

# Perú Hoy



A ritmo de pandemia  
y cuarentena

**desco**



*A ritmo de pandemia y cuarentena*



# Perú Hoy

## A ritmo de pandemia y cuarentena

*Carlos Alberto Adrianzén*    *Armando Mendoza Nava*  
*Eduardo Ballón E.*    *Alfredo Ocampo*  
*Violeta Barrientos S.*    *José Pinto Olivares*  
*Hugo Cabieses C.*    *Leda M. Pérez*  
*Álvaro Campana O.*    *Danny Pinedo G.*  
*Humberto Campodónico Sánchez*    *Óscar Ugarteche*  
*Patricia Córdova Cayo*    *Abraham Valencia J.*  
*Enrique Fernández-Maldonado M.*    *Eduardo Zegarra M.*  
*Carlos Mejía A.*

*Eduardo Toche M.*  
*(compilador)*

**desco**

*Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - 2020*

Código 14335

TOCHE M., Eduardo; compilador

Perú Hoy, A ritmo de pandemia y cuarentena. Lima: **desco**, 2020.  
362 p

Agricultura familiar / Complejo financiero / Covid-19 / Crisis  
sanitaria / Cuidados y trabajo doméstico / Democracia /  
Discapacidad / Economía / Economía de mercado / Empleo /  
Izquierda / Martín Vizcarra / Ministerio de Agricultura y Riego  
/ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo / Mipymes  
/ Pandemia / Partidos políticos / Perú / Pueblos indígenas /  
Violencia de género

Edición: agosto del 2020

Tirada: 300 ejemplares

Corrección de estilo: León Portocarrero Iglesias

Coordinación: Mónica Pradel S.

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

Foto de carátula e interiores: Andina

ISBN: 978-612-5009-00-5

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-06032

Impreso en Aleph Impresiones S.R.L

Jr. Risso 580, Lince. Lima - Perú ☎ (511) 634-5000

© **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 2020

# Contenido

Presentación 11

## **Parte I Política y gobernabilidad**

El año que vivimos en peligro  
*Eduardo Ballón E.* 21

¿Estamos frente a una coyuntura crítica? Estado y partidos frente  
a la pandemia  
*Carlos Alberto Adrianzén* 43

La crisis de régimen, la pandemia y las izquierdas en el Perú  
*Álvaro Campana O.* 65

La lógica institucional del Ministerio de Trabajo en la crisis sanitaria  
*Carlos Mejía A.* 83

El Ministerio de Agricultura y Riego, la COVID-19 y la agricultura  
familiar: desencuentros y distancia social  
*Eduardo Zegarra M.* 101

## **Parte II Sociedad y democracia**

Coronavirus en el Perú: medidas y errores del Gobierno  
*Abraham Valencia J.* 125

Llover sobre mojado. El impacto de la emergencia sanitaria en el empleo y las Mipymes <i>Enrique Fernández-Maldonado M.</i>	145
Discapacidad y COVID-19 en el Perú <i>José Pinto Olivares</i>	163
La pandemia de la violencia contra la mujer <i>Violeta Barrientos S.</i>	191
Políticas públicas para frenar la violencia machista <i>Patricia Córdova Cayo</i>	207
El trabajo y los cuidados empiezan por casa <i>Leda M. Pérez</i>	225

### **Parte III**

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

Problemas del complejo financiero: tras COVID-19 <i>Óscar Ugarteche y Alfredo Ocampo</i>	243
En el año del coronavirus: algunas cuestiones a considerar sobre la economía peruana <i>Armando Mendoza Nava</i>	263
COVID-19 y el imperativo de ordenarlo todo. Reflexiones, recuerdos y propuestas <i>Hugo Cabieses C.</i>	285
Por la ruta de Fitzcarrald: industrias extractivas, Estado y reservas indígenas <i>Danny Pinedo G.</i>	309
De la mano invisible a los mercados incrustados. Una visión desde Adam Smith y Karl Polanyi <i>Humberto Campodónico Sánchez</i>	327
Notas sobre los autores	353





## «Perú Hoy» y Julio Gamero

La serie *Perú Hoy* es una publicación cuya historia viene ligada a las inquietudes del siempre creativo ánimo de producir conocimiento que caracterizó a Julio Gamero; amigo, compañero y entrañable ser humano al que perdimos hace poco, y que deja con su partida un gran vacío no solo en el mundo académico, sino en nuestros corazones.

En esta oportunidad, luego de dieciocho años de permanecer en escena ininterrumpidamente y con 36 ediciones publicadas, el equipo coordinador de *Perú Hoy*, rinde homenaje a Julio Gamero –gestor de la serie– con esta entrega. Qué mejor homenaje que nuestro compromiso de seguir produciéndolo con la calidad que Julio le imprimió en sus orígenes; pretendemos como él, dejar huella en el camino.

El equipo de *Perú Hoy*



## ***Presentación***

*En la primera semana de agosto, luego de un mensaje presidencial que ya nadie recuerda y estando pendiente la ratificación congresal del primer ministro (designado el 16 de julio), que finalmente no se dio, y la aceptación de un siguiente premier una semana después (11 de agosto), sin que, obviamente, se haya cambiado la matriz gubernamental que había ofrecido su fugaz antecesor, presentábamos un escenario más que desolador.*

*Hacia casi cinco meses que se había declarado la emergencia sanitaria y los resultados que buscábamos no se habían obtenido: en salud, estamos entre los países con mayor cantidad de infectados y muertos per cápita en el mundo; además, tenemos la caída del Producto Bruto Interno (PBI) más importante en Latinoamérica; y el aumento proyectado de pobreza será muy fuerte, colocándonos solamente detrás de Argentina en el panorama regional.*

*Sin duda, uno de los problemas es la propagación de la enfermedad. Pero, otro de mayor magnitud es haber creído que la*

*pandemia era el único problema, así como el buscar «resultados» en la medida en que imaginábamos estar en «guerra». Haber mirado de esa manera las cosas no permitió visibilizar adecuadamente algunos aspectos cruciales.*

*Por ejemplo, tenemos el factor político, que obliga a desplazar los hitos temporales unos meses atrás, a setiembre del 2019, cuando el presidente Martín Vizcarra decidiera disolver el Congreso de la República, surgiendo como pregunta si lo que apareció entonces como una aparente crisis política estaría constituyéndose como un momento democratizador.*

*Esto último pronto se disipó pues no estuvo en las proyecciones del mandatario. Fue, sin ambages, un acto de supervivencia ante un Congreso cuya mayoría fujimorista interpretó que la política era el arte de hacerlo todo imposible, mediante el uso de artimañas, imposiciones y colusiones con colegas indefectiblemente delincuentes. Más todavía, el acto presidencial no condujo a pensar siquiera que contuviera algún plan político propio, aun de corto plazo.*

*Luego, tendríamos las elecciones para renovar el Congreso, en enero del presente año, siendo este uno de los procesos electorales más desconcertantes que podemos recordar las y los peruanos. La esperanza era obtener algo cualitativamente mejor. No fue así y la expresión ciudadana se manifestó con una alta indecisión previa, sin otorgarle mayoría a ninguna de las organizaciones que competían y con amplios márgenes de duda sobre la representatividad de las y los elegidos. Esto solo recordó una vez más las sólidas bases informales sobre la que se levanta la institucionalidad peruana.*

*Pero, parafraseando a Jacques Lacan, una democracia enclenque necesita al menos un par de décadas de denodados esfuerzos para*

*hacerla realidad. Décadas atrás, el 2004, apenas iniciado un nuevo ciclo democratizador en el Perú que suponíamos iba a reparar los daños ocasionados por el momento autoritario fujimorista de los 90, Carlos Franco ya hablaba de un realismo desencantado para referirse a la democracia peruana y, por extensión, a la latinoamericana<sup>1</sup>.*

*Franco estaba convencido de que la voluntad de cambio y los esfuerzos aplicados para reformar algunos aspectos que estaban prescritos en la Constitución de 1993, el ordenador normativo del modelo neoliberal en nuestro país, en realidad eran de bajo impacto en tanto lo esencial, la relación Estado-sociedad que esta había formalizado, no fue alterada, por lo que la aspirada democracia no podría ser consolidada.*

*De esta manera, si bien nunca hubo en el Perú tantos espacios institucionales abiertos al diálogo y a la concertación entre el gobierno, los partidos y las organizaciones de la sociedad civil como en los últimos 20 años, estos languidecieron rápidamente. Pronto, los espacios que debían ser la arena para la actuación de las organizaciones sociales fueron influenciados por las élites territoriales y los funcionarios de las ONG, lo que denotaba las diferencias que marcaban el desigual acceso a la información, la capacitación, las diferencias educativas y el prestigio existentes entre los diferentes grupos sociales que componen el país.*

*Sin embargo, si bien lo dicho es importante, no pareciera ser lo sustancial. A lo largo de la experiencia democrática peruana lo que vamos a ver nítidamente es el menguante interés de*

---

<sup>1</sup> Grupo Propuesta Ciudadana (GPC). *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina. Seminario internacional*. Lima: GPC - SER - Consode - Oxfam, 2004.

*las organizaciones sociales para incorporarse en los espacios participativos formales, en la medida en que usaban otros mecanismos que, a la sazón, parecieran haberle dado resultados más inmediatos.*

*El mecanismo más importante por donde se han encaminado las exigencias sociales en la democracia peruana ha sido el conflicto abierto. En efecto, durante estos años la Defensoría del Pueblo se encargó de contabilizar y clasificar estos eventos llegando a registrar miles de ellos por año, siendo los predominantes los denominados «conflictos socioambientales», es decir, aquellos generados por las actividades extractivas.*

*De esta manera, la crisis de la democracia peruana, casi 20 años después de haberse relanzado, está en relación directa con la crisis general del Estado y menos con los problemas de una sociedad que puede estar manifestando importantes grados de dispersión y heterogeneidad, pero que formula continuamente sus demandas sin encontrar los canales adecuados para obtener una solución.*

*Entonces, nuestro pésimo escenario de partida para gestionar la pandemia no se reduce a la situación extrema en que se halla nuestro sistema de salud y la alta informalidad prevaleciente. Sobre ellas, reside una irresoluta crisis política que imposibilita la formulación de cualquier acuerdo, que facilite la puesta en acción de las decisiones tomadas.*

*Lo que tenemos en el corto plazo es un reto enorme. Como muestra, el impacto económico de la crisis sanitaria es múltiple: un bloqueo interno que provoca una caída inmediata de la actividad económica; una desaceleración de la demanda global que afecta en particular las exportaciones, las remesas, el turismo y la inversión*

*externa directa; un colapso en los precios de los productos básicos; y un periodo de alta volatilidad financiera.*

*En ese sentido, el presente volumen del Perú Hoy busca reflexionar sobre estos complicados escenarios, caracterizados por la violenta e inesperada irrupción de la pandemia, buscando relacionar los escenarios previos, la gestión de la crisis y las posibles rutas de adecuación y salida a la actual situación.*

*Al respecto, Eduardo Ballón considera que 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.*

*Carlos Alberto Adrianzén, por su parte, pasa revista a una serie de eventos ocurridos en años recientes que pueden constituirse en una doble coyuntura crítica capaz de afectar dos variables fundamentales: la fortaleza del Estado peruano y la recomposición de la elite política nacional.*

*Luego, Álvaro Campana se pregunta: ¿cuál ha sido el papel de las izquierdas en una historia reciente marcada en el Perú por la crisis del régimen instaurado en 1992, la emergencia sanitaria generada a escala global por el nuevo coronavirus? Respondiendo a ello tomando como hitos las elecciones parlamentarias complementarias del 2020, así como el estado de emergencia y el prolongado confinamiento.*

*Después, Carlos Mejía analiza las decisiones tomadas por el gobierno peruano en materia laboral durante la cuarentena aplicada por la pandemia de COVID-19, sosteniendo que la reforma laboral de 1992, durante el inicio de la dictadura fujimorista, constituye*

*un «legado» institucional que es asumido como una particular manera de entender las relaciones laborales y el rol del Estado en el mundo del trabajo.*

*Eduardo Zegarra, seguidamente, reflexiona el rol del Ministerio de Agricultura y Riego en el contexto de la COVID-19. Expone las características fundamentales de nuestra agricultura familiar y sustenta la urgente necesidad de una nueva reestructuración, para que dicho ministerio esté realmente orientado a atender a los agricultores familiares de nuestro país.*

*Para Abraham Valencia, los números nos dicen que las medidas sociales, económicas y de salud del gobierno no funcionaron. La pandemia ha mostrado que el crecimiento económico no se refleja en los servicios de salud y las trabas burocráticas siguen siendo barreras casi infranqueables.*

*De otro lado, Enrique Fernández-Maldonado aborda el impacto negativo generado por la pandemia en las Mipymes. Se pregunta: ¿era posible otro escenario?, ¿el gobierno peruano hizo todo lo posible para preservar su sostenibilidad?, ¿por qué no logró contener la sangría de empleos?, ¿qué medidas se deben adoptar?*

*José Pinto, nos ofrece una mirada panorámica acerca de los efectos de la COVID-19 en las personas con discapacidad, mediante un balance «prepandemia» de la gestión pública en discapacidad y el análisis de las medidas para mitigar sus implicancias.*

*Por su parte, Violeta Barrientos, analiza la violencia contra la mujer, un tema importante porque las mujeres podrían verse desproporcionadamente afectadas por la crisis: los niveles de ingresos de las mujeres son, en promedio, más bajos que los hombres, sus tasas de pobreza son más altas y tienen más probabilidades de estar expuestas a la violencia doméstica.*



*Patricia Córdova, señala que la reclusión en el «dulce hogar» fue ocasión para que se «nos refregaran en la cara las invisibles, reiterativas y agotadoras tareas domésticas». Así, nos ofrece una reflexión preocupada por lo que miles de mujeres tienen que vivir en estos días de cuarentena al lado de su agresor.*

*Luego, Leda Pérez pone en perspectiva histórica cómo el trabajo doméstico ha sido feminizado y desvalorado. Además, plantea algunas posibles direcciones, tomando en cuenta la presente crisis sanitaria y el rol esencial que juegan las cuidadoras en un gran número de hogares.*

*Óscar Ugarteche y Alfredo Ocampo, por otro lado, afirman que nunca en la historia del capitalismo contemporáneo se ha suspendido la producción de todos los bienes en todo el mundo en simultáneo, ni se ha cortado la provisión de servicios considerados como parte de la vida social normal. Todo esto replantea la noción de globalización, el papel del Estado en los rescates bancarios y financieros, y en la provisión de servicios públicos.*

*Enseguida, Armando Mendoza escudriña la inevitable crisis económica que trae consigo la pandemia, el nivel de la caída y el lento camino de recuperación que conlleva, incidiendo en los efectos que tendrá en el empleo y en la solvencia fiscal. Finalmente, cuestiona el «modelo» que está a la base de los problemas que allí subyacen.*

*Según Hugo Cabieses, luego de menguar la pandemia deberá ordenarse nuestro territorio, economía y sociedad hacia otro modelo de producción, consumo, provisión de energía y uso sostenible de recursos naturales. No debemos «volver a la normalidad», sino marchar hacia un nuevo pacto político socioambiental.*

*Danny Pinedo, inmediatamente, presenta una reflexión de la vulnerabilidad de los pueblos indígenas yora y matsigenka de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, donde concluye que el respeto a la intangibilidad de esta reserva es fundamental, pero que es necesario también implementar instrumentos de gestión que, partiendo del reconocimiento de la movilidad de los yora y matsigenka, aseguren medidas para reducir sus riesgos.*

*Humberto Campodónico, por su parte, aborda los fundamentos originarios del liberalismo económico clásico de fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, considerándolo indispensable para entender lo que es hoy el neoliberalismo. Así, se ocupa del orden natural, el naturalismo social y la existencia de un capitalismo autorregulado, en una visión desde Adam Smith y Karl Polanyi.*

*Esta entrega pretende, como siempre, aportar a un debate crítico de nuestra situación como país y las interminables crisis que afrontamos y afrontaremos si no somos capaces de lograr los cambios que urgen operar para lograr una sociedad más justa e inclusiva.*

Lima, agosto del 2020

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 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 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.

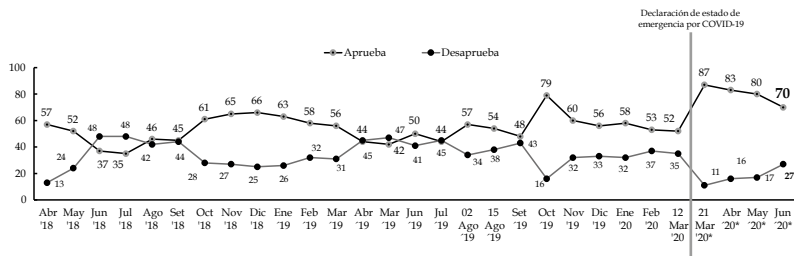
A lo largo de este tiempo, la sociedad y sus distintas organizaciones mantuvieron la debilidad y fragmentación que arrastran desde años atrás, además del carácter defensivo y aislado de sus acciones ligadas a los temas que las afectan cotidianamente. Significativamente ubicadas fuera de Lima y en los 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/2W5jjvJ](http://bit.ly/2W5jjvJ)

## 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 emparar 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.

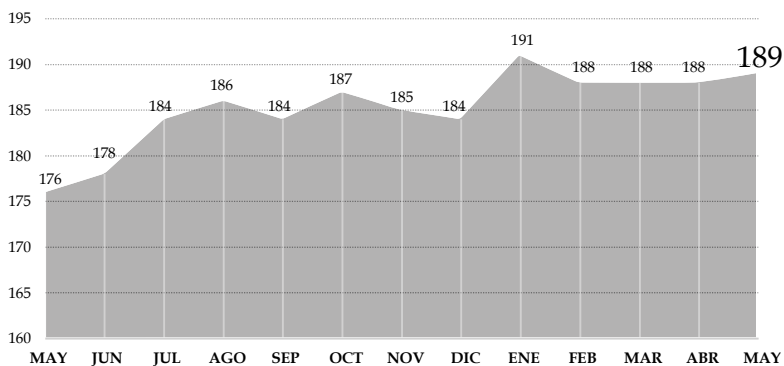
Junto con esas movilizaciones, hay que señalarlo, están los conflictos activos más clásicos, los cuales se mantuvieron desde el inicio de la pandemia y emergerán sin duda al terminar el aislamiento forzoso. En mayo se registraron 189, 73% de los cuales se mantienen activos, siendo 71% de ellos de naturaleza 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

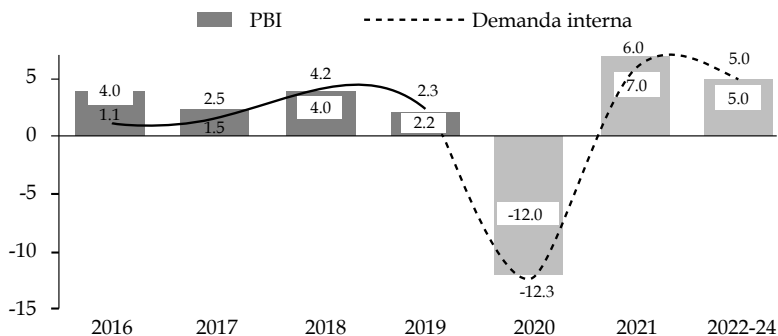
Los resultados económicos del 2019 fueron malos. El Producto Bruto Interno (PBI) creció 2.16%, el porcentaje más bajo de los últimos 10 años, observándose una caída muy fuerte en la pesca y la manufactura, así como una contracción de la minería metálica, con los consiguientes efectos sobre el empleo. 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?

# **¿Estamos frente a una coyuntura crítica? Estado y partidos frente a la pandemia**

---

*Carlos Alberto Adrianzén*

---

### **Sumilla**

En este artículo se analizan una serie de eventos ocurridos en años recientes (el conflicto entre actores partidarios y el caso Lava Jato, por un lado, y el fenómeno de El Niño y la pandemia desatada por la COVID-19, por el otro) que en conjunto pueden constituirse en una doble coyuntura crítica capaz de afectar dos variables fundamentales: la fortaleza del Estado peruano y la recomposición de la elite política nacional.

Cuando el 16 de marzo se decretó el inicio de una estricta cuarentena que se prolongó por más de 100 días, el Perú y su sistema político venía de años turbulentos. La pandemia no era un relámpago en un cielo claro, sino por el contrario, uno que se producía en un clima que en los últimos años se había degradado paulatinamente.

Un primer grupo de problemas con los que el Perú llegaba a la pandemia proviene de la dinámica de su sistema político. Es decir, de procesos cuyo origen puede rastrearse dentro de este sistema. El primero de ellos, producto del resultado electoral del 2016, donde se condensaron un conjunto de tensiones que llevaron al límite la capacidad del sistema político para metabolizar el conflicto político.

Por un lado, los resultados pusieron un gobierno en funciones de tipo minoritario en una situación de dominio congresal<sup>1</sup>, donde el partido oficialista no podía sostener el veto presidencial, ni tampoco representar las preferencias del Legislativo.

Si bien las reacciones de las elites socioeconómicas del país al día siguiente de la primera vuelta hacían pensar en una convivencia relativamente pacífica entre las dos fuerzas

---

<sup>1</sup> Negretto, Gabriel L. «Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America». *Latin American Politics and Society*, vol. 48, n.º 3. Miami: University of Miami, 2006, pp. 63-92.

victoriosas, basada en su convergencia programática, la realidad se encargaría de desmentir ese optimismo. El punto en discusión no era principalmente programático y más grave aún no admitía convergencia: solo existía un asiento disponible para dos personas. Es por ello que la presidencia de Pedro Pablo Kuczynski (la primera fuerza victoriosa) estuvo marcada por un problema de legitimidad dual<sup>2</sup> entre el Ejecutivo y el Legislativo. En este escenario, las posibilidades de estabilización pasaban bien por un gabinete de coalición entre el partido de Kuczynski y Fuerza Popular (la segunda fuerza victoriosa), o bien una ruta de enfrentamiento que llevaría a la derrota de uno de los dos partidos en el poder.

El resultado provisional del conflicto, como se sabe, fue la salida de Kuczynski de la presidencia y la subida de Martín Vizcarra, su vicepresidente, al poder. En este caso, si bien la dinámica de coaliciones buscó ser repetida por el nuevo ocupante de la presidencia, factores exógenos (el efecto del caso Odebrecht) le permitieron virar a una estrategia de confrontación con el Legislativo y el fujimorismo como partido mayoritario. Esta vez el resultado fue distinto, pues utilizando la institución del voto de confianza, Vizcarra logró el cierre del Congreso y la convocatoria de nuevas elecciones parlamentarias.

Sin embargo, lo sucedido entre junio del 2016 y septiembre del 2018 no puede restringirse únicamente a un conflicto entre Legislativo y Ejecutivo. Se trata también de un conflicto que llevó al límite la tensión entre el fujimorismo y el antifujimorismo, las dos identidades políticas más importantes y persistentes de lo que va del siglo XXI peruano. En esa disputa quedó también atrapado el gobierno de Kuczynski, que hasta el final no fue capaz de situarse de manera clara en el clivaje político peruano de estas décadas. La ventaja de Vizcarra frente su antecesor y antiguo socio

---

<sup>2</sup> Linz, Juan J. «Los peligros del presidencialismo». En: Comisión Andina de Juristas, ed. *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-legislativo*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993.

político fue su capacidad para situarse en uno de los dos lados de esta frontera política y encarnar claramente uno de los sectores en conflicto.

El conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, o entre fujimorismo y antifujimorismo, no fue el único foco de tensión interno al que estuvo sometido el sistema político. El segundo provino del caso Lava Jato, que no solo reveló cómo ha funcionado hasta ahora el financiamiento de la política peruana, sino que puso de manifiesto los lazos entre el poder político y el gran sector privado en nuestro país. Este caso mostró cómo el financiamiento de campañas ha sido la vía preferida de los grandes grupos constructores en el país para cultivar su influencia política y ejercer la captura de la decisión estatal en áreas claves del sector público.

El efecto combinado de estos fenómenos (conflicto entre poderes y caso Lava Jato) ha sido la evaporación del grupo político que ganó las elecciones del 2016 y de la principal fuerza opositora del país. Lo mismo puede señalarse del resto del elenco principal de la política peruana de los últimos 20 años. En ese sentido, el suicidio del ex presidente Alan García sintetiza, quizá con excesivo dramatismo, lo ocurrido con la precaria elite política del país.

El segundo grupo de situaciones que generaron efectos negativos en el sistema político puede ser catalogado como exógeno a este. Es decir, cuyo surgimiento no puede ser rastreado al propio sistema, sino que depende de variables que pertenecen al ambiente en el que dicho sistema opera. En primer lugar, el fenómeno de El Niño del 2017 logró inicialmente reducir el conflicto político y mostrar algunas de las recuperadas capacidades estatales en contextos de una crisis. Sin embargo, sus efectos a largo plazo han mostrado problemas más difíciles de resolver. La escasa capacidad burocrática del Estado peruano, entendida como la falta de calidad y coherencia de su burocracia, y las dificultades que tiene para penetrar en el territorio y en la sociedad, han quedado de manifiesto. Tres años y luego de sucesivos cambios en la autoridad

encargada de la reconstrucción, la destrucción causada por el fenómeno de El Niño no ha sido reparada.

En segundo lugar, el mercado mundial sigue sin ofrecer un ambiente que traccione el crecimiento del país. Si bien los precios de nuestras principales materias primas se habían parcialmente recuperado antes de que la crisis por la COVID-19 se iniciara, los niveles no alcanzaban los del superciclo que se vivió entre el 2002 y el 2013. Adicionalmente, los niveles de crecimiento económico de las distintas regiones del mundo seguían siendo modestos y muy frágiles. El *tapering* (reducción progresiva) de las políticas de expansión monetaria redujo los niveles de crecimiento de varios de los principales mercados globales, lo que nos afectó pues la economía nacional se mueve en modestos niveles de crecimiento, al ser altamente dependiente de los precios de las materias primas y los recursos provenientes del exterior.

En este marco, la llegada del nuevo coronavirus al país ha supuesto un nuevo *shock* exógeno al sistema político. Al igual que durante el fenómeno de El Niño, en el corto plazo, los rendimientos políticos de la difícil situación fueron positivos. Ahí están las cifras de aprobación presidencial, así como el respaldo ciudadano a las medidas adoptadas por el gobierno, para atestiguarlo. 15 años de crecimiento económico y un Estado que ha incrementado su nivel de penetración territorial y societal permitieron canalizar las medidas inicialmente adoptadas. Además, la baja confrontación política debería suponer una buena *performance* de las precarias capacidades estatales adquiridas<sup>3</sup> –en términos de recursos burocráticos y económicos– que 15 años de crecimiento económico le permitieron acumular.

A diferencia del liderazgo de Kuczynski, apocado y con menos perspectiva estratégica, Vizcarra ha demostrado mucha mayor habilidad política y carisma, en el sentido weberiano de la palabra,

---

<sup>3</sup> Centeno, Miguel Angel; Kohli, Atul y Yashar, Deborah J. *States in the developing world*. New Jersey: Princeton University Press, 2017.



gracias a lo cual ha logrado que las duras medidas adoptadas para la cuarentena gozaran de legitimidad, pieza clave a la hora de buscar un mayor acatamiento por parte de la sociedad. Sin embargo, al igual que durante el fenómeno de El Niño, volvieron a aparecer los mismos problemas. La falta de capacidad estatal, la estructura burocrática de tipo subsidiaria que organiza al Estado peruano y las ideas de la alta burocracia pública que buscan limitar al máximo su intervención, evitaron que las políticas para sostener la cuarentena llegaran eficientemente a aquellos sectores que las necesitaban.

## **Hacia una doble encrucijada**

A mi juicio, estos cuatro episodios (conflicto entre actores partidarios y caso Lava Jato, por un lado, y el fenómeno de El Niño y la pandemia desatada por la COVID-19, por el otro) pueden constituirse en una doble coyuntura crítica, no independientes entre sí, y que más bien tienden a reforzarse mutuamente. Es decir, que la resolución de una incidirá en el resultado final de la otra. Mientras la primera de las coyunturas críticas podría afectar la trayectoria del tipo de estatalidad existente, la segunda podría hacerlo con la oferta política y de servicios ofrecidos, así como con el sistema de partidos que le da soporte.

Sin embargo, antes de seguir avanzando conviene realizar algunas precisiones conceptuales sobre las coyunturas críticas y su estudio.

Se entiende por coyuntura crítica un periodo de cambio significativo, capaz de producir legados o efectos de largo plazo<sup>4</sup>. Dicho episodio puede ser capaz de modificar la trayectoria predecible sobre la variable de interés. Esa trayectoria original está dada por las condiciones y clivajes previos a la aparición de esta

---

<sup>4</sup> Collier, David y Collier, Buth Berins. *Shaping the political arena*. Indiana: University of Notre Dame Press, 2002.

coyuntura y sirve de línea de base contra la cual medir el efecto de la introducción de esta.

La idea de coyuntura crítica está acompañada de un entendimiento del cambio social como un proceso de trayectoria dependiente (*path dependent*). Es decir que existen procesos sociales que son altamente dependientes de sus condiciones iniciales para explicar la trayectoria adoptada, la cual se tiende a reforzar con el transcurso del tiempo.

Supone, además, que introducido el o los eventos críticos se abren un conjunto de caminos factibles y que son decisiones de actores específicos o resultados de variables puntuales las que hacen que la trayectoria adopte tal o cual camino disponible.

El análisis a través de coyunturas críticas también supone la existencia de una serie adicional de elementos conceptuales: por un lado, mecanismos de producción y reproducción del legado originado por la coyuntura crítica, y, por otro lado, la estabilidad de los rasgos centrales del legado<sup>5</sup>.

Por lo general, el método de análisis de coyunturas críticas es aplicado a la investigación social basada en el método histórico comparado, abocado al estudio de procesos que se juzgan concluidos. Pese a ello, quisiera tomar de su idea de cómo pensar el proceso de producción y reproducción de los desarrollos sociopolíticos y de desarrollo institucional de las sociedades, y aplicarlo a la situación descrita en la primera parte de este artículo. Cabe recalcar en este punto que al encontrarse en marcha este proceso, no es posible saber si estos eventos modificarán, o no, la trayectoria de las dos variables que serán discutidas a continuación. De esto depende que se constituyan, o no, en coyunturas críticas.

---

<sup>5</sup> Para reflexiones adicionales en torno al método de coyunturas críticas se puede revisar: Mahoney, James. *The legacies of liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001.

## Estados fuertes

La primera de las variables que podría ser afectada por la potencial coyuntura crítica descrita al inicio de este artículo es la referida al proceso de construcción estatal, es decir, la relativa fortaleza o debilidad que presenta el Estado en un momento específico del tiempo. Este proceso de construcción implica el desarrollo de algún tipo de administración pública, es decir, de un conjunto de estructuras burocráticas propias del Estado, las cuales constituyen una de sus facetas más visibles. Desde este punto de vista, la construcción estatal es el esfuerzo por desarrollar un conjunto de organizaciones efectivas, capaces de implementar sus decisiones a través del territorio y la sociedad en él contenido<sup>6</sup>. La efectividad implica por los menos dos procesos distintos. El primero supone un alineamiento entre los objetivos diseñados por los políticos y la alta burocracia, y los procesos de implementación que desarrolle la burocracia a nivel capilar en el territorio y la sociedad. El segundo supone la imposición efectiva por parte del Estado de aquellos valores imperativos al conjunto de la sociedad, que son, en última instancia, el rasgo que definen la actividad política<sup>7</sup>. La asignación imperativa de dichos valores supone en un alto nivel de abstracción, la imposición de un determinado orden social que organiza y jerarquiza a los distintos miembros de una sociedad<sup>8</sup>. Impone tributos, distribuye recursos y crea instituciones, las cuales generan posibilidades diferenciadas a los distintos integrantes de una sociedad para formular sus preferencias y realizarlas. Todas estas actividades implican frecuentemente que el Estado y sus

---

<sup>6</sup> Kurtz, Marcus J. *Latin American State Building in Comparative Perspective. Social Foundations on Institutional Order*. New York: Cambridge University Press, 2013.

<sup>7</sup> Easton, David. «Categorías para el análisis sistémico de la política». En: Alberto Battle, ed. *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel, 2001.

<sup>8</sup> O'Donnell, Guillermo. «Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976». En: Comunidad Andina de Fomento, ed. *Desarrollo Institucional y Conflicto. De la geopolítica a la distribución del ingreso*. Buenos Aires: Comunidad Andina de Fomento, 2017.

agentes deban derrotar a importantes grupos e individuos situados en la sociedad civil que se oponen a dichas acciones. Supone también que el Estado debe utilizar a la propia sociedad civil para implementar sus propias políticas. Por lo tanto, no solo requiere de la aquiescencia, sino también de la legitimidad suficiente para garantizar un mínimo de cooperación de estos agentes sociales.

Al respecto de la fortaleza que requiere un Estado, en términos analíticos ella está vinculada a dimensiones tales como la capacidad y autonomía de la burocracia estatal, así como los alcances de su intervención en la sociedad<sup>9</sup>.

Además de la fortaleza estatal, otra dimensión relevante para analizar y clasificar a los Estados es su alcance. Es decir, qué conjunto de áreas de la vida social serán sometidas a la regulación y a la acción estatal. Una rápida división del alcance del Estado señala un conjunto de funciones mínimas: la provisión de bienes públicos tales como la seguridad, orden y ley; funciones intermedias vinculadas a la expansión de las instituciones del estado de bienestar y de cierta regulación económica; y, por último, aquellas funciones dinámicas enfocadas en las políticas de industrialización y de generación de riqueza<sup>10</sup>.

Utilizando los elementos de análisis mencionados y tomando como ejemplo lo sucedido con el fenómeno de El Niño, podemos señalar que, luego de una respuesta inicial que demostró un nuevo nivel operativo del Estado, la reconstrucción puso a la vista nuevamente los serios problemas de este para formular e implementar decisiones de cierta complejidad. La reciente firma de un acuerdo de gobierno a gobierno con Gran Bretaña sobre la reconstrucción constituye la aceptación tácita de las dificultades

---

<sup>9</sup> Fukuyama, Francis. «The Imperative of State-Building». *Journal of Democracy*, vol. 15, n.º 2. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004, pp. 17-31.

<sup>10</sup> Fukuyama, Francis. «The Imperative of State-Building». *Journal of Democracy*, vol. 15, n.º 2. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004, pp. 17-31.

que las distintas instancias nacionales y subnacionales del Estado peruano tienen para enfrentar exitosamente esta tarea.

Y si bien los déficits de la reconstrucción han permitido poner de manifiesto la debilidad del Estado, la forma en cómo estos son puestos en evidencia generan una menor visibilidad del problema y menos claridad respecto a las orientaciones generales que su solución suponen para la opinión pública.

En primer lugar, es un tema concentrado en una región muy precisa del país, que además no incluye a Lima, gravitante esta en el diseño de la agenda política nacional. En segundo lugar, la pregunta por qué luego de tres años el norte no ha sido reconstruido no admite respuestas directas ni asignación fácil de responsabilidades. No solo se trata de autoridades ineficientes tanto a nivel regional/local como nacional, de burocracias de baja calidad con dificultades para formular y desarrollar los proyectos necesarios, ni de la omnipresente corrupción (que es también una manifestación de problemas de autonomía y capacidad estatal) que hace que los proyectos de inversiones no avancen a la velocidad requerida.

El escenario de la reconstrucción, además, supone la coexistencia de múltiples actores. No se trata únicamente del Estado nacional o subnacional actuando, sino que operan también actores de la sociedad civil, incluido el empresariado, que pueden disputar al Estado el protagonismo y las recetas para las potenciales soluciones.

Por último, pese a sus dimensiones, se trata de un problema de ocurrencia periódica en nuestro país. La destrucción generada por el fenómeno de El Niño o de algún tipo de evento natural más específico como un terremoto, ocurren con alguna frecuencia en el Perú.

En este sentido, la dinámica de la pandemia y especialmente de la respuesta estatal, ofrecen varios elementos diferenciales, ausentes en el caso previo. En primer lugar, en este caso el problema se hace parte de la agenda nacional, en tanto todo el país (incluida

Lima) sufren los efectos del virus y el consecuente confinamiento, eliminando completamente otros temas que pudieran competir en la agenda pública. Por ejemplo, la política se encuentra detenida y no solo los partidos han prácticamente desaparecido, sino que incluso el Congreso y los legisladores han tenido problemas para recibir parte de los reflectores públicos. Incluso el fútbol y otras noticias vinculadas al mundo de la farándula desaparecieron durante una buena parte de la cuarentena. Es así que la pandemia se convirtió en el centro organizador de la discusión pública y en esa nueva topografía la respuesta del Estado actúa de manera solitaria.

En segundo lugar, el Estado, especialmente el Ejecutivo, concentró todos los reflectores públicos. La pandemia, además, le obligó a producir una gran cantidad de acciones, pues no se trata solamente de la emisión de dispositivos legales destinados a grupos de actores reducidos, sino de políticas que suponían una inusual movilización de recursos, en términos históricos, dirigidos estos al conjunto de la ciudadanía. Algunas de las formas de intervención, además, eran inéditas para el Estado peruano. Planteamientos como el bono focalizado o los distintos programas de crédito garantizados son probablemente momentos de encuentros novedosos con el Estado para buena parte del ciudadano común, creándose así un nuevo tipo de interacción entre estos, donde el Estado no solo muestra su cara represiva, ni tampoco los típicos encuentros a través del sistema educativo o de salud, sino siendo algo más.

La detención de casi la totalidad de actividades económicas supuso para una gran parte de la población un radical paso a la pobreza en cuestión de semanas. En este escenario, las empresas privadas que antes aparecían en el centro de la narrativa para explicar el crecimiento de las últimas décadas paso a convertirse en antagonista de los trabajadores sin ahorros y sin capacidad de generarlos. Los colegios privados, las clínicas privadas, las empresas de servicios públicos, aparecían nítidamente en la parte

negativa de la ecuación. Debían cobrar por sus servicios o bienes a trabajadores que no tenían ingresos. Por no hablar de los despidos que se realizaron durante este episodio.

Esta posibilidad ya había sido advertida por Durand<sup>11</sup> cuando señaló que si bien la nueva matriz neoliberal colocaba al gran empresariado en una posición privilegiada de cara al Estado y frente a otros actores de la sociedad, también lo convertía en el foco de nuevas tensiones y potenciales conflictos antes orientados al Estado. La retirada del Estado de muchas de las actividades económicas cotidianas hizo que se establezca una novedosa relación directa entre estos grandes empresarios y el ciudadano común. En la coyuntura actual, lejos de ser beneficiosa para el sector privado, esto lo convierte en el objeto de un sinfín de críticas por parte de la ciudadanía.

Y si la dinámica de la pandemia empujó al sector privado a un lugar al que no ha estado acostumbrado, los espacios para revertir esta imagen en la opinión pública tampoco abundaron. Por un lado, se multiplicaron las declaraciones empresariales faltas de sentido de la oportunidad y cercanas a la insensibilidad social en esta coyuntura, y, por otro lado, el Ejecutivo organizó la respuesta a la pandemia sin dejarle espacio al sector privado, es decir, a la gran empresa, mayor lugar para obtener parte del crédito político por la respuesta. Es así que más allá de donaciones puntuales y algunos programas de alivio de deuda, el sector privado ha debido cargar con una opinión negativa de la población.

Hay, entonces, una combinación donde el Estado es obligado a expandir su presencia y asumir roles vinculados al estado de bienestar, mientras que simultáneamente la empresa privada es percibida como parte del problema y no de la solución.

---

<sup>11</sup> Durand, Francisco. «El problema del fortalecimiento institucional». En: *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Fondo Editorial de la PUC - Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico - IEP, 2006.

Esta configuración singular hace que el efecto de la pandemia sobre la senda que recorre hasta ahora el tipo de Estado peruano sea mucho más significativo que el causado por los problemas derivados de la reconstrucción del norte.

¿Qué es lo que determina la receptividad de las diferentes ideas detrás de las políticas públicas? Como señalan Haggard y Kaufman<sup>12</sup>, a propósito de las reformas de mercado desarrolladas a inicios de los 90, los cambios generales a nivel del discurso ideológico no suelen desarrollarse si es que no dicen algo sobre el momento que estos países atraviesan.

Un argumento similar es desarrollado por Mirowski y Plehwe<sup>13</sup> para explicar las razones por las cuales las ideas neoliberales no habían tenido eco en el momento original de su desarrollo. Así, a diferencia del keynesianismo, no tenían casi nada para decir respecto a la crisis del 30.

En la década del '30, la depresión afectó a todas las clases, estimulando un cambio general en los presupuestos sobre las posibilidades de la intervención estatal. Las hiperinflaciones y las agudas crisis de los años '80 pueden llegar a tener una función similar, pero sólo si amplios segmentos de la población tienen motivos para creer que las reformas ortodoxas proveen de hecho una alternativa que maximiza el bienestar<sup>14</sup>.

La coyuntura crítica abierta en el 2016 y que tiene como último episodio la pandemia, adquiere el mismo potencial disruptivo que

---

<sup>12</sup> Haggard, Stepahn y Kaufman, Robert. «Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado». *Desarrollo Económico*, vol. 35, n.º 139. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1995, pp. 355-372. En: [bit.ly/2AUJkGQ](http://bit.ly/2AUJkGQ)

<sup>13</sup> Mirowski, Philip y Plehwe, Dieter. *The road from Mont Pèlerin. The making of the neoliberal thought collective*. Cambridge: Harvard University Press, 2009. En: [bit.ly/2ZmrnKJ](http://bit.ly/2ZmrnKJ)

<sup>14</sup> Haggard, Stepahn y Kaufman, Robert. «Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado». *Desarrollo Económico*, vol. 35, n.º 139. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1995, pp. 355-372. En: [bit.ly/2AUJkGQ](http://bit.ly/2AUJkGQ)



los episodios señalados por Haggard y Kaufman<sup>15</sup>. Al igual que esos eventos, existe una afinidad electiva entre los problemas que han puesto de relieve (especialmente la pandemia) y un tipo de solución posible. Probablemente, las ideas detrás de esas soluciones son más afines a políticas que enfatizan el fortalecimiento del Estado.

## La economía política de la pandemia

Hay que pensar hasta qué punto uno de los objetivos de la respuesta a la actual pandemia consiste en minimizar el desplazamiento de la economía política del país. Es cierto que una parte de los problemas de la respuesta estatal se origina en las deficientes estructuras estatales. Lo cierto es que pareciese que otra parte está dada por el objetivo de la alta burocracia estatal por atravesar este momento con las menores modificaciones posibles a la economía política peruana. Esto supone, por un lado, que las medidas adoptadas para enfrentarse a la pandemia deben procesarse dentro de la actual estructura estatal, y, por otro lado, que el balance y las formas de intervención del Estado en la sociedad deben mantenerse lo más estables posibles.

En ese sentido, varias de las principales respuestas desarrolladas por el Estado peruano podrían ser definidas como una focalización ampliada. Es cierto de que se trata de enormes ampliaciones, especialmente en programas de transferencia no condicionadas, pero el esquema de funcionamiento sigue siendo la utilización de las estructuras burocráticas existentes y no el desarrollo de nuevas, para así mantener el carácter excepcional de dicha intervención y no plantearlas como una expansión permanente.

---

<sup>15</sup> Haggard, Stepahn y Kaufman, Robert. «Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado». *Desarrollo Económico*, vol. 35, n.º 139. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1995, pp. 355-372. En: [bit.ly/2AUJkGQ](https://bit.ly/2AUJkGQ)

Esto podría explicar la visión incremental de la respuesta estatal, que ha propuesto medidas que satisfacen dos condiciones: una explícita, que resuelvan o sirvan de paliativo para los efectos de la pandemia, mientras que el otro objetivo más bien implícito, que signifique en términos de legados institucionales las menores distorsiones respecto a la actual situación. Ergo, que se reduzca al mínimo las variaciones a la actual economía política del país.

Cabe recalcar en este punto que nada impide desarrollar respuestas que generen una nueva institucionalidad que se aboque a la seguridad social universal del país y que a través de esta se canalicen los distintos tipos de ayudas económicas establecidas por el gobierno.

Otro punto importante a considerar es que las reticencias a la entrega de un bono universal no son solo restricciones presupuestarias (muy reales), sino también de legados. ¿Cómo retirar un bono cuasi universal una vez terminada la epidemia? ¿Cómo canalizar este bono a través de un ministerio pensado desde la subsidiariedad del Estado? Ahí está un punto capital, hacer la actual expansión estatal lo más elástica posible para poder volver a la situación pre-COVID. En cambio, si se desarrollara una nueva institucionalidad, las probabilidades de que estas sobrevivan pospandemia son altas. Nuevas instituciones pueden suponer la ampliación en direcciones de alcance y fuerza del Estado, alejados de las preferencias de los burócratas y de los principales grupos de interés nacionales.

## **El problema de las elites políticas**

La segunda variable afectada por la coyuntura crítica planteada al inicio de este artículo está relacionada a los partidos políticos nacionales y el escenario de probable recomposición que se abrió simbólicamente con el suicidio de Alan García y alcanzó velocidad de crucero con la renuncia de Kuczynski, primero, y el cierre del Congreso de mayoría fujimorista, después.

En este caso, la senda a ser modificada por la coyuntura crítica son los integrantes de la élite política nacional, lo que abre varias posibilidades. Aunque más bien los probables cambios tengan que ver con los tipos de partidos y de políticos que se convertirán en las principales autoridades del Estado nacional pospandemia.

Un rápido repaso de los partidos nacionales indica que todas las organizaciones que obtuvieron importantes cuotas de poder en el Estado nacional han desaparecido o se encuentran en una senda de claro declive. En este grupo de organizaciones no solo están aquellas que alcanzaron la presidencia entre el 2001 y el 2016, sino también aquellas como Solidaridad Nacional o Fuerza Popular que lograron controlar el municipio de Lima Metropolitana y el parlamento, respectivamente.

Si bien esta volatilidad es usual en la dinámica política peruana, lo que resulta inusual es la simultaneidad con la que ha ocurrido. Algunos partidos venían ya de una larga agonía, que se superpuso con la crisis a la que llegaron otras organizaciones en los últimos dos años.

La alta fragmentación del actual Congreso, así como el elevado ausentismo en el proceso electoral, son indicadores de la situación de disponibilidad policial en la que se encuentran diversas porciones del electorado, tanto arriba como abajo.

La otra novedad, además de la disponibilidad simultánea, es el cambio de las reglas electorales ocurrido luego de los resultados del referéndum de diciembre del 2018. Si bien la tendencia a eliminar la reelección inmediata se inició a hace algunos años a nivel local y regional, su extensión al legislativo nacional hará mucho más visibles sus efectos en un escenario que concentra normalmente los reflectores de la discusión pública.

Sin el incentivo de la reelección, se puede esperar de los legisladores comportamientos que busquen obtener rentas políticas, por un lado, y, por otro, una producción legislativa de alto rendimiento político en el corto plazo, así como altos y difusos

costos en el mediano y largo plazo. Esta dinámica se muestra exacerbada en el actual parlamento, donde a la imposibilidad de reelección se le suma un periodo inusualmente corto.

Adicionalmente, el sistema político que ya tenía problemas para producir liderazgos en condiciones de reelección, se encuentra absolutamente sobreexigido con las actuales reglas. Si uno de los problemas frecuentes del presidencialismo como sistema político es la periodicidad con la que debe producir liderazgos nuevos, las reglas actuales no hacen más que volver imposible esa tarea.

Y si bien el colapso de la elite política no supone necesariamente cambios en las propiedades del sistema de partidos (esto implicaría por lo menos un aumento o reducción del número de partidos efectivo promedio), queda claro que nuestro sistema político sufre excesivamente en contextos de gobiernos minoritarios de tipo congresal. Por lo tanto, una mayor fragmentación del sistema partidario, con el consecuente aumento de posibilidades de gobiernos minoritarios, hace su situación más precaria.

### **La interacción de las dos variables (fortaleza o debilidad del Estado / recomposición o no de los partidos políticos nacionales)**

La doble coyuntura crítica señalada al inicio de este texto (conflicto entre actores partidarios y caso Lava Jato, por un lado, y, fenómeno de El Niño y la pandemia desatada por la COVID-19, por el otro) plantean dos tipos de efecto posible sobre las variables de interés (fortaleza del Estado y recomposición de la élite política). En términos teóricos es factible entonces imaginar hasta cuatro escenarios posibles de la interacción de las dos variables. De estos escenarios tres son de interés, en tanto que el restante implica la negación de la coyuntura crítica. En este último escenario, el estilo y ritmo de desarrollo de las trayectorias estatal y partidaria no sufren ninguna variación importante. Es decir que, en términos generales,

nos encontramos en una situación muy parecida a la actual, con modestas capacidades y alcance estatal, y con una configuración partidaria que no se cristaliza en el tiempo y desarrolla algún nivel de persistencia. En este caso, la persistencia en el tiempo no implica una institucionalización del sistema partidario ni de sus actores, sino únicamente su estabilización en un equilibrio precario y subóptimo.

***Cuadro n° 1***  
***Posibles escenarios***

	Fortalecimiento estatal	<i>Statu quo</i> estatal
Recomposición partidaria positiva	Expansión sostenible	Recomposición imposible
<i>Statu quo</i> partidario	Expansión desordenada	<i>Statu quo</i>

Elaboración propia.

Así tenemos dos escenarios intermedios, donde una de las dos variables sufre un cambio significativo, mientras que la otra permanece en la situación presente. El primero de los escenarios se denominará «expansión desordenada» y el segundo «recomposición imposible».

En el primer caso, los políticos que orientan el proceso de expansión estatal están concentrados en rentas de corto plazo. Así, aunque el fortalecimiento del Estado esté a su alcance, la necesidad de estas rentas desincentiva el desarrollo de la autonomía burocrática necesaria para hacer sostenible dicho fortalecimiento.

En el segundo caso, se produce una recomposición partidaria. Los resultados de las elecciones del 2021 determinan la selección de políticos y partidos orientados hacia el largo plazo, tanto en su desarrollo institucional como en el tipo de política que llevan adelante. Sin embargo, por alguna razón no se produce el fortalecimiento estatal. Las razones para esto último pueden ser

múltiples: ideas políticas, resultados de la lucha política, escasez de recursos, etc.

Lo que habría que discutir respecto a este último escenario es su factibilidad. ¿Es posible una estabilización de los actores políticos con este tipo de Estado y de orden que le proponen a la sociedad? Tiendo a creer que no, que una recomposición de la configuración partidaria requiere de una modificación de la relación entre Estado y sociedad. En todo caso, esto debería esclarecerse con los resultados empíricos.

El último escenario es el de la «expansión sostenible». En este escenario ambas variables se mueven en una dirección positiva, reforzándose mutuamente. Las elecciones del 2021 producen una élite política nueva, con un interés por institucionalizarse y por desarrollar un fortalecimiento estatal sostenible en el tiempo. Es decir, donde la expansión de su alcance va acompañada de ganancias en autonomía y capacidad de la burocracia estatal. El avance simultáneo en ambos frentes permite desarrollar un Estado que limita las posibilidades de desarrollar comportamientos predatorios de cara a la sociedad. Asimismo, la expansión estatal genera legitimidad política, que a su turno retroalimenta la estabilidad de la élite política.

La desventaja de este modelo de análisis es que no es capaz de endogeneizar la elección de las alternativas de cada una de las dos variables señaladas. En parte, la resolución de la situación desencadenada por la pandemia debería empujar en una u otra dirección ambas variables. El control de la pandemia debería aumentar la legitimidad de una expansión del alcance estatal y aumentar el capital de los políticos que sean percibidos como los responsables de dicha situación. Esta situación establece una trayectoria que tiende a reforzarse en el tiempo, donde el constante y consistente fortalecimiento del Estado aumenta la legitimidad de los políticos y tiende a estabilizar la configuración y el sistema partidario.

Por otro lado, la trayectoria de ambas variables dependerá de los resultados electorales del 2021, los cuales no pueden reducirse a la coyuntura antes descrita, sino que dependen de un conjunto de variables y procesos que por ahora no están claros.





# La crisis de régimen, la pandemia y las izquierdas en el Perú

---

*Álvaro Campana O.*

---

### **Sumilla**

¿Cuál ha sido el papel de las izquierdas en una historia reciente en el Perú, marcada por la crisis del régimen instaurado en 1992, y la emergencia sanitaria generada a escala global por el nuevo coronavirus? Dar cuenta de ello, tomando como hitos para el análisis el contexto de las elecciones parlamentarias complementarias del 2020, así como el estado de emergencia y el prolongado confinamiento, es el propósito de este artículo, en un momento crítico y peligroso para el país, en el que a la vez se abre una importante oportunidad de replantear nuestra historia y darle otro rumbo. Cabe señalar que si bien los acontecimientos son muy rápidos, creemos que ratifican lo que buscamos proponer en esta especie de balance de los hechos desde la perspectiva de las izquierdas.

LAS ELECCIONES DEL AÑO 2016 terminaron siendo dirimidas por dos candidaturas de derecha. Sin embargo, a pesar de la traición y frustración que representó el gobierno de Ollanta Humala, una «tercera mitad» del electorado estuvo a punto de llevar a la segunda vuelta una candidatura de izquierda. Esta izquierda, que concurrió a las elecciones en alianza, estuvo representada en el parlamento por el Frente Amplio (FA), siendo la segunda bancada más importante del Congreso. Lamentablemente, esta alianza duró poco, dejando al sector crítico y potencialmente antineoliberal sin una representación consistente, capaz de darle una salida democrática y de izquierdas a lo que, día a día, se fue configurando como una «crisis de régimen».

Pedro Pablo Kuczynski (PPK), presidente de la República electo en una segunda vuelta, llevó a la «crema y nata» de la tecnocracia neoliberal al control del gobierno y del Estado, para, desatada la crisis, terminar renunciando a la presidencia el 21 de marzo del 2018, luego de una gestión sacudida por los enfrentamientos con el Congreso de mayoría profujimorista. El enfrentamiento de PPK con el Congreso, que precipitara su salida del gobierno, destapó con grandes y sucesivos escándalos que el Estado había sido objeto de una captura mafiosa y lobista por el gran capital, así como por grupos vinculados a la criminalidad, y que tal captura se había realizado a través de los partidos de derecha y de la

tecnoburocracia que había sido instalada en él para consolidarla: los resultados de la investigación del caso Odebrecht y la existencia de la organización criminal denominada «Los cuellos blancos», ejerciendo «justicia» desde el Poder Judicial, mostraron crudamente lo corrupto y criminal de la configuración del Estado neoliberal en el Perú, y que esta era una realidad cuya materialidad fue un lugar común a lo largo de varias décadas.

Si bien las izquierdas dentro del parlamento –FA y Nuevo Perú (NP)– y un sector importante de la ciudadanía, fuera de él, cumplieron un papel importante para enfrentar la crisis que había quedado desatada, estos no lograron conformar una corriente de cambio lo suficientemente amplia y movilizadora, capaz de liderar en aquel momento el rescate de nuestras instituciones y su necesaria transformación. Así, a pesar de que la situación llevó al relevo presidencial, a un referéndum y al cierre del Congreso, se tuvo la sensación de que difícilmente se podrían producir grandes cambios. En este escenario, las izquierdas no terminaron de creerse lo profundo de la crisis. No se configuraron como una alternativa que propugnara los cambios necesarios para el país, ni contaron con una ciudadanía que las respaldara. No hubo, pues, sino un malestar con altas dosis de pasividad y desafección de la política, de los políticos y de la democracia. Finalmente, fue el presidente Martín Vizcarra quien terminó canalizando este rechazo. Así, a inicios del 2020, se llevaron a cabo las elecciones para el Congreso a fin de complementar el periodo legislativo y, además, nos vimos enfrentados a la crisis sanitaria global que trajo consigo la pandemia causada por la COVID-19. Analizar el papel de las izquierdas en el 2020 es el propósito de este artículo.

## **Dos crisis que convergen en el 2020**

En lo que va del año 2020 asistimos a dos hechos importantes que configuran el escenario político del país: la elección de un

nuevo Congreso y la emergencia causada por la expansión de la COVID-19 a nivel global, que pasamos a describir sucintamente.

En primer lugar, la crisis de gobernabilidad neoliberal vivida desde el inicio del segundo año del gobierno de PPK, producto de las revelaciones por el caso Lava Jato en las que el expresidente también se vio involucrado, se enmarca en una crisis aún más profunda a la que se ha catalogado como «crisis de régimen». La «crisis de régimen» se produjo: a) al evidenciarse formas de corrupción estructural y la captura mafiosa del Estado que involucra a empresarios, tecnócratas y políticos, y al desatarse un conflicto entre las «élites»; b) al ponerse de manifiesto la incapacidad de solucionar estos problemas bajo los arreglos institucionales instaurados en 1992, que más bien los propiciaron; y c) debido a las dificultades para reproducir su legitimidad producto de la recesión económica y la caída de los precios de las materias primas después de un periodo de crecimiento extraordinario pero excepcional.

Puestos en evidencia los límites del régimen político, se cuestiona el modelo económico y decae, profundamente, el consenso social construido desde hacía tres décadas. Todo ello generó una profunda desconfianza de la ciudadanía en las instituciones y una crisis de representación política con la desafección por la política y la democracia. Fue en este escenario en el que se produjo el reemplazo de PPK por su vicepresidente, Martín Vizcarra, la realización de un referéndum para impulsar reformas en el ámbito judicial y político electoral, el cierre del Congreso y la elección de uno nuevo hasta completar el periodo gubernamental.

En segundo lugar, la pandemia desatada por el coronavirus, que ha obligado a la mayoría de los Estados a implantar estados de excepción y confinar a millones de personas en sus hogares, poniendo en cuestión los enfoques de las políticas neoliberales. El desmantelamiento, desfinanciamiento y privatización de los

sistemas de salud pública ha hecho de estos enfoques incompetentes para responder a la emergencia. Es así que se reconoce la necesidad de tener un Estado más fuerte, que planifique, regule y tenga un rol más activo en la provisión de servicios, en la garantía del ejercicio de derechos y en la recuperación económica, a contrapelo de la idea del Estado mínimo y de la capacidad omnisciente del mercado y de la inversión privada para asignar eficientemente recursos y resolverlo todo por la ley de la oferta y la demanda.

El coronavirus ha acelerado, además, otros procesos de crisis y cambio a nivel global, poniendo en cuestión la globalización neoliberal, que en lugar de afirmar la democracia liberal y la economía de mercado como garantes de la paz y el progreso según sus propios objetivos, ha socavado las democracias, las soberanías nacionales y el orden institucional global erigido después de la Segunda Guerra Mundial, generando profundas desigualdades y una crisis ambiental que amenaza con la desaparición misma de la especie. Frente a ello, urge pensar en alternativas democratizadoras al capitalismo en su forma neoliberal, que devuelvan el poder a los ciudadanos y ciudadanas y que pongan el acento en lo público, sin perder de vista que también se abre la posibilidad de que se exacerbén los aspectos más autoritarios y destructivos de la política y del poder, destinados estos a salvaguardar los intereses de los grupos de poder económico global.

Lo anterior tiene profundas repercusiones en el Perú, donde justamente las dificultades y los sesgos en la respuesta a la emergencia por parte del gobierno tienen que ver con los límites estructurales del Estado neoliberal, la insistencia en fórmulas de política que han sido absolutamente rebasadas por la realidad, así como su inclinación a priorizar los intereses de los grupos de poder económico. El desborde social, con importantes sectores de la ciudadanía obligados a buscarse la vida en la calle para no morir de hambre, desafiando el confinamiento normado; el retorno de migrantes a sus regiones y pueblos de origen; y la anomia social,

parecieran plantear que solo hay dos alternativas: imponer medidas más drásticas que garanticen el orden o dejar que la prevalencia de la «selección natural» haga su trabajo, tal como plantean algunos. Todo con tal de impedir que la participación organizada de la población en la respuesta a la crisis, o formas de subsidio económico y social, puedan abrir la caja de Pandora de una discusión sobre la necesidad de una mayor redistribución de la riqueza que eche por la borda la racionalidad impuesta por el neoliberalismo en los últimos 30 años.

Los resultados de las recientes elecciones complementarias del Congreso no fueron auspiciosos para las izquierdas. El Congreso hasta ahora no ha sido capaz de plantear una agenda a la altura de las circunstancias, guiado por el pragmatismo de los grupos que configuran la mayoría parlamentaria. La izquierda presente en este poder del Estado, representada por el FA, junto a otras que han mostrado compartir una agenda progresista como el Frente Popular Agrícola del Perú (Frepap), plantean todavía propuestas dispersas. Si bien es cierto, hoy más que nunca el régimen neoliberal se muestra en lo más crudo de su insolvencia para responder a la emergencia, a las necesidades y al respeto y materialización de derechos fundamentales de la población, como el derecho a la salud y a la igualdad, el gobierno, los medios de comunicación y los grupos de poder económico son los que marcan el rumbo de las medidas y las políticas, sin contrapesos importantes, con una ciudadanía confinada o desbordada, fragmentada, asustada y golpeada por el hambre y el desempleo.

Al respecto, debemos decir que en estos momentos las condiciones para impulsar un cambio de rumbo en el marco de un proyecto de izquierda en el país son mayores y mejores. Estamos en un tiempo para la imaginación política<sup>1</sup>, aunque la crisis también azota a las izquierdas que siguen sin tener la capacidad de articular

---

<sup>1</sup> Ver: Ramírez, Ignacio. «El tiempo de la imaginación política». *nuso.org*, Buenos Aires, abril del 2020. En: [bit.ly/2YLP32](https://bit.ly/2YLP32)

una alternativa y forjar un sujeto de cambio que impulse una salida. Como Michel Wieviorka<sup>2</sup> plantea en una reciente entrevista, el poder está desbordado y nos sobran ideas desde las izquierdas, pero faltan líderes y organizaciones para llevar dichas ideas a cabo, tal como lo demuestra la intervención intermitente y de baja intensidad que se da desde las izquierdas en el momento actual.

### **Las izquierdas y las elecciones complementarias 2020**

Las elecciones complementarias tras el cierre del Congreso y la instalación de una nueva representación deberían haber contribuido a menguar la crisis política, de acuerdo a las consideraciones de quienes creían que la base de esta era un conflicto de poderes. Para algunos sectores en las izquierdas, estas elecciones debían ser fundamentales para disputar la salida a la crisis en el entendido de que la única forma de salir de ella era construir una agenda de grandes y profundas reformas que terminen resolviendo los problemas de fondo. Esto frente a la negativa de Vizcarra de asumir el agotamiento del régimen y la necesidad de abrir un nuevo momento político, sea con un remozado neoliberalismo que resuelva los déficits del Estado y del mercado, o con un cambio en perspectiva posneoliberal, en lo que debía ser una suerte de «transición» a un nuevo régimen. Para otros sectores de la izquierda estas elecciones no tenían importancia o fueron asumidas como un proceso electoral más.

En general, podemos decir que desde las izquierdas primó, como ha ocurrido desde el principio de la «crisis de régimen», una mirada coyunturalista. Tanto las elecciones regionales y locales del 2018, e incluso los intentos de vacancia de PPK, no fueron encarados desde una perspectiva estratégica que las hubiese

---

<sup>2</sup> Ver: Febbro, Eduardo. «Michel Wieviorka: 'En este momento, el poder está desbordado'». *pagina12.com.ar*, Buenos Aires, 3 de mayo del 2020. En: [bit.ly/3hJuAv1](https://bit.ly/3hJuAv1)



llevado a articular sus esfuerzos, a construir una agenda común que plantee una transición de régimen, a tratar de recuperar de manera conjunta su relación con una ciudadanía molesta, descontenta, pero mayoritariamente pasiva. Se logró el cierre del Congreso y con ello la derrota del sector más autoritario y reaccionario de la derecha representada por el fujimorismo y el aprismo, pero no unas elecciones generales con nuevas reglas que hubiesen sido un objetivo estratégico a alcanzar. Vizcarra con su importante popularidad ayudó a salvaguardar la gobernabilidad neoliberal y a no ponerla en riesgo, convocando a elecciones parciales que se dieron en condiciones complicadas debido a lo escaso del tiempo y en un contexto de fiestas y vacaciones.

Las elecciones para el nuevo Congreso significaron, en el caso del NP, la ruptura y, con ello, la salida de algunas de sus principales referentes con protagonismo en el parlamento anterior. Esta salida se sustentaba en una supuesta complacencia de esta organización hacia valores ajenos a las izquierdas, o a la corrupción, por el intento de construir una alianza con Perú Libre (PL) y Juntos por el Perú (JPP). Cabe notar que se denunció una especie de oportunismo electoral porque se consideraba que debía priorizarse la inscripción de la organización en lugar de participar en unas elecciones que iban a ser irrelevantes.

En el caso del FA, la apuesta fue la de acumular y consolidarse como la principal fuerza de izquierda, ratificándolo con la elección de una nueva representación en el parlamento. En el caso de la alianza JPP (junto a NP, ante el fracaso de una alianza junto a PL) su estrategia fue, a estas alturas, tener una bancada y afirmar una mayor presencia en el escenario político. PL, por su parte, buscó no perder vigencia, mientras Democracia Directa intentó participar teniendo importantes candidatos regionales (en las elecciones del 2018 ya habían demostrado tener capacidad de convocatoria), tentando suerte en unas elecciones donde no estaba en juego la pérdida del registro electoral. Fueron más bien el etnocacerismo,

en alianza con Unión Por el Perú (UPP), generando una percepción de radicalidad, y el Frepap, que ha venido planteando una agenda progresista, los grupos políticos que dieron la campanada en las elecciones. UPP ganó las regiones del sur, base del voto crítico, donde el FA tuvo su más importante votación en las elecciones del 2016, mientras el Frepap atrajo parte importante del voto de rechazo a la política tradicional. Finalmente, las izquierdas terminaron fragmentadas, perdiendo con ello la oportunidad de obtener una mayor representación<sup>3</sup>.

El resultado de las elecciones configuró un Congreso con limitada representación. Hasta ahora la actual representación parlamentaria ha sido incapaz de plantear una agenda sustantiva para encarar la «crisis de régimen» y la pandemia desatada por el coronavirus, proponiendo algunas iniciativas sentidas por la población, básicamente efectistas, y más bien parece apuntar a desmontar la mayoría de las tímidas reformas políticas previas al cierre del Congreso anterior. Parece aprovechar para ello la emergencia y juega a ser oposición ahora que la situación se agrava debido a la expansión de la COVID-19 y de la recesión económica a la que conllevan las medidas de emergencia. Se debe agregar, además, que un sector importante de la ciudadanía no tiene representantes. Esto se debe a la fragmentación del voto y a la baja participación electoral, lo que impidió que varias de las organizaciones no pasen la valla, además de sumar las abstenciones, los votos blancos y los nulos<sup>4</sup>. Con ello, el actual Congreso sigue siendo parte de la descomposición del régimen en crisis.

---

<sup>3</sup> En conjunto, la suma de la votación válida obtenida por el Frente Amplio, Juntos por el Perú, Democracia Directa, Perú Libre y Renacimiento Unido Nacional (RUNA) da un 20% de los votos, aproximadamente. Si bien es cierto las sumas no son automáticas, es algo a tener en cuenta.

<sup>4</sup> De aproximadamente 24.8 millones de ciudadanas y ciudadanos habilitados para votar, un total de 11.7 millones no están representados. De estos, se abstuvieron 5.8 millones; votaron blanco, viciado o nulo, 3 millones; y 4.3 millones votaron por partidos que no pasaron la valla, siendo estos el 31.51% de los que fueron a votar.

## **La COVID-19 y la megacrisis: limitaciones y desafíos para el Perú y las izquierdas**

Los grupos de poder económico, sus tecnócratas, políticos e intelectuales, proponían al país conmemorar el 2021, año del bicentenario de la independencia proclamada por el libertador San Martín, con el ingreso del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como culminación de un «proceso de modernización» iniciado hace 30 años. Estos sueños lejos están de hacerse realidad en un país que ha visibilizado su precariedad luego de años de «prosperidad falaz» con la emergencia desatada por la pandemia. Mientras redactamos este artículo, a pesar de la temprana imposición de la cuarentena, el Perú ya ostenta un triste tercer lugar en la región, después de Estados Unidos y Brasil, en contagios y fallecimientos a causa de la COVID-19<sup>5</sup>.

Millones de personas se ven expuestas a una precariedad aún mayor a la ya existente y las llamadas clases medias emergentes, señal del éxito del modelo, regresan a la pobreza. Los más pobres de las ciudades, las regiones y el campo, así como los pueblos indígenas, son, como siempre, los más afectados. El Perú, a pesar de haber sido alabado como uno de los países que rápidamente tomó medidas drásticas para enfrentar la emergencia sanitaria, la emergencia social y económica, anunciando bonos para la población y medidas de reactivación descritas como audaces y millonarias, hoy se encuentra entre los países más castigados por la pandemia, siendo poco creíble la anunciada meseta en la cantidad de contagios y fallecimientos. Tenemos un sistema de salud colapsado donde se debe pelear por un balón de oxígeno a precios exorbitantes para no morir y una población que desborda

---

<sup>5</sup> Se habla incluso de un subregistro importante de fallecimientos que arrojaría una cifra de más de 17 mil decesos, mucho más que los más de 5 mil registrados al 5 de junio del 2020.

cada vez más las medidas restrictivas para sobrevivir. El gobierno, por su parte, parece «tirar la toalla», y entre la retórica de la «nueva convivencia» y la «nueva normalidad», la mayoría de peruanos y peruanas se mueven entre la indiferencia, la resignación y el cinismo que ya genera el «sálvese quien pueda».

Con la crisis del proyecto neoliberal, el futuro, ahora, está en disputa. De la comprensión de la profundidad de la crisis que vivimos y de las respuestas que vayamos dando como país, se irá delineando y definiendo lo que será nuestro futuro como colectividad nacional. Estamos ante una megacrisis<sup>6</sup> que ha sido acelerada con la aparición y expansión del coronavirus. Megacrisis porque articula varias otras crisis resultantes de la sobreexplotación extensiva e intensiva de la naturaleza, que genera la aparición de estas enfermedades que nos jaquean como especie, además de la grave amenaza que implica el «cambio» climático, que ha acelerado los desastres «naturales» en todo el mundo. A esto se le suma una recesión económica profunda –que venía anunciándose antes de la aparición del virus, detonada luego por la pandemia–, con una larga caída de la economía y todo lo que ello trae aparejado<sup>7</sup>. El declive de los Estados Unidos como potencia hegemónica y el socavamiento de las instituciones internacionales también se vienen acelerando, presentándonos un mundo con muchos peligros y adversidades<sup>8</sup>.

La pandemia ha hecho, además, que se visibilicen los desastres causados por la conversión del Estado en un agente garante de intereses privados y del gran capital, antes que de los derechos y del bienestar público. La situación de los sistemas públicos de salud

---

<sup>6</sup> Brunner, Joaquín. «Megacrisis y resiliencia». *brunner.cl*, Santiago de Chile, 3 de mayo del 2020. En: [brunner.cl/?p=2127](http://brunner.cl/?p=2127)

<sup>7</sup> Gilet, Eliana. «'La crisis no fue generada por el virus': cómo ha cambiado la economía mundial. (Entrevista a Óscar Ugarteche)». *mundo.sputniknews.com*, Moscú, 15 de marzo del 2020. En: [bit.ly/2UWBAuL](https://bit.ly/2UWBAuL)

<sup>8</sup> Bermejo, Alfonso. «El nuevo orden global al que nos lleva el Covid-19». *noticiassser.pe*, Lima, 15 de marzo del 2020. En: [bit.ly/2CjCCdD](https://bit.ly/2CjCCdD)

ha demostrado estar en condiciones deplorables en todo el mundo. A ello habrá que sumar la desafección de la población frente a la política y la democracia liberal en sociedades que reclaman algo de orden y estabilidad en medio de la anarquía capitalista y la precarización y desigualdad a la que han sido arrojadas las grandes mayorías en todo el planeta.

Nuevamente, en el Perú, como en el mundo, se abre un escenario en el que se hace posible plantear e impulsar los grandes cambios que se necesitan. Sin embargo, la derecha, la liberal y la reaccionaria, teme que cualquier iniciativa reformista pueda terminar empujando cambios de mayor hondura. Por ello, el soporte social a las medidas de confinamiento se ha basado en los programas focalizados de lucha contra la pobreza, impidiéndose cualquier tipo de protagonismo ciudadano, sea para generar un mayor consenso sobre las medidas a través del diálogo o a través del involucramiento de los sectores organizados en los niveles primarios de atención de la salud, abandonados estos por una respuesta centrada en la atención hospitalaria. Se ha preferido entonces una población tutelada por la tecnocracia, los medios y las fuerzas del orden. Finalmente, se ha optado por cautelar, nuevamente, los intereses de los grupos de poder económico, poniendo el peso de la crisis en las espaldas de los trabajadores, apelando a la suspensión perfecta, una suerte de despido encubierto de los trabajadores, destinando los recursos para el salvataje financiero en favor de los bancos y los grandes grupos de poder económico<sup>9</sup>, incluidas las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), cada vez más cuestionadas por importantes sectores de la ciudadanía. Así pues, se han dado martillazos sobre una coladera<sup>10</sup>. Pero no solo se trata de errores de gestión y política,

---

<sup>9</sup> Francke, Pedro. «El fiasco de ReactivaPerú y lo que Realmente Necesitamos». *pedrofrancke.com*, Lima, 16 de mayo del 2020. En: [bit.ly/2YNSr3T](https://bit.ly/2YNSr3T)

<sup>10</sup> López, Sinesio. «Martillazos sobre una coladera». *larepublica.pe*, Lima, 28 de mayo del 2020. En: [bit.ly/2AHp4bH](https://bit.ly/2AHp4bH)

o de los límites estructurales que se imponen a nivel institucional, económico y social con la precarización neoliberal del Estado, la economía y la sociedad peruanas: se trata de políticas de clase. Ello se evidencia en la propia estrategia de reactivación de sectores de la economía en los que la agricultura familiar sigue siendo la más olvidada, cuando es fundamental para garantizar la alimentación, el trabajo y la subsistencia de una porción importante de la población, mientras que la actividad minera no se ha suspendido y los contagios entre sus trabajadores son importantes.

Las izquierdas en un principio fueron cautelosas, entre la comprensible perplejidad ante una situación descrita como inédita y la necesidad de respuesta conjunta frente a una amenaza que no parecía distinguir clases ni respetar diferencias de ninguna índole. En ese contexto, había que apoyar la declaración de emergencia y el confinamiento. La propia población mayoritariamente ha asumido como correctas las disposiciones del gobierno, adjudicándose este un importante nivel de popularidad, monopolizando las iniciativas y su presencia en los medios, dada la situación. Sin embargo, ahora es más evidente que el virus sí distingue y exacerba las condiciones de desigualdad y de dominación.

Fue Podemos Perú, encabezado por Daniel Urresti, el candidato más votado de la contienda electoral del 2020, quien logró desde el parlamento instalar en la agenda política el tema de las AFP, exigiendo que el 25% de los aportes pueda ser retirado, con una clara oposición del gobierno. El Frepap ha presentado iniciativas interesantes sobre el impuesto a la riqueza, pero no han tenido mayor eco. Y, finalmente, fue el Frente Amplio, principalmente a través de Rocío Silva y Mirtha Vásquez, junto con parte de la izquierda fuera del parlamento, como Nuevo Perú, con Verónica Mendoza a la cabeza, quienes plantearon la necesidad de un «bono universal» como clave para resistir la «cuarentena sin hambre», exigiendo derogar, además, las normas antilaborales por una «cuarentena sin explotación». También se ha buscado poner en

el centro de la discusión el apoyo a la pequeña agricultura, pero sin éxito. Ahora, la discusión que se plantea es la de una «renta universal» mientras dure la emergencia sanitaria y el confinamiento. Luego, se planteó el impuesto a la riqueza, el cual, sin embargo, ha sido mediatizado, cuando no ridiculizado, en circunstancias en que en diversos países el debate sobre este impuesto es un tema de la agenda política.

Vizcarra, en sus usuales intervenciones televisadas y en muchas medidas asumidas por su gobierno, ha tratado, hábilmente, de responder a todas las demandas sociales, planteando la necesidad de una reforma integral del sistema de pensiones, la aprobación de un bono universal familiar que sigue siendo focalizado, la discusión de un impuesto a los salarios altos como si fueran sinónimo de un impuesto a la riqueza, que finalmente se ha diluido, entre otras medidas.

Hoy que el Perú se encuentra en el pico de muertes y contagios, con la poca voluntad del gobierno de aplicar la ley para articular a los establecimientos privados de salud a la respuesta estatal ante la emergencia, con las presiones de acelerar el desconfinamiento y la reactivación de la economía por parte de los grupos de poder económico, y tras ya casi tres meses de un confinamiento que no tiene cómo sostenerse con un Estado incapaz de distribuir fondos a la población, se plantean nuevos frentes de crítica al gobierno. En esta situación, las izquierdas han demostrado tener propuestas frente a la crisis. Si bien es cierto el gobierno continúa manteniendo importantes niveles de aceptación pública, es también cierto que esta empieza a disminuir. La «nueva normalidad» y la «nueva convivencia» son fórmulas altisonantes para seguir en más de lo mismo y no para abrir un nuevo momento en la historia del país, que es lo que se reclama.

## Para terminar

¿Las izquierdas serán capaces de articular el creciente descontento hacia una crítica más de fondo y, a la vez, ser capaces de mostrarse como alternativa de salida a este momento tan difícil que pueda significar un nuevo pacto social, una nueva Constitución e incluso una refundación de la República?

Debemos, por otra parte, tomar en cuenta que las elecciones del 2021, que también serán afectadas por la actual situación, ya se encuentran cerca. ¿Serán las izquierdas capaces de construir un proyecto convocante y desde una perspectiva más estratégica al desafío planteado por las crisis? Las izquierdas en el parlamento y las que están fuera de él, han estado lejos de dar una respuesta articulada y contundente al desafío de tener un perfil propio e instalar su agenda como parte de una propuesta programática más integral. Con ideas importantes en torno a diversos temas, tal como hemos visto, a los que podemos agregar los relacionados a la reactivación del agro y la necesidad de garantizar la alimentación de la población, así como la urgencia de unificar el sistema de salud y de fortalecerlo en su nivel primario, la izquierda no ha sido capaz de plantear nada respecto de los retornantes o las dificultades de los gobiernos descentralizados para enfrentar la pandemia. Estas dificultades pueden atribuirse, por supuesto, a las circunstancias de encierro, pero también a lo deslucido de la participación de la bancada del FA en el parlamento, con algunas excepciones, la aparición intermitente del NP y su lideresa, la debilidad de organizaciones como la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), así como a los limitados vínculos de las izquierdas con sectores de la sociedad, como los pequeños agricultores o los trabajadores de la salud, o como las comunidades rurales y urbanas, donde los pobladores desde sus territorios desarrollan iniciativas y estrategias para impedir la expansión de la infección y activar mecanismos de supervivencia.



Y si bien algunos esfuerzos se vienen dando en este rumbo, se necesitará forjar una gran fuerza social para cambiar realmente las cosas<sup>11</sup>. La derecha que ha capturado el Estado, los grupos de poder económico que se agrupan en la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) y los que se han hecho millonarios con las miserias y desigualdades de la mayoría de peruanos y peruanas, incluso en situaciones tan graves como las que vivimos, incapaces de cambiar de actitud, difícilmente permitirán que así nomás se den cambios.

---

<sup>11</sup> Como bien lo advierte Rafael Poch en su artículo «En la boca del túnel», contrariamente a quienes anuncian que estamos *ad portas* del fin del orden actual, el mundo que viene podrá ser diferente, pero no necesariamente mejor. Los grupos de poder no cederán fácilmente su poder, por lo que se requiere de una fuerza social colosal para construir un orden social más viable y equitativo en el mundo. Ver: Poch, Rafael. «En la boca del túnel». *rafaelpoch.com*, Barcelona, mayo del 2020. En: [t.co/zZbmQHNIiLU](https://t.co/zZbmQHNIiLU)



# **La lógica institucional del Ministerio de Trabajo en la crisis sanitaria**

---

*Carlos Mejía A.*

---

## Sumilla

El texto pretende analizar las decisiones tomadas por el gobierno peruano en materia laboral durante la cuarentena aplicada por la pandemia de COVID-19. Para ello se revisa la política laboral llevada a cabo desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), buscando explicar las decisiones políticas tomadas por el ente estatal. El texto comprende un marco temporal que se inicia en marzo del 2020, cuando se decreta el estado de emergencia sanitaria y el aislamiento social obligatorio, hasta fines de junio del mismo año, en que se levanta el aislamiento y parece ya definido un retorno a la «normalidad» con protocolos de salud incluidos. Para el análisis nos apoyamos en las definiciones elaboradas en el marco de los estudios de *path dependence* (dependencia de trayectoria), sosteniendo que la reforma laboral de 1992 durante el inicio de la dictadura fujimorista constituye un «legado» institucional que es asumido y defendido por el MTPE. Dicho legado supone una manera de entender las relaciones laborales y especialmente el rol del Estado en el mundo del trabajo. La debilidad de los otros dos actores de esta dinámica (empresarios y sindicatos) permite que la dependencia de la trayectoria permanezca sin mayores cambios.

## Introducción

Un cálculo inicial señala que el 2020 podría terminar con 3.5 millones de desempleados en el país<sup>1</sup>. El crecimiento acelerado del subempleo subsiguiente tendrá efectos importantes en el conjunto de la sociedad peruana. Una de las primeras preguntas que surge es precisamente si esta situación pudo evitarse o mitigarse de una mejor manera.

En las siguientes líneas presentamos un primer avance de una investigación que busca analizar las decisiones tomadas por el gobierno peruano para paliar los efectos de la pandemia y la cuarentena en el mundo del trabajo, a partir de la política laboral llevada a cabo desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). El texto comprende un marco temporal que se inicia en marzo del 2020, cuando se decreta el estado de emergencia sanitaria y el aislamiento social obligatorio, hasta fines de junio del mismo año, en que se levanta el aislamiento y parece ya definido un retorno a la «normalidad» con protocolos de salud incluidos.

A nivel conceptual, el texto se apoya en las definiciones elaboradas en el marco de los estudios de *path dependence*

---

<sup>1</sup> «Impacto del COVID-19 en el empleo en el Perú». *esan.edu.pe*, Lima, 24 de abril del 2020. En: [bit.ly/3euQyz7](https://bit.ly/3euQyz7)

(dependencia de trayectoria) que nos permite ordenar y dar sentido a las decisiones políticas del MTPE en el periodo señalado<sup>2</sup>.

Como sabemos, los procesos políticos son dinámicos y comprenden relaciones diversas entre los distintos componentes que conforman un sistema político. En donde las luchas políticas son mediadas por arreglos institucionales entre actores formales, reglas informales y procedimientos que estructuran el desarrollo de las políticas públicas. El *path dependence* parte de una secuencia histórica donde eventos iniciales establecen un patrón o trayectoria que se reproduce a lo largo del tiempo. La trayectoria institucional se compone de las condiciones antecedentes que van permaneciendo sin cambios sustantivos hasta alguna coyuntura crítica, momento en el cual surgen reacciones y contrarreacciones al modelo que puede transformarse o mantenerse<sup>3</sup>.

En el mundo del trabajo peruano, planteamos que el hecho antecedente clave ha sido la reforma laboral aplicada por la dictadura de Alberto Fujimori en 1992. Esta reforma laboral configuró un orden normativo e institucional de características muy precisas: salida del «tema laboral» de la agenda política; renuencia estatal a intervenir en el ámbito laboral; desconfianza frente a la acción de los sindicatos; predominio de lo individual sobre lo colectivo para abordar el tema laboral; vaciamiento de contenido a conceptos como diálogo social o libertad sindical;

---

<sup>2</sup> Arellano Gault, D. y Lepore, W. «Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico: Límites y restricciones de la literatura contemporánea». *Gestión y política pública*, vol. 18, n.º 2. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2009, pp. 253-305; Mahoney, J. «Path Dependence in Historical Sociology». *Theory and Society*, vol. 29, n.º 4. Berlín: Springer Science+Business Media, 2000, pp. 507-548; Trigo, L. G. «El debate sobre la noción de Path Dependence y su conciliación en un modelo dinámico de análisis institucional». *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 6, n.º 1. Temuco: Universidad Católica de Temuco, 2015, pp. 81-107.

<sup>3</sup> Arellano Gault, D. y Lepore, W. «Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico: Límites y restricciones de la literatura contemporánea». *Gestión y política pública*, vol. 18, n.º 2. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2009, pp. 253-305.

renuencia a sistematizar normas y más bien dispersión normativa; preeminencia de lo técnico sobre lo político en el tema laboral; y percepción del MTPE como un ente promotor del empleo en desmedro de la fiscalización laboral. Cabe recalcar que la actual conformación institucional del MTPE tiene su origen en dicha reforma legal, convirtiendo a la política laboral en su principal legado.

## **Antecedentes**

La principal característica del sistema de relaciones laborales en nuestro país es haber normalizado el legado institucional de la reforma de 1992. A pesar de recurrentes conflictos laborales, un constante número de accidentes de trabajo o las cifras de informalidad laboral, lo cierto es que «el tema laboral» ha estado prácticamente ausente de la agenda política de los diferentes gobiernos en las dos décadas del presente siglo.

Sin embargo, poco antes de la pandemia, en diciembre del 2019, el tema laboral llegó a los medios de comunicación a partir del caso de la muerte de una pareja de jóvenes trabajadores en un local de McDonald's. Este lamentable hecho se suma a la muerte de otros dos trabajadores en un incendio en un centro comercial informal de Lima, ocurrido el 2017, y a la de cuatro trabajadores que mueren en otro incendio en el centro comercial formal de Larcomar, en diciembre del 2016. En todos los casos, junto con las responsabilidades de las empresas tenemos una autoridad de trabajo ausente y con muy escasa capacidad para fiscalizar, tanto a empresas informales como a grandes empresas formales.

Frente a estas tragedias, la opinión pública se indignó y exigió sanciones severas y mayores medidas de fiscalización y supervisión de las condiciones de trabajo. Sin embargo, cada una de esas coyunturas críticas fue resuelta sin un cambio sustancial de la institucionalidad laboral.

El 5 de marzo del 2020 se confirma el primer caso de COVID-19 en nuestro país. El 11 de marzo se declara la emergencia sanitaria y el 15 de marzo el presidente de la República, Martín Vizcarra, mediante el Decreto Supremo n° 044-2020-PCM, declara el estado de emergencia nacional y el «aislamiento social obligatorio» (en adelante cuarentena), que unos días después se completaría con la «inmovilización social obligatoria» (toque de queda de 9.00 pm a 4.00 am). Para ese momento, había 71 casos confirmados de COVID-19.

Estas medidas significaron la paralización de las actividades laborales con excepción de las actividades de prestación de los servicios de abastecimiento de alimentos, salud y medicinas; continuidad de los servicios de agua, saneamiento, energía eléctrica, gas, combustibles, telecomunicaciones, limpieza y recojo de residuos sólidos; servicios funerarios; transporte de carga y mercancías; y actividades conexas. Se cerraron las fronteras y se cancelaron los vuelos, así como el transporte terrestre de pasajeros a nivel nacional e internacional.

Un dato que puede ilustrar las prioridades de las autoridades y de una parte importante de la opinión pública fue el debate alrededor de si la norma permitía a los dueños de mascotas sacarlas a pasear. Mientras tanto, la situación de las personas en autoempleo (comercio informal) o con empleos precarios no fue discutida durante los primeros días de la cuarentena.

## **Cuatro preguntas y una trayectoria**

En los meses que comprende nuestro texto, el MTPE elaboró y aplicó un amplio número de normas legales que fueron conformando un cuerpo normativo para el contexto de la pandemia. La cadena de decisiones y hechos políticos que se configura en este proceso se organizó en base cuatro preguntas que sirvieron como una suerte de *trigger* (disparador) de la discusión pública y de las reacciones



de los altos funcionarios del MTPE. Las preguntas son: ¿quiénes deben seguir trabajando?; ¿vacaciones o licencia con goce de haber?; ¿son trabajadores los «riders» de aplicativos?; y ¿se va a permitir la «suspensión perfecta de labores»?

Es importante recalcar en este punto que, en un contexto como el peruano, caracterizado por su baja institucionalidad<sup>4</sup>, las coaliciones promotoras de políticas organizadas alrededor de empresarios y sindicatos son también débiles, por lo que la dependencia de la trayectoria en la política laboral permite explicar mejor las turbulencias y continuidades.

### *¿Quiénes deben seguir trabajando?*

Un primer tema que debió resolver el MTPE una vez establecida la cuarentena fue determinar qué trabajadores debían continuar laborando y cuáles no. Esto era importante pues la norma gubernamental (Decreto Supremo n° 044-2020-PCM) era muy ambigua con respecto al tema laboral.

La norma incluyó en la relación de «servicios y acceso a bienes esenciales» a «cualquier otra actividad de naturaleza análoga a las enumeradas en los literales precedentes o que deban realizarse por caso fortuito o fuerza mayor». De esta manera, algunas empresas trataron de mantener sus actividades amparándose en una definición amplia y generosa.

Por ejemplo, en un comunicado público, el Sindicato de la Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston señaló que la empresa estuvo obligando a sus trabajadores de la planta de Ate a

---

<sup>4</sup> Awapara Franco, O. y Dargent, E. «Huntington en el Perú (o cuidado con las reformas)». En: P. Drinot, ed. *El Perú en teoría*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2017; Dargent, E. *El Estado en el Perú: Una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2012.

laborar, bajo el entendido de que pertenecen al rubro de «alimentos y bebidas».

Al respecto, el ex ministro de Trabajo, Christian Sánchez, señaló:

Las actividades esenciales deberían ser aquellas básicas para mantener esta situación por el estado de emergencia. Por un lado, la intención es el aislamiento social y evitar que se rompa esa regla, pero por otro lado se pone una lista abierta de actividades esenciales y otras vinculadas. Esto no tiene mucho sentido porque finalmente las reglas de excepción se van ampliando<sup>5</sup>.

Así, al no establecerse de manera clara los grupos y actividades laborales que debían paralizar, se abrió una ventana para la continuidad de labores en diversos sectores. Este hecho empezó a ser visible a través de denuncias en redes sociales en la tercera semana de marzo, apenas iniciada la cuarentena.

Las denuncias provenían de los pocos sindicatos existentes –como el de la empresa Backus– pues en los centros de trabajo donde no se contaba con organización gremial, los trabajadores no tenían manera de hacerse escuchar. Y si bien la demanda de los sindicatos exigía la presencia de la autoridad de trabajo, a través de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), el primer día de la cuarentena dicha instancia informó que no se iban a realizar inspecciones a empresas pues los inspectores estaban en cuarentena. Es decir, que el sistema de fiscalización estaba inoperativo precisamente cuando más se le necesitaba. Ante el asombro de la opinión pública y la demanda reiterada de los sindicatos, la dependencia estatal cambió de opinión y anunció que iba a atender denuncias virtuales y telefónicas.

Otro sector que registró idas y venidas fue el de minería. El mismo 15, la Confederación Nacional de Instituciones

---

<sup>5</sup> Páucar, J. «¿Todos los trabajadores se quedan en sus casas?: El problema de algunas 'actividades esenciales'». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 20 de marzo del 2020. En: [bit.ly/2Zoo8SI](https://bit.ly/2Zoo8SI)

Empresariales Privadas (Confiep) exigió al gobierno que la actividad minera continúe<sup>6</sup>. Dos días después, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) informó que las actividades mineras no se iban a interrumpir. Uno de los argumentos era que los proyectos mineros se encontraban en zonas alejadas por lo que el riesgo de contagio era reducido. Sin embargo, se registra el traslado de trabajadores entre los campamentos mineros y las ciudades, por lo que el presidente Vizcarra tuvo que declarar que no había presiones del gremio empresarial y que las mineras debían de interrumpir sus labores, salvo que se trate de proyectos debidamente aislados<sup>7</sup>. Finalmente, la presidenta de la Confiep, María Isabel León, ensaya una disculpa señalando que había sido «malentendida»<sup>8</sup>. En las siguientes semanas, el número de trabajadores mineros contagiados de COVID-19 se incrementaría considerablemente.

Otro tema en este acápite que ilustra las indecisiones del gobierno gira en torno al «trabajo remoto». En un primer momento, el MTPE señaló que dicha modalidad era obligatoria para las personas que se encuentren dentro del grupo de riesgo de contagiarse de COVID-19: mayores de 60 años o personas con problemas de hipertensión arterial, diabetes, enfermedades cardiovasculares, enfermedad pulmonar crónica, cáncer u otros estados de inmunosupresión. Para los casos en los que no sea posible el teletrabajo, precisó el ministerio, los empleadores deberán otorgarle al trabajador «licencia con goce de haber sujeta a compensación». Esta era una definición más bien ambigua que parecía indicar que las restricciones se limitaban al grupo

---

<sup>6</sup> «Confiep: 'No se puede pensar que los campamentos mineros van a paralizar durante 15 días'». *Gestión*, Lima, 16 de marzo del 2020. En: [bit.ly/3iQ2df0](https://bit.ly/3iQ2df0)

<sup>7</sup> «Vizcarra: 'No hay presión de Confiep y si la hubiera, no la aceptaríamos'». *Gestión*, Lima, 20 de marzo del 2020. En: [bit.ly/32bOmtK](https://bit.ly/32bOmtK)

<sup>8</sup> «Confiep afirma que pedido para que mineras puedan seguir operando 'fue mal entendido'». *Perú21*, Lima, 24 de marzo del 2020. En: [bit.ly/3en0Sc8](https://bit.ly/3en0Sc8)

vulnerable, lo que no iba en la misma dirección a lo señalado por el presidente Vizcarra.

Al parecer, los funcionarios del MTPE no estaban convencidos ni del trabajo remoto ni de las licencias con goce de haber. Ante la presión de la opinión pública, el ministerio tuvo que emitir un comunicado precisando que el trabajo remoto comprende a todos los trabajadores que puedan cumplir sus labores desde su domicilio.

### *¿Vacaciones o licencia con goce de haber?*

Un segundo momento en la cadena de eventos se registra alrededor de la condición en que quedan los trabajadores que no pueden desarrollar sus labores mediante trabajo remoto. Nuevamente, el MTPE se demora en establecer indicaciones claras y precisas. Las empresas resuelven el *impasse* dando vacaciones, ya sea pendientes o adelantadas, a los trabajadores. La propia ministra del sector, Sylvia Cáceres, señaló en un primer momento que si un empleado presentaba síntomas de gripe, se le podrían descontar sus «vacaciones adelantadas». Esto último supone que para el MTPE las empresas podían convertir en vacaciones lo que era descanso médico o licencias con goce de haber. Esta salida resultaba perjudicial para los trabajadores, pues el sentido de las vacaciones no es el de pasarlo encerrado en cuarentena. Nuevamente, la presión de la opinión pública provocó críticas e indignación generalizada por lo que la ministra tuvo que rectificarse<sup>9</sup>.

La situación, sin embargo, no quedó allí. El 19 de marzo, el gobierno emite el Decreto de Urgencia n° 029-2020, donde señala que en caso no se trate de «servicios y bienes esenciales» y no se aplica «trabajo remoto», los empleadores podrían otorgar una

---

<sup>9</sup> Páucar, J. «¿Todos los trabajadores se quedan en sus casas?: El problema de algunas 'actividades esenciales'». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 20 de marzo del 2020. En: [bit.ly/2Zoo8SI](https://bit.ly/2Zoo8SI)

licencia con goce de haber a sus trabajadores. La norma señala que «a falta de acuerdo, corresponde la compensación de horas posterior a la vigencia del Estado de Emergencia Nacional».

Hasta aquí se percibe una pugna entre opciones que suponen la aplicación estricta de la cuarentena, frente a otra que busca mantener las actividades productivas o minimizar los costos de la cuarentena para las empresas.

Cuando a fines de marzo se anuncia la extensión del estado de emergencia y la cuarentena hasta el 12 de abril, la posición de la ministra de Trabajo abrió la posibilidad de dar «licencias sin goce de haber» a los trabajadores. «Vamos a ir identificando en qué actividades económicas esto sí sería posible y en qué actividades definitivamente no lo sería»<sup>10</sup>.

Nuevamente, las declaraciones de la ministra son desmentidas por un comunicado del ministerio. En el *Boletín Informativo Laboral* del MTPE se señala que en caso no sea factible el trabajo remoto, las empresas deben otorgar al trabajador una licencia con goce de haber, la cual, precisa el boletín, «se sujetará a lo que acuerden las partes». Además, se establece ahí que la «suspensión perfecta de labores» no forma parte de las medidas previstas hasta ese momento<sup>11</sup>.

### *¿Son trabajadores los «riders» de aplicativos?*

Un tercer tema que resultó significativo en la coyuntura fue la situación de los trabajadores de aplicativos de reparto, comúnmente conocidos como *delivery*. Es sabido que la situación de dicho colectivo, que los expertos estiman reúne aproximadamente

---

<sup>10</sup> Páucar, J. «No se debe otorgar licencia sin goce de haber a trabajadores durante estado de emergencia, aclara el MTPE». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 3 de abril del 2020. En: [bit.ly/38NEW92](https://bit.ly/38NEW92)

<sup>11</sup> Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). *Boletín Informativo Laboral*, 99. *Preguntas y respuestas*. Lima: MTPE, 2020.

a 18 mil trabajadores<sup>12</sup>, es un tema de discusión desde hace algunos años.

Uno de los puntos en debate es la situación legal de dichos trabajadores. Para un sector de abogados laboristas, se trata de una relación laboral dependiente que no dispone de un marco regulador adecuado para garantizar el ejercicio de sus derechos laborales. Otro sector considera a los aplicativos como intermedarios entre dos tipos de usuarios, por lo que no se reconoce a las personas que hacen el *delivery* como trabajadores.

Por este debate, en noviembre del 2019, el MTPE formó un grupo de trabajo sobre las condiciones de empleo en las empresas que prestan servicios en plataformas digitales como Glovo, Rappi y otros aplicativos. En dicho grupo participaban el Viceministerio de Trabajo, la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, así como la Sunafil. El informe que debían elaborar tenía que estar terminado en marzo del presente año. Y si bien este hubiera sido muy útil para enriquecer el debate, sobre todo para tomarlo en cuenta en este contexto, hasta la fecha no se ha hecho público<sup>13</sup>.

Un reporte periodístico tuvo acceso al informe en cuestión y señala que el mismo recomienda que:

(...) se facilite la conformación de organización sindicales de repartidores, se fomenten espacios de diálogo entre las empresas digitales y los repartidores, que las plataformas contraten seguro contra accidentes aplicable durante todo el proceso de envío y entrega del bien, y que la SUNAFIL elabore un plan de fiscalización especial para estas personas<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Páucar, J. «Produce: Empresas de delivery podrían solicitar permisos desde próxima semana». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 15 de mayo del 2020. En: [bit.ly/2Zmcsjn](http://bit.ly/2Zmcsjn)

<sup>13</sup> Páucar, J. «¿Hay relación laboral entre repartidores y empresas digitales? Esto dice el informe del grupo de trabajo creado por el MTPE». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 31 de mayo del 2020. En: [bit.ly/2Cvz9Zu](http://bit.ly/2Cvz9Zu)

<sup>14</sup> Páucar, J. «¿Hay relación laboral entre repartidores y empresas digitales? Esto dice el informe del grupo de trabajo creado por el MTPE». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 31 de mayo del 2020. En: [bit.ly/2Cvz9Zu](http://bit.ly/2Cvz9Zu)

La tercera semana de abril, el gobierno anuncia que desde el 4 de mayo se reinician algunas actividades, como la venta de alimentos por *delivery*. Al inicio, el gobierno pretendía que los repartidores de plataformas digitales como Glovo, Rappi, Uber Eats y otros reinicien actividades. En este sentido, la ministra de Trabajo señaló que su sector ha planteado «una serie de protocolos para proteger no solo a los consumidores, sino también a trabajadores»<sup>15</sup>.

Ante la reacción de la opinión pública, que señalaba la precariedad existente en el *delivery* por plataformas digitales, la ministra de Trabajo reorienta los primeros supuestos y los limita a los trabajadores que los restaurantes contraten para *delivery*: «Allí lo fundamental es que los trabajadores que los restaurantes contraten para hacer esta entrega, tienen que efectivamente contar con un contrato de trabajo, sería inadmisibles que se vinculen a través de locaciones de servicios o de cualquier otra modalidad»<sup>16</sup>.

De esta manera, las dos primeras semanas de mayo fueron trabajadores de los restaurantes los que realizaban el *delivery*, pero el 15 de mayo, el director de Cooperativas e Institucionalidad del Ministerio de la Producción (Produce), afirmó: «Desde la próxima semana las empresas de *delivery* ya podrían empezar a solicitar su permiso en Produce y después registrarse en el Siscovid para que empiecen a operar»<sup>17</sup>. Con esta posición, todo lo señalado por el MTPE quedaba descartado. Finalmente, en la actualidad los trabajadores de aplicativos han regresado a sus actividades, aunque sin haber ningún cambio sustancial en la situación de precariedad que tenían antes de la pandemia.

---

<sup>15</sup> Páucar, J. «Delivery en emergencia sanitaria: ¿Cómo cuidar la salud de repartidores y comensales?». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 23 de abril del 2020. En: bit.ly/2Zob4gw

<sup>16</sup> «MTPE: Los trabajadores de delivery para restaurantes deben tener contrato laboral». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 27 de abril del 2020. En: bit.ly/2Ct5P68

<sup>17</sup> Páucar, J. «Produce: Empresas de delivery podrían solicitar permisos desde próxima semana». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 15 de mayo del 2020. En: bit.ly/302rk5P

### *¿Se va a permitir la «suspensión perfecta de labores»?*

La figura jurídica de «suspensión perfecta de labores» está presente en la legislación peruana para ser utilizada en situaciones excepcionales que podían ocurrir en una empresa, como por ejemplo un incendio. En estos casos, ante la imposibilidad física de cumplir con el trabajo habitual, la relación laboral quedaba en suspenso. Los trabajadores no laboran y el empresario no paga las remuneraciones. En ningún momento se supuso que esta figura se aplique de manera general a las empresas.

El gobierno, luego de los primeros titubeos al empezar la crisis sanitaria, había terminado estableciendo la «licencia con goce de haber» para los primeros 15 días de cuarentena. Como hemos visto, en realidad, la medida era aplicada en las grandes empresas y en aquellas donde operaba un sindicato que pudiera ser interlocutor. En el resto de las empresas el «acuerdo de partes» debe entenderse como la decisión de la empresa.

En ese momento, las grandes empresas, organizadas en la Confiep, insisten en establecer un marco más permisivo y exigen que se faciliten los ceses colectivos<sup>18</sup>. El gobierno, a través del presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zeballos, descartó cualquier posibilidad de permitir la aplicación de ceses colectivos de trabajadores en las empresas del país. En el mismo sentido se pronunció la ministra de Trabajo: «Desde el Gobierno no vamos a permitir ni facilitar los ceses colectivos»<sup>19</sup>. Al mismo tiempo mencionó que «los días han ido pasando, las prórrogas a la suspensión de las actividades se han venido aprobando, y estamos recibiendo incesantes y clamorosos pedidos de las microempresas

---

<sup>18</sup> Páucar, J. «Confiep pide a ministra de Trabajo que permita ceses colectivos automáticos y sin autorización previa». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 8 de abril del 2020. En: [bit.ly/3iWUMmw](https://bit.ly/3iWUMmw)

<sup>19</sup> Páucar, J. «Gobierno descarta permitir ceses colectivos en plena crisis como plantea la Confiep». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 11 de abril del 2020. En: [bit.ly/3frj0ms](https://bit.ly/3frj0ms)



porque ya no tienen capacidad de honrar estos compromisos con sus trabajadores»<sup>20</sup>.

El mensaje de la ministra es sutil y engañoso. En una entrevista televisiva insiste en que el pedido de la Confiep para que se permita la «suspensión perfecta de labores» por seis meses no será recogido por el gobierno. Pero luego afirma que:

(...) en los supuestos en los que la suspensión perfecta, dando el privilegio a que se entiendan las partes, si no es posible tener alguna otra fórmula que garantice la continuidad del vínculo con la respectiva remuneración, excepcionalmente, se está habilitando la suspensión perfecta<sup>21</sup>.

De esta manera, el 14 de abril, el gobierno, mediante el Decreto de Urgencia n° 038-2020, permite la aplicación de la «suspensión perfecta de labores» para todas las empresas hasta 30 días después del levantamiento del estado de emergencia sanitario. La norma aparentemente pone límites a la medida señalando que los empleadores «que no puedan implementar la modalidad de trabajo remoto o aplicar licencia con goce de haber, por la naturaleza de sus actividades o por el nivel de afectación económica» podrán acceder a la «suspensión perfecta de labores» dando prioridad al acuerdo con los trabajadores. Sin embargo, no establece ninguna medida que registre realmente dicho acuerdo. Es decir, no se establece cómo se va a demostrar que el empresario ha tratado de llegar a un acuerdo con los trabajadores.

Una semana después de promulgado el decreto mencionado, más de siete mil empresas aplicaron para la suspensión perfecta de labores, según datos del propio MTPE. El viceministro de Trabajo

---

<sup>20</sup> Páucar, J. «Gobierno descarta permitir ceses colectivos en plena crisis como plantea la Confiep». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 11 de abril del 2020. En: [bit.ly/3frj0ms](https://bit.ly/3frj0ms)

<sup>21</sup> Páucar, J. «Ministra de Trabajo: 'Excepcionalmente, se está habilitando la suspensión perfecta'». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 10 de abril del 2020. En: [bit.ly/2W81FYj](https://bit.ly/2W81FYj)

declaró: «Al 20 de abril, tenemos 7,124 solicitudes presentadas, que abarcan alrededor de 84,345 trabajadores»<sup>22</sup>.

El mismo día de estas declaraciones del viceministro, el Ejecutivo aprueba el Decreto Supremo n° 011-2020-TR con «medidas complementarias» para la aplicación de la suspensión. Por un lado, se establecen criterios objetivos para evaluar la situación de las empresas y, en el estilo habitual del MTPE, invoca a «procurar» medidas alternativas «privilegiando el diálogo» con los trabajadores. Por otro lado, mantiene el silencio administrativo positivo por el cual, si la Autoridad Administrativa de Trabajo no emite resolución en los siete días hábiles posteriores a la verificación realizada por la Sunafil, la solicitud de suspensión presentada por los empleadores queda automáticamente aprobada.

En un nuevo movimiento, el 30 de abril se emite el Decreto Supremo n° 012-2020-TR con más disposiciones que establecen algunos límites al uso del mecanismo. De ellos, el más importante señala que las empresas no pueden aplicar suspensión perfecta a los trabajadores cuya remuneración ha sido subsidiada parcialmente por el Estado. Una medida bastante obvia que debió establecerse con anterioridad. La norma indica que:

Para tal efecto, la Autoridad Administrativa de Trabajo expide resolución precisando, de corresponder, que la medida de suspensión perfecta de labores no aplica a los trabajadores por los cuales el empleador percibe el subsidio, durante el mes en que se percibe el mismo.

Es importante señalar llegados a este punto que el problema en este escenario es la distancia entre lo legislado y la realidad. El MTPE no dispone de la capacidad para fiscalizar adecuadamente a las empresas que están aplicando la suspensión perfecta. Además, como el mecanismo elegido ha sido, en la práctica, una aprobación

---

<sup>22</sup> Páucar, J. «El número de trabajadores afectados por suspensión temporal, según el MTPE». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 22 de abril del 2020. En: [bit.ly/38QyPRb](https://bit.ly/38QyPRb)

de suspensión automática, no tiene sentido establecer límites en la lógica que serán las propias empresas las que van a autorregularse.

## Conclusiones

Hemos tratado de presentar la cadena de decisiones y eventos que en el ámbito del trabajo se han desarrollado a lo largo de estos últimos meses. En ellos, actores empresariales y sindicales han tratado de imponer visiones, ideas y posiciones con diferente éxito desde sus propias alianzas promotoras de política. Sin embargo, ambas alianzas resultan débiles por diferentes razones. Los empresarios, en esta coyuntura, no logran persuadir a la opinión pública para que siga apoyando una visión empresarial en el manejo de la crisis, mientras que los sindicatos no logran movilizar a los trabajadores alrededor de sus propios intereses.

Estamos lejos pues de una visión instrumental que percibe a los empresarios como actores todopoderosos en el ámbito laboral. Más coherente nos parece entender el proceso político como la preeminencia de una lógica institucional que se impone en medio de avances y retrocesos.

La continuidad de dicha lógica puede explicarse por el peso del *path dependence* en la actuación del MTPE. De esta manera, sus funcionarios, desde la ministra hasta los directores y jefes de unidad, asumen la defensa del legado iniciado en la reforma laboral de 1992. Son los guardianes de una manera de entender la relación que tiene el MTPE con empresarios, sindicatos y con el resto de la sociedad.

Este legado lo podemos identificar en la cadena de eventos descrita como una gestión que se basa en el perfil discreto y los silencios mediáticos recurrentes; en la poca iniciativa para regular las relaciones laborales, esperando que las presiones lleguen a su punto máximo antes de tomar decisiones; y en que cuando se ve obligada a legislar lo hace en base a una institucionalidad irreal

o un mercado laboral inexistente. Las alusiones repetitivas de los altos funcionarios sobre «el acuerdo de partes», por ejemplo, en un país donde el sector privado tiene menos de 10% de afiliación sindical y dos tercios de la Población Económicamente Activa (PEA) se encuentra en informalidad laboral, son un signo claro de un lenguaje vaciado de contenido.

Finalmente, lo que hemos visto estos meses ha sido un ministerio marcado por su signo distintivo desde 1992: el refugio en los lugares comunes y la pasividad como mecanismo de supervivencia.

# **El Ministerio de Agricultura y Riego, la COVID-19 y la agricultura familiar: desencuentros y distancia social**

---

*Eduardo Zegarra M.*

---

### **Sumilla**

En este artículo miramos el rol que ha desempeñado el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) en el contexto de la COVID-19, en particular con respecto a la agricultura familiar. Luego de presentar una breve historia de sus reestructuraciones en la última década, evaluaremos la respuesta del Minagri a la situación de emergencia, enfatizando su relación «a distancia» con los agricultores familiares. En la parte central del artículo desarrollamos las características fundamentales de nuestra agricultura familiar y sustentamos la urgente necesidad de una nueva reestructuración, esta vez para que el Ministerio de Agricultura esté realmente orientado a atender a los agricultores familiares de nuestro país.

LA COVID-19 NOS TOMÓ POR SORPRESA A TODOS. El Perú se preciaba de ser una de las economías más dinámicas de la región. En los últimos años, sin embargo, se empezaron a notar serios problemas con el modelo peruano, con un Estado débil, una casi inexistente red de protección social y una estructura productiva poco diversificada y altamente informal. Estas debilidades aparecerían en toda su dimensión con la crisis de la pandemia del 2020, algo de lo que todos somos testigos con las terribles cifras de miles de fallecidos y una crisis económica y alimentaria de grandes proporciones.

¿Pero cómo encuentra la COVID-19 a la agricultura peruana? Durante la última década esta había seguido profundizando sus características estructurales en el marco del modelo neoliberal: extrema dualidad, elevados índices de pobreza y baja productividad. Lo único que consolidó el modelo fue a un sector agroexportador altamente excluyente, dedicado a la explotación intensiva de algunos enclaves costeros entregados por el Estado a unas pocas grandes empresas. Además, este sector obtuvo leyes de flexibilidad laboral y generosas exoneraciones tributarias (Ley de «Promoción Agraria»), así como los beneficios de tratados de libre comercio con medio mundo.

En este contexto, mientras el sector agroexportador peruano crecía en forma exponencial desde los 2000, al costado y ocupando la mayor parte del territorio nacional siguió postergada la otra

agricultura, la de los más de dos millones de agricultores familiares. Si uno revisa los discursos presidenciales de los últimos 20 años, las únicas menciones al tema agrario se refieren a récords de agroexportaciones más anuncios sobre proyectos de irrigación financiados con la plata de todos. Ningún presidente ha leído al menos dos párrafos completos y significativos sobre nuestra agricultura familiar, una muestra palpable del sempiterno abandono que sufren nuestros pequeños productores. Y este abandono se refleja con la mayor crudeza en la entidad pública que supuestamente debe representarlos y generar políticas a su favor: el Ministerio de Agricultura y Riego.

En este artículo miramos el rol que ha desempeñado el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) en el contexto de la COVID-19, en particular con respecto a la agricultura familiar. Luego de presentar una breve historia de sus reestructuraciones en la última década, evaluaremos la respuesta del Minagri a la situación de emergencia, enfatizando su relación «a distancia» con los agricultores familiares. En la parte central del artículo desarrollamos las características fundamentales de nuestra agricultura familiar y sustentamos la urgente necesidad de una nueva reestructuración, esta vez para que el Minagri esté realmente orientado a atender a los agricultores familiares de nuestro país.

## **El Ministerio de Agricultura y Riego y sus reestructuraciones**

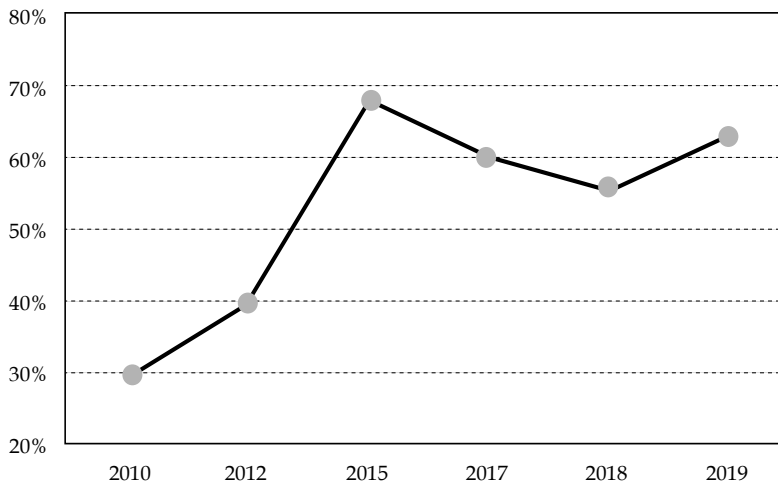
El actual Minagri es el resultado de algunas «reformas» previas realizadas por los gobiernos de Alan García y Ollanta Humala. Su estructura se gestó durante el segundo gobierno de García, luego de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos el 2009. Cabe recalcar en este punto que si bien el gobierno de Alejandro Toledo negoció este TLC de espaldas al agro, fue el gobierno de García el que terminó firmándolo tal cual. Luego de esta



firma el gobierno aprista planteó una nueva estructura ministerial orientada a incrementar una noción abstracta de «competitividad» (entendida en forma limitada como capacidad de exportar) y a supuestamente compensar a los millones de perdedores del TLC. Aun así, la nueva institucionalidad no fue nunca pensada para el pequeño productor. En la práctica, el único sector que siguió recibiendo apoyo y gozando de privilegios tributarios y laborales desde el Estado fue el de los grandes agroexportadores.

Durante el primer año del gobierno de Humala, el Minagri sería dirigido por dos ministros que buscaban mayor apoyo para la agricultura familiar: Miguel Caillaux y Luis Ginocchio. No obstante, luego de la claudicación de Humala frente a los poderes económicos y a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) pasó a controlar directamente la agenda agraria. Humala nombró como ministros de la cartera de agricultura a funcionarios que provenían del MEF, específicamente del área de inversiones públicas. El primero de estos, Milton Von Hesse, sería el artífice de una nueva reorganización, siendo este el momento en el que se agregó al nombre del ministerio la palabra «riego». El énfasis en el riego y en la infraestructura no ha hecho sino aumentar desde entonces, a tal punto que hoy el Minagri parece más un ministerio de obras públicas y reconstrucción que uno al servicio del agricultor peruano: más del 60% del gasto en inversión sectorial se orienta a infraestructura en riego y reconstrucción (ver el gráfico n° 1).

**Gráfico n° 1**  
**Ministerio de Agricultura y Riego: porcentaje de gasto en inversión en riego e infraestructura**



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Consulta amigable. Elaboración propia.

Y para (no) variar, la agroexportación siguió siendo la niña de los ojos de los ministros y presidentes de turno, mientras la agricultura familiar seguía abandonada a su suerte. Ningún cambio significativo ocurrió al respecto con el nuevo gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK). Hasta que en el año 2019 –y luego de la accidentada salida de PPK de la presidencia para ser reemplazado por Martín Vizcarra– ocurrió un evento inesperado: se realizó un exitoso paro agrario convocado por la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro) y la Junta Nacional de Regantes, el 13 de mayo. Ese paro pondría por primera vez en mucho tiempo a la agricultura familiar en el centro de la agenda política nacional. A partir de esa acción de lucha, el gobierno accedió a conformar cinco mesas de diálogo con los gremios agrarios, donde se negociarían 89 acuerdos del pliego planteado.

Una de las mesas que tuvo acuerdos importantes fue la de reestructuración del Minagri. El gobierno, con la ministra de Agricultura de ese entonces, Fabiola Muñoz, aceptó reorganizar el ministerio y pasar a uno totalmente nuevo, con el nombre de Ministerio de Desarrollo Agrario (MIDA). Uno de los cambios más importantes del MIDA sería la creación de un viceministerio de «agricultura familiar», así como otro de «servicios agropecuarios». Desaparecerían entonces los anteriores viceministerios de «desarrollo e infraestructura» y el de «políticas agrarias», que expresan el sesgo pro cemento e infraestructura. Así, la nueva institucionalidad acordada entre el gobierno y los gremios agrarios estaría por primera vez orientada a poner al ministerio al servicio de los dos millones de agricultores familiares, que hoy en día no se sienten ni representados ni atendidos por el ente sectorial.

Cabe decir que la norma para la creación del MIDA estuvo a punto de ser aprobada en el pleno del Congreso («pleno agrario»), el 13 de junio del 2019<sup>1</sup>, pero debido a una demora administrativa de último momento, esta no llegó a tiempo al Parlamento. El tema quedó pendiente y luego vino el cierre del Congreso y la elección de uno nuevo. Ya en marzo del 2020 llegaría la pandemia al Perú, y en medio de una de las peores crisis de nuestra República, el nuevo Congreso empezaría a discutir nuevamente la norma del nuevo ministerio. Es, por tanto, un momento propicio para evaluar y discutir qué tipo de ministerio realmente necesitan nuestros agricultores. Antes de entrar en ese punto, veremos el reciente desempeño del actual Minagri en el contexto de la pandemia de la COVID-19 y la situación de los agricultores familiares frente a ello.

---

<sup>1</sup> El Ejecutivo envió al Congreso el Proyecto de Ley n° 4493/2019-PE, que crea el MIDA y sus dos viceministerios de agricultura familiar y servicios agropecuarios, el 20 de junio del 2019. Este proyecto se viene discutiendo en la comisión agraria del nuevo Congreso instalado en marzo del 2020.

## **El Minagri y su «distanciamiento social» de la agricultura familiar**

La respuesta inicial del gobierno de Martín Vizcarra de declarar la emergencia y una estricta cuarentena a nivel nacional para enfrentar la COVID-19 fue la correcta. Colocó al Perú en la línea de países que anteponían la vida de sus ciudadanos a intereses económicos de corto plazo. No obstante, la respuesta también empezó rápidamente a reflejar sesgos estructurales de nuestro sistema político y económico, en especial con la poca o nula atención al sector agrario y rural.

Desde el inicio de la emergencia nacional (mediados de marzo), los gremios agrarios organizados en Conveagro iniciaron un proceso de evaluación del impacto en los agricultores. Y muy pronto empezaron a alertar al país y al Minagri que la abrupta paralización económica los estaba afectando gravemente. Mirando la evolución de precios de algunos productos agrarios importantes como papa, arroz, leche y maíz, estimaban que los ingresos agrarios de los agricultores familiares habían caído en un 50% por la menor demanda urbana (cierre de restaurantes y menos ingreso en las familias urbanas). Además, las fuentes de ingreso no agrario prácticamente desaparecieron en las zonas rurales. La emergencia generaría también diversas dificultades para la movilización de productos en varias regiones, ya que los transportistas y acopiadores empezaron a pagar precios irrisorios por la producción. El ejemplo más notorio de esta situación es la papa, que empezó a pagarse S/. 0.30 por kilo, cuando el costo de producción es de S/. 0.70.

El primer pronunciamiento importante sobre la pandemia de Conveagro y la Junta de Usuarios de Riego fue emitido el 24 de marzo. Los gremios alertaban tempranamente al gobierno que se estaban produciendo problemas en la cadena de abastecimiento de alimentos del campo a la ciudad y que muchos productores

tenían problemas para comprar insumos, pagar mano de obra y poder colocar sus productos en el mercado.

La primera propuesta importante de Conveagro fue la implementación de un «bono productivo agrario» de 1000 soles por agricultor (distinto al «bono social urbano» de 380 soles lanzado inicialmente por el gobierno), para que los productores puedan enfrentar sus gastos de campaña y de envío de alimentos a los mercados. Una segunda propuesta importante fue la creación de un fondo de salvataje por 5000 millones de soles para financiar la próxima campaña agrícola. Veremos luego que ninguna de estas dos propuestas centrales de los gremios de la agricultura familiar fueron adecuadamente canalizadas por el Minagri y el gobierno de Vizcarra en el contexto de la pandemia.

Al respecto de la propuesta de un «bono productivo agrario», el Minagri enfrentó inmediatamente un serio problema: no tenía un padrón actualizado y consistente de productores agrarios a nivel nacional. Sin este instrumento era difícil diseñar e implementar el mencionado bono, lo que afectó de manera decisiva la capacidad del gobierno para responder a la crisis económica del agro. Luego de tres semanas sin respuesta a las demandas agrarias, el gobierno decidió lanzar un «bono rural» de 760 soles, orientado a un millón de familias rurales en situación de pobreza y pobreza extrema (Decreto de Urgencia n° 042-2020, del 19 de abril). El «bono rural» fue encargado al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), que, a diferencia del Minagri, sí tenía un padrón de beneficiarios, pero de programas sociales en zonas rurales. Cabe mencionar en este punto que el padrón del Midis obedecía a criterios de focalización por pobreza y no identificaba necesariamente a cientos de miles de agricultores y agricultoras a nivel nacional.

En este sentido, el «bono rural» en realidad tenía poco o casi nada que ver con el pedido de apoyo planteados por los gremios agrarios a través del «bono productivo agrario». Según el propio Decreto de Urgencia n° 042-2020, el «bono rural» se orientaría

solo a familias rurales en situación de pobreza, es decir, a un 42% de la población rural. Entonces, quedaba fuera casi un 60% de población rural que también venía sufriendo duros embates por la paralización económica. Además, dentro de los pobres rurales, el Decreto de Urgencia señalaba que un 73% se dedicaban a la agricultura. Es decir, el «bono rural» atendería, en el mejor de los casos, a unas 730 mil familias agropecuarias pobres. No obstante, el número de familias agropecuarias es de más de dos millones, con lo cual un aproximado de 1.3 millones de familias agropecuarias seguirían sin recibir apoyo alguno del gobierno.

La versión oficial del Minagri sobre el «bono rural» fue que este era un «bono agrario», algo que en realidad nunca demostró. El ministro de Agricultura, Jorge Montenegro, declaró que se habían coordinado padrones a ser incluidos en el proceso de definición de beneficiarios del «bono rural» hacia agricultores con menos de cinco hectáreas. No obstante, ninguna de estas coordinaciones apareció mencionada en el Decreto de Urgencia n° 042-2020, ni tampoco se mencionó una sola vez al Minagri, ni hubo referencia alguna a «padrones agrarios» cruzados con los del Midis. Así, quedaron abiertas algunas preguntas al respecto de este tema, siendo las más importantes las referidas a cuántas familias agropecuarias fueron realmente incluidas en los padrones del «bono rural» del Midis y qué criterio de selección se utilizó para ello.

Pero incluso si el «bono rural» hubiera sido efectivo y oportuno (lamentablemente no lo fue, como veremos más adelante), el «bono productivo agrario» planteado por los gremios seguía siendo una medida urgente para atender a más de 1.3 millones de agricultores familiares excluidos. El Minagri nunca llegó o a entender o a querer convertir en decisión gubernamental esta crucial demanda durante toda esta etapa de la cuarentena. Al final, el presidente Vizcarra anunciaría a inicios de mayo un confuso «bono universal» complementario, orientado a atender a todos los sectores no cubiertos por los «bonos focalizados» del Midis.

¿Y cómo les fue a los bonos? Al 24 de junio, de acuerdo a la página *web* del gobierno (*bonos.servicios.gob.pe*), la entrega había avanzado en un 78% en el periodo de tres meses y el «bono rural» solo lo había hecho en 51%. Es decir, usando los propios cálculos del gobierno, el «bono rural» habría llegado solamente a unas 360 mil familias agrarias, menos del 20% del total de familias agricultoras del país. Queda por confirmar cuántos agricultores recibirán realmente el bono universal complementario, algo que no es posible hacer fácilmente por la carencia de padrones de agricultores. Lo cierto es que quedó claro que el Minagri no tuvo mayor rol ni en el proceso de diseño ni en la entrega de ninguno de los bonos, y que el llamado «bono agrario» nunca existió. Y esto ocurrió porque esta entidad no tenía un padrón actualizado y consistente de sus propios clientes, es decir, de los agricultores. Este solo hecho reflejaría en toda su dimensión el enorme «distanciamiento social» entre el Minagri y los dos millones de agricultores familiares en el país.

Al respecto de la propuesta hecha al Minagri de la creación de un fondo de salvataje por 5000 millones de soles, similar al Reactiva Perú urbano, no se tuvo nunca una respuesta a la medida de la necesidad<sup>2</sup>. Y si bien el ministro Montenegro anunció que se estaban destinando 600 millones de soles a través de Agrobanco y Agroperú para la pequeña agricultura, este compromiso ya había sido asumido el año 2019 luego de las mesas de diálogo, por lo que esto no sumaba nada adicional para el agro. Además, el supuesto monto «nuevo» de 600 millones ascendía solamente al 12% de los 5000 millones de soles requeridos por los gremios para poder financiar un millón de hectáreas de la próxima campaña agrícola. En un pronunciamiento de Conveagro, del 29 de mayo,

---

<sup>2</sup> Al cierre de este artículo el gobierno anunció que se estaba evaluando un Fondo de Apoyo Empresarial (FAE) agrícola, por un monto de 500 millones de soles. Dicho monto asciende al 10% de lo requerido por los gremios, y representa el 0.8% del monto asignado a Reactiva Perú, el programa del gobierno para las empresas urbanas y agroindustriales.

se señaló que el gobierno estableció reglas de acceso al crédito de Agrobanco discriminatorias contra los agricultores, los que tendrían que hipotecar sus tierras para acceder a créditos superiores a los 20 000 soles. Esto contrastaba dramáticamente con el aval que el gobierno otorgó a las empresas (mayoritariamente urbanas) que recibirían los fondos de Reactiva Perú por 30 000 millones de soles y que no requieren hipotecar nada.

A fines de mayo era evidente el creciente malestar en los gremios agrarios por la total falta de respuesta de las autoridades nacionales a sus propuestas más importantes. La «distancia social” entre agricultores y Estado no podía quedar en mayor evidencia. Esto nos regresa a la urgente necesidad de cambiar radicalmente la forma de operar y relacionarse del ministerio del sector con los agricultores, tema que veremos a continuación en base a una caracterización de la agricultura familiar.

## **Hacia un nuevo ministerio al servicio de la agricultura familiar**

El diseño del nuevo ministerio de Agricultura debe estar basado en una adecuada caracterización de nuestros agricultores familiares. Solo un ministerio que adapte y estructure sus funciones y acciones en torno a estas características será realmente útil, no solo para los agricultores, sino también para el desarrollo agrario y del país. Para caracterizar a los agricultores peruanos usaremos la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) más reciente (2018). Esta encuesta tiene como marco muestral al censo agropecuario del 2012, siendo representativa del conjunto de agricultores peruanos por regiones y a nivel nacional. Además, la encuesta se ha venido aplicando desde el 2014 y en la versión del 2018 contaba ya con casi 30 000 agricultores encuestados.



Cabe recalcar en este punto que una caracterización útil de estos actores requiere de una tipología de los agricultores que pueda expresar la heterogeneidad agraria. Es por ello que definiremos tres tipos de agricultura: (i) agricultura familiar (menos de 10 hectáreas), (ii) mediana agricultura (10 a 200 hectáreas) y (iii) grandes empresas agrarias (más de 200 hectáreas y condición jurídica de empresa). La distribución de estos tres tipos de agricultura a nivel nacional para la muestra expandida de la encuesta del 2018 se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro n° 1**  
**Tipos de agricultura en el Perú**

	1. Agricultura familiar	2. Mediana agricultura	3. Empresas agrarias	Total	% Agricultura familiar
# Agricultores	2 045 757	194 276	9287	2 249 320	91%
# Costa	297 813	15 612	1776	315 200	94%
# Sierra	1 408 147	90 501	6208	1 504 856	94%
# Selva	339 797	88 163	1304	429 263	79%
Superficie agropecuaria (ha)	4 379 182	7 374 612	3 806 223	15 560 017	28%
Superficie cosechada (ha)	1 205 379	1 291 990	426 806	2 924 175	41%
Superficie bajo riego (ha)	603 604	329 547	295 308	1 228 459	49%

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA), 2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Tenemos un poco más de dos millones de agricultores familiares, 194 mil agricultores medianos y más de nueve mil grandes empresas agrarias. Los agricultores familiares son el 91% del total de agricultores del país, cifra que sube a 94% en costa y sierra, y cae a 79% en la selva. La superficie agropecuaria (expandida) de la encuesta arroja 15.5 millones de hectáreas, con 2.9 millones de hectáreas cosechadas y 1.2 millones de hectáreas bajo riego. La agricultura familiar maneja el 28% de la superficie

total, el 41% de la superficie cosechada y el 49% de la superficie bajo riego. Estas cifras no hacen sino ratificar la enorme importancia social y económica de la agricultura familiar, donde nueve de cada diez agricultores pueden clasificarse como parte de este tipo de agricultura.

El peso social de este tipo de actividad agrícola se puede ver claramente en el siguiente cuadro, donde se observa el número de personas involucradas en la agricultura familiar por región natural y a nivel nacional.

**Cuadro n° 2**  
***Personas involucradas en la agricultura familiar***

	Costa	Sierra	Selva	Total
Número de personas en agricultura familiar	994 093	4 617 071	1 275 693	6 886 857
Adultos varones en actividad agraria	351 009	1 460 079	386 548	2 197 636
Adultos mujeres en actividad agraria	263 567	1 509 539	320 283	2 093 388
Jóvenes en actividad agraria	139 720	806 473	261 840	1 208 034
Menores de edad en actividad agraria	92 469	959 985	302 892	1 355 347

Fuente: ENA, 2018. INEI.

Un total de casi siete millones de personas son miembros de unidades de la agricultura familiar, casi un millón en la costa, 4.6 millones en la sierra y 1.3 millones en la selva. Un total de 2.2 millones de adultos varones y dos millones de adultos mujeres participan en la actividad agraria familiar (como jefe de hogar o como miembro que tiene labores agrícolas o pecuarias). Esto hace un total de 4.2 millones de adultos participando directamente en la actividad agraria familiar de nuestro país.

De otro lado, tenemos 1.2 millones de jóvenes (entre 18 y 35 años) y 1.4 millones de menores de edad (6 a 17 años) que participan en las actividades agrarias de las familias. Estos números

son de por sí impresionantes para representar el enorme peso social de la agricultura familiar en el país, que es precisamente la agricultura que ha sido excluida de las políticas y los servicios públicos del Estado en las últimas tres décadas.

En el siguiente cuadro podemos ver algunas características de los designados «jefes de hogar» de la agricultura familiar.

**Cuadro n° 3**  
**Características de los designados jefes de hogar de la agricultura familiar**

	Costa	Sierra	Selva	Total
Edad del agricultor	57.3	54.2	47.9	53.6
Agricultor es mujer	25%	35%	20%	31%
Agricultor es joven (18 a 35 años)	6%	12%	22%	13%
Nivel educativo (1-10)*	4.73	3.86	4.18	4.04
Tiene tierra comunal	2.3%	19%	21.3%	17%
Agricultor trabaja fuera de chacra	54%	51%	60%	53%
Lengua materna indígena	5%	55%	31%	44%

\* Los niveles de educación son: 1. Sin nivel. 2. Inicial. 3. Primaria incompleta. 4. Primaria completa. 5. Secundaria incompleta. 6. Secundaria completa. 7. Superior no universitaria incompleta. 8. Superior no universitaria completa. 9. Superior universitaria incompleta. 10. Superior universitaria completa.

Fuente: ENA, 2018. INEI.

El promedio de edad del agricultor jefe de hogar es relativamente alto, casi 54 años, siendo más alto en la costa (57.3 años) y más bajo en la selva (47.9 años).

Un 31% de los jefes de hogar son mujeres, es decir, tres de cada diez unidades agrarias familiares son conducidas por mujeres, casi 700 mil a nivel nacional. La presencia femenina en la conducción agraria es mucho más alta en la sierra peruana con 35%.

En este punto es importante mencionar que el tema de la mujer agraria y rural debe ocupar un lugar destacado en la nueva organización del ministerio de Agricultura. Las unidades agrarias conducidas por mujeres requieren de un tipo de políticas y apoyo productivo específico, con instrumentos y formas de intervención adecuadas a las necesidades y preferencias de las mujeres. Igualmente, cabe recordar que las mujeres adultas que participan en la producción agraria familiar llegan a dos millones (ver el cuadro n° 2), con lo que es más que evidente que un nuevo ministerio tiene que tener una clara y destacada orientación para atender a las mujeres agricultoras rurales.

En el cuadro n° 3 se ve que un 13% de los agricultores jefes de hogar son jóvenes (18 a 35 años), siendo este un grupo estratégico para incrementar la productividad y las posibilidades de cambio técnico. El abandono de los jóvenes de la agricultura, porque esta no ofrece ingresos adecuados, es secular, siendo este un tema no enfrentado por ninguna política pública en el Perú. Al respecto, conviene que un nuevo ministerio genere políticas para que los jóvenes rurales que lo deseen puedan quedarse en la agricultura. Para esto la actividad agraria debe ser rentable y los padres deben tener incentivos para transferir la tierra a los más jóvenes en el momento adecuado.

Las otras tres variables del cuadro n° 3 también son muy importantes. El nivel medio de educación de los jefes de hogar es de solo cuatro, es decir, primaria completa. Al respecto, es fundamental pensar la educación rural con un sentido productivo, de tal forma que los niños de ahora (jóvenes pronto) que decidan quedarse en la agricultura tengan las capacidades productivas requeridas para generar mayor cambio técnico en una actividad compleja y muy cambiante.

El cuadro n° 3 también indica que un 17% de los agricultores familiares son miembros de comunidades campesinas o nativas (tiene tierra comunal). Este porcentaje es de 19% en la sierra y

(sorprendentemente) de 21% en la selva. Cabe recalcar que el tema comunal ha sido sistemáticamente obviado por el Minagri durante la última década y que los funcionarios tienden a considerar que este es un asunto que solo le compete al Ministerio de Cultura (Mincul). No obstante, las comunidades son una forma de organización social y productiva fundamental para el manejo de los recursos colectivos como los pastos, agua y bofedales.

Un ejemplo. En el contexto de la pandemia, la Federación Departamental de Campesinos de Puno (FDCP) emitió un pronunciamiento en el que se develaba la precaria relación entre el Estado y las comunidades campesinas. En el pronunciamiento de la FDCP se planteó como:

(...) urgente acercar el sistema de defensa al COVID-19 a las áreas rurales, para fortalecer las medidas de control territorial que (ya) están implementando exitosamente las comunidades y gobiernos locales. Conservar territorios libres de virus, extendiendo los sistemas de control y vigilancia en todas las provincias y distritos, y establecer un protocolo rígido de ingreso y salida a esas áreas.

Un nuevo ministerio de Agricultura no puede seguir ignorando a las comunidades campesinas y nativas. Esto se vuelve aún más claro cuando se tiene que un 44% de los agricultores familiares tiene como lengua materna el quechua, el aymara y/u otra lengua originaria. Este porcentaje llega a 55% en la sierra y a 31% en la selva. Así, se pone de relieve que es fundamental un ministerio de Agricultura con capacidades y personal que dominen las lenguas originarias. De otro modo, ¿cómo relacionarse eficazmente con casi la mitad de los agricultores familiares en el país?

Un dato que también llama mucho la atención es el 53% de agricultores familiares que tienen alguna actividad laboral extra fuera de la chacra (cuadro n° 3). Esta realidad es apabullante y tiene que ver con los limitados ingresos agrarios. Aquí es fundamental que se diseñen políticas articuladas con otros sectores como el Midis, el Ministerio de la Producción (Produce) y el Ministerio de

Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), para generar mayores capacidades en cuanto a ingresos no agropecuarios, pues esta es una fuente de ingresos crítica para la población rural, hoy duramente golpeada por la paralización económica.

Todas estas consideraciones le otorgan plena validez a la creación del **Viceministerio de Agricultura Familiar** dentro de la nueva estructura ministerial. El enorme peso social y la diversidad y complejidad del tejido social agrario requieren de un ministerio capaz de diseñar políticas para este entramado, y no desde los escritorios de algunos tecnócratas o diseñadores de proyectos de riego, para así enfrentar los problemas de la población agraria existentes, con su gran diversidad cultural y social. Un nuevo ministerio debe tener activa relación con las comunidades campesinas y nativas, y también políticas para enfrentar sesgos desfavorables en el agro en contra de las mujeres. De hecho, es crítico que en la nueva estructura se creen dos direcciones fundamentales: una para la economía agraria comunal y otra para atender a las agricultoras y mujeres rurales.

Otro tema de fondo a enfrentar con una nueva estructura ministerial es el de los servicios agropecuarios. En el siguiente cuadro se puede ver el lamentable estado del acceso a servicios claves para la agricultura familiar en el territorio nacional.

Un 45% de los agricultores familiares tienen tierras sin título alguno, cifra que llega a casi el 50% de los agricultores de la sierra y el 44% en la selva. La titulación, el servicio más importante que debe recibir un agricultor, está severamente restringida. Y esto se refiere a predios privados, no a tierras comunales, que tienen graves problemas de titulación, especialmente en la selva peruana.

**Cuadro n° 4**  
**Acceso a servicios de la agricultura familiar**

	Costa	Sierra	Selva	Total
Sin título en alguna parcela	23.9%	49.2%	43.9%	44.7%
Recibió capacitación los últimos tres años	13.5%	9.5%	18%	11.4%
Recibió asistencia técnica los últimos tres años	9.4%	4.1%	12.2%	6.1%
Pertenece a asociación productores	11%	3%	10%	5%
Pertenece a comité de riego	81%	39%	3%	39%
Solicitó crédito	19.6%	8%	12.2%	10.4%
Obtuvo crédito	18.9%	7.4%	10.5%	9.5%
• Crédito de Agrobanco	0.6%	0.5%	2.7%	0.9%
• Caja municipal	7.8%	1.9%	3.4%	3%
• Caja rural	1.2%	1%	0.4%	0.9%
• Banca privada	4.9%	2.2%	1.6%	2.5%

Fuente: ENA, 2018. INEI.

Los servicios de capacitación y asistencia técnica para la agricultura familiar siguen en el suelo, a los mismos niveles del censo agropecuario del 2012 (no se ha avanzado nada en una década). Solo 11.1% de agricultores recibió alguna capacitación en los últimos tres años y apenas 6.1% algún tipo de asistencia técnica. En la práctica, los agricultores familiares no tienen acceso a servicios claves para la innovación y para mejorar su capacidad de enfrentar los retos productivos y de mercado.

En cuanto a los niveles de asociatividad, las cifras son aún más preocupantes: solo un 5% de los agricultores pertenece a algún comité o asociación de productores. ¿Cómo puede funcionar adecuadamente una agricultura donde el 95% de los pequeños productores no tiene ningún nivel de organización básica para la

comercialización de productos, para la compra de insumos o el acceso a crédito?

De otro lado, un 39% de los agricultores pertenece a un comité de regantes, cifra que supera el 80% en la costa, pero cae a 39% en la sierra y apenas 3% en la selva. Esto denota que aún no se logra organizar a la mayor parte de la pequeña agricultura para la gestión del agua. Más grave aún, también se indica en la ENA 2018 que las intervenciones basadas exclusivamente en la organización para el riego (como los núcleos ejecutores del Minagri) excluyen al 60% de los productores a nivel nacional.

Finalmente, está el tema del acceso a crédito. Al respecto, menos del 10% de agricultores familiares tuvo acceso a algún tipo de crédito, llegando Agrobanco solo al 0.9% de estos. ¿Cómo puede llamarse «banco de los agricultores» uno que no llega a prestarle ni al 1% de su público?

Así tenemos que, nuevamente, se justifica plenamente crear un **Viceministerio de Servicios Agropecuarios** que tenga como función principal desarrollar una plataforma de servicios potente y descentralizada, articulada con los gobiernos regionales y locales, y con capacidad de incrementar sustancialmente la calidad y cobertura de servicios para dos millones de agricultores nacionales.

## **Pese a todo... hay espacio para ser optimistas**

La reciente experiencia de limitada capacidad del Minagri para representar y atender a las necesidades y demandas de más de dos millones de agricultores familiares frente a la COVID-19, no hace sino validar la importancia del acuerdo del año pasado para crear un nuevo ministerio de desarrollo agrario sobre cimientos distintos. Hace ya mucho tiempo que el Perú viene postergando a su agricultura familiar, exclusión que se ha hecho más patente y dramática en medio de la terrible crisis que ahora atravesamos.



No obstante, algunas circunstancias recientes vienen abriendo algún espacio para el optimismo. A inicios de mayo, por ejemplo, el Acuerdo Nacional (AN) emitió un pronunciamiento histórico llamado: «Medidas inmediatas para reactivar la economía y preservar la salud». Este documento tenía la firma de todas las bancadas del Congreso, de una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones del Estado a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE). Bajo el impulso de Conveagro, el documento del AN contempló cinco puntos claves orientados a enfrentar la crisis del agro: (i) crear un comando de emergencia agroalimentaria nacional y por regiones; (ii) asignar un presupuesto significativo de Reactiva Perú para el fondo de salvataje agrario; (iii) elaborar padrones de las organizaciones agrarias con el Midis para que el Estado le compre directamente a los productores en los programas alimentarios; (iv) hacer cumplir la ley n° 27767 sobre obligación de compras estatales a productores locales; y (v) facultar al Minagri, gobiernos regionales y gobiernos locales a comprar alimentos a los pequeños productores en el contexto de la grave crisis alimentaria en curso.

La amplitud del consenso y el apoyo tácito del gobierno, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, a estos puntos clave de la agenda agraria, llevaron a que el primer ministro, Vicente Zeballos, convoque de urgencia a los gremios. Los anuncios luego de la reunión fueron interesantes. Según publicó Conveagro en su página oficial, se acordaron implementar medidas como: (i) lanzamiento de un programa específico llamado Reactiva Agro, con cinco mil millones de soles, con especial atención a las mujeres y retornantes rurales; (ii) compras estatales directas de papa por parte de Quali Warma; (iii) **reestructuración inmediata del Minagri con la propuesta presentada por el Ejecutivo al Congreso mediante el Proyecto de Ley n° 4493 acordado luego de las mesas de**

**diálogo con los gremios luego del paro agrario del año pasado;** (iv) incremento significativo del presupuesto sectorial para el 2021 (el Ejecutivo debe enviar propuesta al Congreso en agosto); (v) establecer un espacio de diálogo permanente del gobierno con los gremios agrarios a nivel nacional; entre otros.

Igualmente, en el Congreso se viene preparando un nuevo «pleno agrario», en el que se haría avanzar una agenda legislativa significativa para promover al agro nacional, y dentro de esta agenda se aprobaría el nuevo ministerio exigido por los agricultores. Cabe decir que el nuevo Congreso, con todas sus falencias, tiene varias bancadas que sintonizan con las demandas de los más de dos millones de agricultores y agricultoras familiares, quienes quieren ver de parte del gobierno y de la sociedad un mayor despliegue de políticas en favor de la alimentación y de la pequeña producción agropecuaria que la sustenta. Esta y otras tendencias podrían ser el origen de un cambio significativo, el que pasaría por realmente reconocer que nuestra agricultura familiar es la clave para la alimentación saludable y la sobrevivencia de los 32 millones de peruanos. Esperamos que pronto podamos celebrar el inicio una nueva etapa para nuestra agricultura familiar, una en que dos millones de familias productoras pasen a ser el eje de la política pública y del desarrollo agrario.

## Parte II

### *Sociedad y democracia*

---



*Violeta Barrientos S.  
Patricia Córdova Cayo  
Enrique Fernández-Maldonado M.  
Leda M. Pérez  
José Pinto Olivares  
Abraham Valencia J.*



# Coronavirus en el Perú: medidas y errores del Gobierno

---

*Abraham Valencia J.*

---

### **Sumilla**

El Perú es uno de los países más afectados por la pandemia de la COVID-19. Los números nos dicen que, a pesar de las medidas sociales, económicas y en salud impuestas desde el gobierno, hay cosas que no funcionaron. Esto en pleno proceso de crecimiento económico por el cual nuestro país aún transita. A pesar de ello, la pandemia ha mostrado que en gran parte dicho crecimiento no se refleja en mejoras en, por ejemplo, los servicios de salud, y que las trabas burocráticas siguen siendo barreras casi infranqueables incluso a pesar de la economía. La combinación del atraso en salud, la falta de economía familiar, la poca llegada y monto de los bonos dados desde el Estado, la informalidad, las varias malas decisiones del gobierno y la poca experiencia en combatir grandes epidemias como la actual, han hecho que el Perú sea, al día de hoy, 1 de junio del 2020, uno de los países más afectados en todo el mundo.

SE SABE QUE DOS DE LOS PILARES MÁS IMPORTANTES para que una sociedad goce en plenitud de bienestar, son la educación y la salud. En el Perú el gasto público en salud, tomando como referencia el Producto Interno Bruto (PIB), apenas llegaba a 2.83% el año 2012<sup>1</sup>, cerrando el 2016 con 3.3%, debajo de países como Chile (5%) y Colombia (3.7%), así como del promedio en América Latina (4%)<sup>2</sup>. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha recomendado que dicho gasto debe oscilar entre 6% y 8% del PIB. Así pues, el Perú llegaba apenas a un poco más de la mitad del mínimo sugerido, a pesar del crecimiento año a año del PIB nacional, en medio de lo que los economistas dicen es el mejor ciclo económico por el que pasó el país.

El 31 de diciembre del 2019, el gobierno de la República Popular China da cuenta a la OMS, oficialmente, sobre la aparición de la coronavirus disease 2019 (COVID-19). El 30 de enero del 2020, la OMS declara una emergencia de salud pública de preocupación internacional frente a la aparición de la COVID-19 y el 11 de marzo de ese mismo año la declara pandemia, dada la cantidad de países

---

<sup>1</sup> Grupo Banco Mundial. *Financiamiento de la salud en el Perú - Análisis de la situación actual y desafíos de política al 2021*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2016.

<sup>2</sup> García, Elías. «Comex: Perú gasta en salud por debajo del promedio en América Latina». *gestion.pe*, Lima, 26 de mayo del 2019. En: [bit.ly/3f4dTYV](https://bit.ly/3f4dTYV)

y territorios afectados, así como la cantidad de contagiados/as y fallecidos/as.

Hasta ese momento, lo que se sabía de la COVID-19, o coronavirus, es que era una enfermedad con alta posibilidad de contagio por contacto humano, que afectaba sobre todo a personas de la tercera edad (alto grado de letalidad, 2,6% hasta la fecha) y que ocasionaba fallecimientos en aproximadamente 14 días después de los primeros síntomas. Asimismo, países como China, Francia y España publicaban que el uso de camas de hospitales se había incrementado abruptamente, al igual que la cantidad de pacientes en Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) y, sobre todo, de la gran necesidad del uso de respiradores mecánicos.

Mientras tanto, en el Perú, a fines de enero del 2020, la ex ministra de Salud, Elizabeth Hinojosa, informó que se estaba atendiendo pacientes sospechosos de tener coronavirus y que eran ciudadanos chinos y una peruana que había sido su traductora. Al parecer esa fue la primera alerta para el gobierno ya que el 31 de enero se aprobó el Plan Nacional de Preparación y Respuesta frente al riesgo de introducción del Coronavirus 2019-nCoV<sup>3</sup>. Durante el mes de febrero la información desde el gobierno era que en diversos hospitales del país se preparaban salas especiales para la atención de pacientes con coronavirus, así como se había comenzado a realizar pruebas moleculares a personas que sospechaban podían tener el virus y que habían realizado algún viaje y pasado por el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (Callao). Febrero se cierra con 54 pruebas realizadas, todas negativas. Los primeros días de marzo se sigue tomando pruebas llegando a un total acumulado de 107, pero no hay información sobre que se esté realizando la compra de Equipos de Protección Personal (EPP), más pruebas o respiradores mecánicos para abastecer los hospitales.

---

<sup>3</sup> Ver: Resolución Ministerial n° 039-2020-MINSA. En: [bit.ly/3cQOZuw](https://bit.ly/3cQOZuw)



El 6 de marzo, el gobierno peruano declaraba el primer contagiado con COVID-19 detectado en nuestro país<sup>4</sup>. A diferencia de países como Corea del Sur o Vietnam, en donde desde la aparición de personas contagiadas se procedió a cerrar las fronteras y/o a «cuarentena» obligatoria de al menos 14 días a los que llegaban a sus países, en el Perú no hubo un control debido en ese sentido. Recién el 10 de marzo el presidente Martín Vizcarra anuncia que las personas que lleguen de España, Francia, Italia y China serán sometidas a aislamiento. En ese momento, en el Perú ya había 11 personas contagiadas confirmadas. Ese mismo día el Ministerio de Salud (Minsa) informa que ha dispuesto de 100 millones de soles para la contratación de personal de salud, adquisición de ambulancias y de insumos, y equipos biomédicos. Al día siguiente, el presidente Vizcarra declara emergencia sanitaria a nivel nacional por un plazo de 90 días y se anuncia el cierre de las escuelas hasta el 30 de marzo. En esos días, en el sector mesocrático de Lima comienzan las compras indiscriminadas de productos de primera necesidad y una acumulación desmedida y poco entendida de insumos como papel higiénico. Asimismo, mascarillas (de todo tipo) y alcohol medicinal, en sus diferentes presentaciones, prácticamente desaparecen del mercado.

El día 15 de marzo se anuncia que a partir del día siguiente se declaraba el estado de emergencia nacional con el cierre de las fronteras y el aislamiento social obligatorio («cuarentena nacional»). El Perú se convertía así en uno de los primeros países en declarar el aislamiento social obligatorio en la región. Esa misma semana, la entonces ministra de Salud, Elizabeth Hinostroza, y el presidente Vizcarra, dan diversas declaraciones, en las que se mencionaba que se realizaría la compra de más pruebas para la detección de COVID-19<sup>5</sup>. En ese momento, la pregunta que muchas personas

---

<sup>4</sup> Ver: Coronavirus en el Perú: casos confirmados. En: [bit.ly/2AQhzyC](https://bit.ly/2AQhzyC)

<sup>5</sup> Ver: «Gobierno oficializa partida de S/ 100 millones para comprar pruebas para coronavirus». *andina.pe*, Lima, 19 de marzo del 2020. En: [bit.ly/2UrQits](https://bit.ly/2UrQits)

se hicieron fue: «¿Recién?». ¿Por qué la pregunta? Por esos días representantes de la OMS volvían a declarar que una de las mejores formas de pelear contra el coronavirus era tomar «pruebas, pruebas y más pruebas»<sup>6</sup>. Entonces, el Perú comenzaba su «cuarentena» sin uno de los elementos más importantes para que esta sea efectiva. Así, sin pruebas, sin suficientes EPP, con apenas 276 camas en UCI (menos de 1 por cada 100 000 habitantes), el Perú se enfrentaba a la peor pandemia que ha visto la humanidad desde la gripe española del año 1918.

¿Por qué cifras tan bajas en pruebas y camas UCI? Además de un presupuesto público que no llega a los estándares económicos esperados, en el Perú tenemos funcionarias y funcionarios públicos que no necesariamente trabajan de manera eficiente. Por ejemplo, el Observatorio de Salud N° 3, elaborado por la Asociación de Contribuyentes del Perú, daba cuenta de que en el 2019, a nivel de todos los gobiernos regionales, solo se había ejecutado el 47.5% del presupuesto asignado a salud, y que durante los primeros siete meses de dicho año, solo se había ejecutado el 28.5% del presupuesto designado a la compra de medicamentos. Otro tema a resaltar es la desidia, también de funcionarias y funcionarios públicos, que muchas veces se percibe en casos relacionados a la salud, como lo ocurrido en Lambayeque, cuando a mediados del 2019 dicha región daba cuenta de 30 bebés prematuros fallecidos por falta de incubadoras y respiradores artificiales, una tragedia que pudo evitarse con la compra de los equipos necesarios.

Retomando la actualidad, el día 19 de marzo se dan los tres primeros casos de fallecidos en el Perú. El 20 de marzo renuncia la ministra de Salud, Elizabeth Hinojosa, y asume la cartera el médico Víctor Zamora. Ese día se reportaban 4298 pruebas tomadas, cifra aún lejana de la recomendación de la OMS. No se dice nada

---

<sup>6</sup> «La OMS advierte: las personas que ya no tengan síntomas pueden seguir contagiando durante dos semanas». *france24.com*, París, 17 de marzo del 2020. En: bit.ly/2MHxhyY

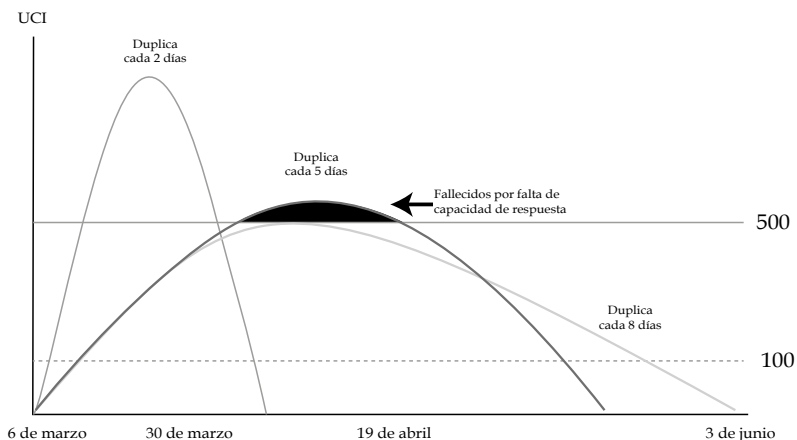
sobre las supuestas compras de miles de pruebas anunciadas en días previos. El 24 de marzo, el nuevo ministro de Salud anuncia, también, que se adquirirán 300 000 pruebas moleculares (PCR), pero no dice nada sobre la declaración de adquisiciones dada anteriormente por el gobierno (hasta ese día, iban 7013 pruebas tomadas). Al parecer la burocracia jugó en contra de la adquisición de pruebas ya que, si bien se dijo que en el mercado mundial estas ya escaseaban, por esas fechas Chile, entre otros países, adquiriría miles de ellas. Mientras tanto, el aislamiento social iba funcionando aparentemente bien y aunque había personas incumpliendo las reglas implementadas, básicamente los medios de comunicación denunciaban solo aglomeraciones grandes en el norte del país. En otros lugares, como Lima Metropolitana, había concentración de personas en los espacios de compra de alimentos (mercados, tiendas, supermercados, etc.). El gobierno, a su vez, anunciaba bonos económicos para la población que estaba siendo afectada por la paralización de labores, aunque ya en ese momento parecían ser insuficientes ante una población ocupada con un empleo informal del 71.1% (cifra estimada hacia la mitad del año 2019). El 26 de marzo, el presidente Vizcarra anuncia una ampliación del estado de emergencia, con 580 personas contagiadas y nueve fallecidos/fallecidas. A pesar de la ampliación de la medida, Vizcarra intentaba transmitir tranquilidad, mencionando que era necesario ese nuevo «martillazo» para poder lograr el objetivo de reducir al máximo la afectación. El 30 de marzo es la ministra de Economía, María Antonieta Alva, la que anuncia la compra de pruebas moleculares que arribarían en abril<sup>7</sup>. El 2 de abril, el presidente presentó un gráfico, en su ya habitual conferencia de prensa, en donde se mostraba que, con la extensión del estado de emergencia, o «segundo martillazo», se había logrado mitigar la expansión del coronavirus, un estimado de 500 personas fallecidas y que

---

<sup>7</sup> Ver: «Martín Vizcarra aseguró que ya se adquirieron 54 mil pruebas moleculares y llegarán durante abril». *rpp.pe*, Lima, 30 de marzo del 2020. En: [bit.ly/3dG7nr3](https://bit.ly/3dG7nr3)

aproximadamente para la segunda semana de abril comenzaría el descenso en la curva de contagios, como se aprecia en el gráfico n° 1.

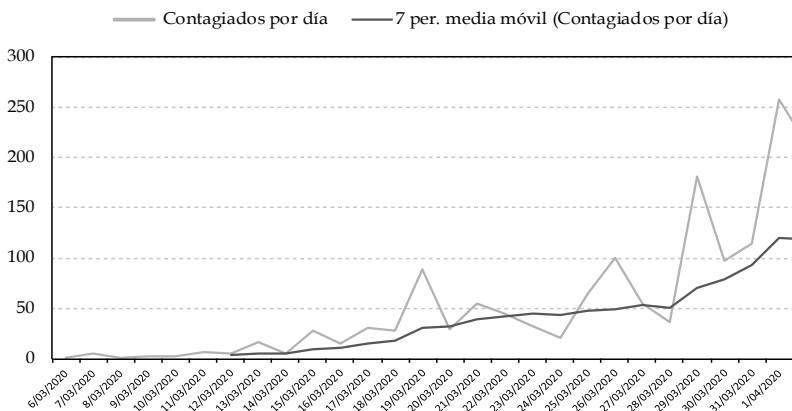
*Gráfico n° 1*  
*Segundo martillazo versus COVID-19*



Elaboración: Presidencia del Perú.

Y si bien es conveniente que cuando el presidente Vizcarra se dirige al país, este no genere pánico, las cifras decían algo distinto a lo que el mandatario afirmaba en ese momento. Hasta el 1 de abril la cifra de contagiados diaria seguía en ascenso, a pesar de que no se tomaban pruebas masivas y que las tomadas eran en número intermitente. Incluso aplicando un promedio móvil por cada siete días, se notaba el ascenso de la ya conocida «curva» (ver el gráfico n° 2).

## Gráfico n° 2 Contagios por día - Perú

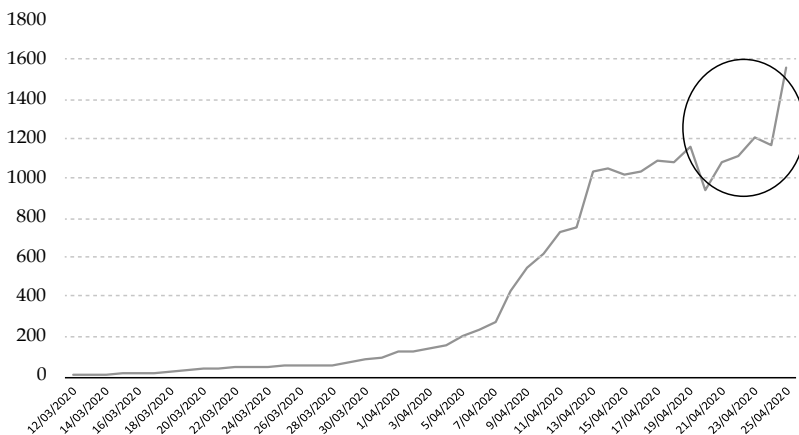


Fuente: Ministerio de Salud (Minsa). Elaboración propia.

Ese mismo día el presidente anunció que entre las nuevas medidas de inamovilidad se decretaría también la limitación de circulación por género. Dicha medida fue criticada por feministas más cercanas a zonas populares y hasta por congresistas mujeres, entendiéndose que no era porque dicha disposición iba contra ellas, sino porque no atendía a la realidad peruana en donde aún es la mujer quien en la mayoría de hogares es la que tiene a cargo las compras de alimentos y similares, y que difícilmente eso cambiaría solo por normas establecidas por una emergencia. El resultado, como se vio en medios, fueron grandes aglomeraciones de mujeres en los días que les correspondía poder salir y una menor densidad de personas los días correspondientes a los hombres. La medida fue anulada a partir del 11 de abril, pero en medio de eso el presidente decreto inmovilización total para los días jueves 9 y viernes 10 de abril (Semana Santa), lo que sumado a la ya existente para los días domingos, ocasionó el mismo efecto de aglomeración los días miércoles 8 y sábado 11 de dicho mes.

Al ver el gráfico n° 3, en donde se aplica el promedio móvil cada siete días a los contagios detectados diarios, se aprecia que la pendiente de la curva de contagiados se incrementa entre ocho y nueve días después de la aplicación de lo que se llamó «pico y género» en los medios, así como posterior a las restricciones de Semana Santa. No hay que olvidar que los síntomas de la enfermedad comienzan entre dos y 14 días después del contagio. Resalta, también, que hay un incremento de dicho promedio a partir del 8 de abril, pero ello se debe seguramente a que desde ese día se comienzan a tomar pruebas en mayor número. Por todo lo mencionado, podemos notar la existencia de una pequeña «meseta» que se eleva. Es importante recalcar que en esos días el gobierno, a través del ministro de Salud, había dicho que esperaban llegar al menos a 12 000 pruebas tomadas por día<sup>8</sup>.

**Gráfico n° 3**  
**Promedio móvil (7 días) contagios por día - Perú**



Fuente: Minsa. Elaboración propia.

<sup>8</sup> Ver: «Perú recibirá más de un millón de pruebas para detectar covid-19». *elperuano.pe*, Lima, 27 de abril del 2020. En: [bit.ly/2XIotPq](https://bit.ly/2XIotPq)

En medio de los dilemas mencionados, el 8 de abril, el gobierno vuelve a ampliar el estado de emergencia, siendo dicha extensión hasta el día 26 de dicho mes. Pocos días después, en el Perú se da un fenómeno que no se esperaba: el desplazamiento interno. Miles de personas comenzaron a salir de Lima, retornando a sus regiones de origen después de años, ante el golpe económico que ha significado el cierre de las labores no consideradas esenciales durante el estado de emergencia. El primer grupo grande que se da a conocer es el de las y los huancavelicanos, que va a pie por la carretera central<sup>9</sup>. Este fenómeno seguiría repitiéndose por varias semanas en distintos puntos de Lima, incluyendo extranjeros y extranjeras que deseaban retornar a sus países de procedencia. Al menos en lo que respecta al desplazamiento interno, el presidente Vizcarra mencionaba que había cerca de 20 000 personas movilizándose hasta inicios del mes de mayo, siendo probablemente muchas más y no todas pasando por un descarte de COVID-19 o una «cuarentena», con lo que es probable que el virus haya llegado a muchas regiones a través de esas personas.

Antes de finalizar abril, el día 23, el presidente vuelve a anunciar una nueva extensión del estado de emergencia. A pesar del estimado presentado por el gobierno semanas antes, la curva de contagiados continuaba ascendiendo (20 914 hasta ese momento) y los fallecidos (572 hasta ese momento) ya habían pasado el estimado que presentó el presidente el 2 de abril. Mientras tanto, la capacidad de las UCI a nivel nacional, según lo anunciado por el doctor Frank Britto, miembro del Comando Nacional de Operaciones COVID-19, era en ese momento de 656 camas, de las cuales 467 ya se encontraban ocupadas y solo 189 disponibles. Cabe resaltar que, a pesar del incremento de camas en las UCI, el Perú aún estaba debajo de varios países de Sudamérica en el número de ellas por cada 100 000 habitantes, como se muestra en la tabla n° 1.

---

<sup>9</sup> «Carretera Central: cientos de personas pretenden llegar a pie a lugares de origen». *andina.pe*, Lima, 13 de abril del 2020. En: [bit.ly/37cZXZN](https://bit.ly/37cZXZN)

**Tabla n° 1**  
**Camas UCI por cada 100 000 habitantes**

País	Camas UCI por cada 100 000 habitantes
Argentina	18.7
Colombia	11.1
Ecuador	6.7
Chile	6.3
Perú	2.3

Fuente: Datos oficiales. Elaboración propia.

El 2 de mayo, el presidente Vizcarra anuncia la reactivación de la economía nacional a través de fases<sup>10</sup>, las cuales se implementarían de forma progresiva. Dicho anuncio, si bien fue recibido con entusiasmo por diversos empresarios, como por ejemplo la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), quienes a pesar de ello incluso criticaron el «exceso» de protocolos para la reactivación, ha sido criticado en redes de médicos debido a que aún no ha sido controlada la pandemia en el país, considerando que el riesgo se incrementa con más personas en las calles. A pesar de dichas críticas, el presidente, el día 13 de mayo, anunció que, según diversos estudios, que no mostró, el Perú ya había llegado al «tope» de contagios<sup>11</sup>, lo que podría interpretarse como que se iniciaba el descenso en su número. Ese mismo día el ministro Zamora habló de que el Perú ya estaba en una «meseta», no «tope», en el número de contagios. Según la OMS, la «meseta» se genera cuando se llega al punto máximo de contagios («pico»

<sup>10</sup> «Gobierno aprueba Decreto Supremo para la reanudación de actividades económicas de manera progresiva y en cuatro fases». *gob.pe*, Lima, 2 de mayo del 2020. En: [bit.ly/2MMg6MI](https://bit.ly/2MMg6MI)

<sup>11</sup> «Presidente Vizcarra: El Perú llegó al tope de casos del covid-19 y comienza el descenso». *elperuano.pe*, Lima, 13 de mayo del 2020. En: [bit.ly/2MIogFO](https://bit.ly/2MIogFO)



o «tope»)<sup>12</sup> y se mantiene el promedio de ellos, con incrementos y descensos no abruptos, que en el caso de los incrementos no superan el «pico» al que ya se llegó.

A pesar del anuncio, al día siguiente se llegó al máximo número de personas contagiadas reportadas en un día desde que llegó la pandemia al país (4298). Entre los días 19 y 21 de mayo dicha cifra sería nuevamente superada, a pesar de que el ministro Zamora, así como otras funcionarias y funcionarios públicos, insistían con la teoría de la «meseta», matizándola con conceptos como «meseta atípica» o «meseta fluctuante». A pesar de dicha teoría, el 22 de mayo se anuncia una nueva extensión del estado de emergencia hasta el 30 de junio, siendo este el mayor periodo de extensión desde que se implementó la «cuarentena» en marzo. El 25 de mayo, en su habitual conferencia de prensa, el presidente y el ministro de Salud volvieron a insistir en la teoría de la «meseta» y el descenso gradual en el número de contagios. Y aunque nuevamente no mencionaron la metodología que se usó para afirmar eso o los datos con los cuales supuestamente se llegó a esa conclusión, sí mencionaron que dichos resultados habían sido proporcionados por el grupo llamado Equipo Prospectiva y por el Centro de Control de enfermedades del Minsa (CDC)<sup>13</sup>. Al día siguiente, nuevamente se llegó a las cifras máximas de personas contagiadas y fallecidas reportadas en 24 horas, 5772 y 159, respectivamente. Cabe recalcar en este punto que si bien la cifra de contagiados y contagiadas puede variar dependiendo del número de pruebas tomadas, el número de pérdidas humanas es irrefutable.

Hoy, 2 de junio, el panorama no es alentador. Con los datos al día de ayer, el número promedio de contagiados (promedio móvil)

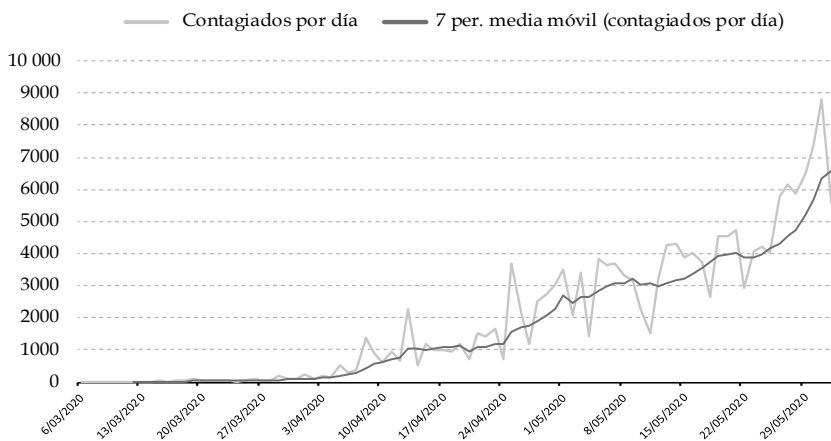
---

<sup>12</sup> Organización Panamericana de la Salud (OPS). *Módulos de Principios de Epidemiología para el Control de Enfermedades*. Washington D.C.: OPS, 2002. En: [bit.ly/3f7Lsth](http://bit.ly/3f7Lsth)

<sup>13</sup> Ver: «Presidente Vizcarra afirma que se ha llegado a la meseta, pero el descenso será gradual y lento». *elperuano.pe*, Lima, 25 de mayo del 2020. En: [bit.ly/37htwcl](http://bit.ly/37htwcl)

sigue en aumento, a pesar de la variación ascendente y descendente de la detección diaria de casos debido a la intermitencia en el número de pruebas tomadas.

**Gráfico n° 4**  
**Contagios por día - Perú**



Fuente: Minsa. Elaboración propia.

Del mismo modo, con un total de 4634 personas fallecidas a la misma fecha y con solo 221 respiradores en UCI libres, tal como se mencionó, el panorama continúa siendo, también en este sentido, desalentador.

# Imagen n° 1

## Sala situacional Covid-19 Perú

**Sala Situacional COVID-19 Perú**

1,076,659 MUESTRAS

170,039 TOTAL CASOS (+)

Volver al Inicio

Actualizado al 01/06/2020 00:00:00 hs

Ver Distribución EPP  
Centares MINSA

DATOS ABIERTOS COVID-19

**UCI - Unidad de Cuidados Intensivos**

1196 Total Camas UCI

975 con Ventilador Ocupado

Descargar el excel

Detalle de Contrataciones COVID-19

Ver Ejecución Presupuestal COVID-19

**Disponibilidad de camas UCI con ventiladores en zonas COVID-19 durante el estado de emergencia sanitaria**

Disponibilidad de camas UCI con ventiladores en zonas COVID-19 según las Instituciones a las que pertenecen las IPRESS durante el estado de emergencia sanitaria

● UCI con Ventilador Ocupado ● UCI con Ventilador Disponible

Institución	UCI con Ventilador Ocupado	UCI con Ventilador Disponible
ESSALUD	975	221
PRIVADO	225	0
MINSA	183	0
GOBIERNO REGIONAL	149	0
FFAA y PNP	60	0

● En USO ● Disponible

Institución	En USO	Disponible
ESSALUD	358	91
PRIVADO	225	0
MINSA	183	0
GOBIERNO REGIONAL	149	0
FFAA y PNP	60	0

Fuente: SUSALUD

Fuente: Minsa.

A continuación, algunas conclusiones a las que se puede ir llegando, a pesar de que en el Perú aún continúa la «cuarentena».

Aunque las medidas de aislamiento social son recomendadas por la misma OMS y por epidemiólogos de mucha reputación, como por ejemplo en el Perú el doctor Sergio Recuenco, habiendo demostrado efectividad en Corea del Sur y Vietnam, estas no logran la total contención y/o mitigación de la expansión de contagios si no se cumplen con la mayor rigurosidad posible y se evitan las concentraciones desmesuradas de personas en los lugares de atención para la adquisición de artículos de primera necesidad y/o salud. En el Perú, lamentablemente, no se evitó dichas concentraciones de personas, tanto por la falta de control de parte de las autoridades como por la irresponsabilidad de algunas personas al no cumplir las reglas establecidas, pero al parecer sobre todo por la costumbre de contacto permanente y desordenado cuando se asiste a mercados, supermercados, centros de abasto y otros, tanto de las personas que asisten como de las y los vendedores. Otro tema relacionado es que, ante la falta de mitigación de la pandemia, sumada a la falta de pruebas durante las primeras semanas del estado de emergencia, podemos ir conjugando una serie de factores por los cuales el número de contagios fue superior a los que el gobierno estimaba al inicio. Es importante recordar que la falta de control probablemente se debió a que el número de policías y miembros de las fuerzas armadas contagiados se fue incrementando, dado el riesgo al que estaban expuestos por el poco EPP destinado para ellas y ellos.

Sobre las personas incumpliendo las normas y saliendo a las calles, no hay que olvidar que es probable que gran parte de ellas lo hayan hecho por necesidad económica, dado que los diversos bonos económicos del gobierno, aun aceptando que hubiesen llegado a millones de personas, representaron un monto de 760 soles, cifra que claramente no alcanza para que familias completas sobrevivan por casi tres meses.

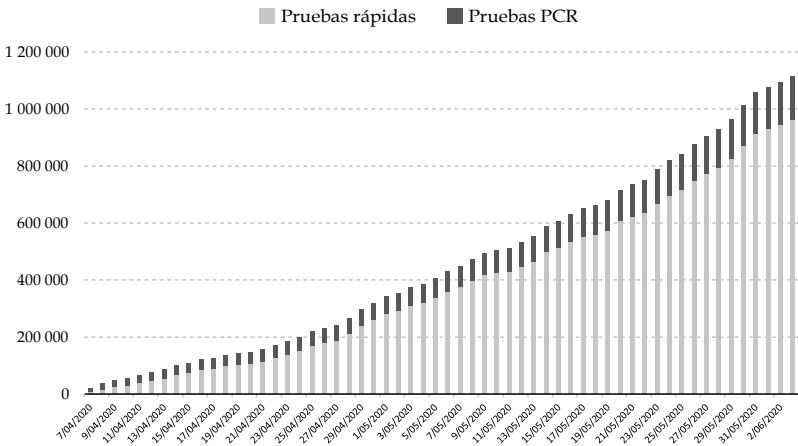
Al parecer muchas de las decisiones decretadas por el gobierno fueron recomendadas y adoptadas sin mayor estudio y/o análisis de las distintas realidades peruanas. No se encuentra otra explicación para algunas, como la conocida «pico y género» o los días sin salida de Semana Santa. Al parecer, en el primer caso se priorizó lo académico sin conocimiento de campo y en el segundo no se sacaron las lecciones sobre las aglomeraciones sucedidas en los días previos a las restricciones totales de salida. Probablemente la falta de científicos sociales con conocimiento de campo y/o de la realidad peruana ha sido una constante en la toma de decisiones del gobierno. Asimismo, parece que no hubo equipos multidisciplinarios u epidemiólogas/epidemiólogos, que no sean del Equipo Prospectiva, que hayan sido escuchados.

Otro de los dilemas del gobierno ha sido la continua intención de mandar un mensaje de que todo iba bien y/o mejorando, cuando los números nos decían otra cosa. Si bien no debe ser la intención generar pánico o alarma, en casos de emergencia la razón nos dice que la transparencia total es el mejor mecanismo de comunicación. Un ejemplo es el gobernador del estado de New York, en Estados Unidos, Andrew Mark Cuomo, probablemente el lugar con peores niveles de afectación en todo el mundo, quien a lo largo de la pandemia en sus mensajes daba las noticias y reportaba los datos tal cual ocurrían, desde los peores momentos hasta que los contagios y fallecidos comenzaron a descender. Quizá el exceso de optimismo mostrado por Vizcarra podría haber generado confianza en las personas y, en algún nivel, ocasionado que salgan a las calles a pesar de las restricciones. Asimismo, y relacionado a este punto, los datos disponibles sobre la afectación de la COVID-19 en el Perú, no son, hasta el día de hoy, totalmente libres (incluso algunos como los contagios y fallecimientos a nivel de distrito recién fueron «liberados» desde el 22 de mayo).

Probablemente el punto más débil del gobierno ha sido la demora en la toma de pruebas masivas (ver el gráfico n° 5), además

de que la mayoría de las pruebas tomadas han sido las serológicas (rápidas), que son menos certeras que las moleculares (PCR), no quedando claro cuál es realmente el protocolo aplicado para la toma de muestras, lo que a la fecha sigue siendo un misterio.

*Gráfico n° 5*  
*Pruebas acumuladas - Perú*



Fuente: Minsa. Elaboración propia.

Algo que es importante recalcar en esta pandemia es que, a pesar del crecimiento económico del país, la salud no es una prioridad para el Estado y que la informalidad sigue siendo extremadamente alta. Sobre la salud y el Estado, es indudable que la excesiva burocracia, la desidia ante las diversas situaciones y, sobre todo, la poca (e incomprensible) humanidad de muchas funcionarias y funcionarios públicos, son padecimientos que viene sufriendo el Perú por varias décadas. En ese sentido, se debe reconocer el esfuerzo que el actual gobierno ha puesto en eliminar varias de esas trabas, al menos en el sector Salud.

Por último, si bien es real que la COVID-19 es un virus reciente y del cual no se sabe mucho, y por ende se entienden

---

algunas decisiones erradas o a destiempo del gobierno, quedan interrogantes como conocer la evaluación que se tiene, tanto de las medidas como de las respuestas desarrolladas, desde las diversas instancias del Estado y desde la sociedad civil, a lo largo de los 89 días cumplidos desde que llegó el coronavirus a nuestro país. ¿Cuáles son los indicadores que ha tomado el gobierno para la valoración de lo hecho y cuál ha sido el nivel de cumplimiento de lo planteado? Evaluación que debe hacerse desde los temas de salud, propiamente dichos, hasta los económicos que, sobre todo, afectaron a la mayoría de peruanas y peruanos.





# **Llover sobre mojado. El impacto de la emergencia sanitaria en el empleo y las Mipymes\***

---

*Enrique Fernández-Maldonado M.*

---

## Sumilla

En este artículo abordaremos el impacto económico generado por la pandemia en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes). Al respecto de estas, es importante constatar que su participación como parte del aparato productivo nacional las hace particularmente relevantes: emplean a 4 700 320 trabajadores y trabajadoras, equivalentes al 75% de las personas asalariadas privadas o al 60% de la Población Económicamente Activa (PEA)\*. Aun así, y pese a representar el 98% de las unidades económicas del país, su participación como parte del Producto Bruto Interno (PBI) sigue siendo reducida. A la base de estas brechas está la baja productividad y los altos niveles de informalidad administrativa, tributaria y laboral que caracterizan a este segmento mayoritario de empresas. Por eso, cuando llegó la cuarentena, fueron las Mipymes las más golpeadas con la paralización económica. Su posición subordinada en la «cadena de pagos» las volvió particularmente vulnerables. Como era previsible, la quiebra y desaparición de un número importante de empresas afectó severamente los indicadores de empleo e ingresos. ¿Era posible otro escenario? ¿El gobierno peruano hizo todo lo posible para preservar la economía, particularmente la sostenibilidad de las Mipymes? ¿Por qué no logró contener la sangría de empleos? ¿Qué medidas se deben adoptar para garantizar la recuperación económica de las Mipymes?

\* Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2018*. Lima: INEI, 2019.

*A Julio Gamero Requena,  
compañero de ruta*

DOS IMÁGENES RESUMEN BIEN LOS RIBETES DRAMÁTICOS de la crisis económica y social generada por la COVID-19. Por un lado, la diáspora masiva de miles de peruanos y peruanas que decidieron caminar centenares de kilómetros desde Lima hacia sus pueblos, huyendo del hambre, el desempleo y el miedo a la pandemia<sup>1</sup>. Por otro, el progresivo e incontenible desacato de las medidas de aislamiento social decretadas por el Ejecutivo, en el momento más álgido de la emergencia sanitaria, cuando el Perú comenzaba a despuntar como uno de los países con más personas contagiadas y fallecidas por coronavirus<sup>2</sup>. Ambas escenas reflejan el doble fracaso –del Estado peruano y del gobierno nacional– para atender las urgencias económicas de un amplio sector de la población que perdió su empleo y fuentes de ingresos. Ciertamente, la debilidad

---

\* El término Mipymes involucra a tres diferentes tipos de empresa: micro, pequeña y mediana.

<sup>1</sup> Ojo Público. «La dura travesía de los más pobres: pandemia y desempleo expulsan a miles de migrantes». *ojo-publico.com*, Lima, 26 de abril del 2020. En: [bit.ly/2YZ1tLu](https://bit.ly/2YZ1tLu)

<sup>2</sup> La Deutsche Welle (DW) informaba: «Perú superó este martes (02.06.2020) a China en fallecidos por la epidemia de COVID-19. Con 4,638 muertos, el país andino superó los decesos ocurridos en el gigante asiático donde se originó la pandemia. También sumó cerca de 5,000 nuevos contagios, con lo que se consolidó como el décimo país del mundo con más casos, al acumular 174,884 casos». DW. «Coronavirus, minuto a minuto: Perú supera a China en fallecidos». *www.dw.com*, Lima, 2 de junio del 2020. En: [bit.ly/31eWybW](https://bit.ly/31eWybW)

histórica del aparato estatal peruano dificultó la tarea de un gobierno novato, sin bancada parlamentaria y sin organización partidaria, aunque esta constatación no obvia el carácter, orientación y alcances de las políticas adoptadas para enfrentar la crisis, ni sus efectos.

En este artículo abordaremos el impacto económico generado por la pandemia en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes). Al respecto de estas, es importante constatar que su participación como parte del aparato productivo nacional las hace particularmente relevantes: emplean a 4 700 320 trabajadores y trabajadoras, equivalentes al 75% de las personas asalariadas privadas o al 60% de la Población Económicamente Activa (PEA)<sup>3</sup>. Aun así, y pese a representar el 98% de las unidades económicas del país, su participación como parte del Producto Bruto Interno (PBI) sigue siendo reducida (24%). A la base de estas brechas está la baja productividad y los altos niveles de informalidad administrativa, tributaria y laboral que caracterizan a este segmento mayoritario de empresas. Por eso, cuando llegó la cuarentena, fueron las Mipymes las más golpeadas con la paralización económica. Su posición subordinada en la «cadena de pagos» las volvió particularmente vulnerables. Como era previsible, la quiebra y desaparición de un número importante de empresas afectó severamente los indicadores de empleo e ingresos. ¿Era posible otro escenario? ¿El gobierno peruano hizo todo lo posible para preservar la economía, particularmente la sostenibilidad de las Mipymes? ¿Por qué no logró contener la sangría de empleos? ¿Qué medidas se deben adoptar para garantizar la recuperación económica de las Mipymes?

---

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2018*. Lima: INEI, 2019.

## Desempleo y pobreza: llover sobre mojado

Para la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), el coronavirus llegó a la región «en un momento de debilidad de su economía y vulnerabilidad macroeconómica». Si el 2019 ya se registraba un crecimiento del PBI menor al promedio alcanzado en el periodo 2010-2018, la debacle económica generada por la pandemia complejizó el panorama gravemente. Para el 2020 se estima que la desocupación en el continente aumentará entre 3.4 y 11.5 puntos porcentuales, lo que equivale a la pérdida de 11.5 millones de empleos. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) calcula la desaparición de 31 millones de empleos a tiempo completo. De no mediar una reactivación rápida, la tasa de pobreza aumentaría en todo el mundo hasta 4.4 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 2.6 respecto del 2019. Solo en América Latina la pobreza alcanzaría al 34.7% de la población (214.7 millones de personas) y la pobreza extrema al 13% (83.4 millones de personas). Al respecto de la desigualdad, uno de los problemas más acuciantes en la región, esta aumentaría entre 0.5% y 0.6% en el índice de Gini<sup>4</sup>.

En el Perú la crisis sanitaria también tuvo un alto impacto social y económico. Cuando a inicios de marzo del 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) denominó al coronavirus como pandemia global<sup>5</sup>, el gobierno declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional, adoptando disposiciones de aislamiento social y la paralización forzada de toda actividad económica. Solo quedaron exceptuados los rubros considerados «indispensables», vinculados

---

<sup>4</sup> Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Santiago de Chile: Cepal-OIT, 2020. En: [bit.ly/3g7hu9d](https://bit.ly/3g7hu9d)

<sup>5</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS). *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19*. 11 de marzo del 2020. Disponible en: [bit.ly/3deqaIU](https://bit.ly/3deqaIU)

a la producción y distribución de alimentos, servicios financieros, farmacias, etc. Pese a ello, la expansión del virus no logró ser contenida en los plazos esperados. A mediados de junio (cuando se escribe este artículo) el número de personas contagiadas y fallecidas por COVID-19 sigue en aumento, mientras el sistema de salud hace agua por todos lados<sup>6</sup>.

A esta crisis sanitaria se sumó también la económica. Los S/ 104 000 millones dispuestos por el gobierno no impidieron la quiebra masiva de empresas. De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), durante los dos primeros meses de la cuarentena (marzo y abril) el aparato productivo operó al 40% de sus capacidades. Esto provocó que la recaudación tributaria cayera en marzo 17.9% y en abril 25%. Al término del primer trimestre, el PBI había disminuido en 25.7%, mientras el Banco Mundial (BM) proyecta para el 2020 una caída del 12% para nuestro país. Como era previsible, el impacto social fue brutal: se estima para este año la desaparición de cuatro millones de empleos (un cuarto de la PEA ocupada)<sup>7</sup>. Además, los ingresos se redujeron en 30% en promedio. Es así que, para fines de año, aproximadamente 12 millones de peruanas y peruanos «emergentes» (la nueva clase media) pasarían a situación de pobreza, y siete millones a pobreza extrema. A todas luces, un panorama económico crítico, cuya hondura ha sido comparada con la heredada por la Guerra del Pacífico<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Zambrano, Américo. «Llegó el colapso». *Hildebrandt en sus Trece*, n.º 492. Lima, viernes 5 de junio del 2020.

<sup>7</sup> De acuerdo a la Universidad ESAN, el impacto de la COVID-19 en el empleo del Perú provocaría una pérdida de aproximadamente 3.5 millones de puestos de trabajo. Si a este número le sumamos los 700 000 desempleados/desempleadas iniciales, el Perú acabaría el año con 4.2 millones de personas desempleadas, lo que equivale a una tasa de desempleo del 23.6 % de la PEA. Conexión ESAN. «Impacto del COVID-19 en el empleo en el Perú». *esan.edu.pe*, Lima, 24 de abril del 2020. En: [bit.ly/2VxcPW2](https://bit.ly/2VxcPW2)

<sup>8</sup> Mendoza, Armando. «Situación de la crisis económica al mes de mayo del 2020». Exposición ante Asociación Nacional de Centros (ANC). Lima, 15 de mayo del 2020.

## Medidas del Ejecutivo

Al inicio de la emergencia sanitaria, en la segunda quincena de marzo, el objetivo principal del gobierno era detener la expansión del virus. Para ello decretó una cuarentena (de 15 días, que terminó extendiéndose por tres meses) con la que se buscó ganar tiempo para adecuar la infraestructura y equipamiento del sistema de salud pública. Al mismo tiempo, decretó la paralización total de la actividad económica y el cierre de fronteras, así como un conjunto de medidas que tenían por objeto (i) proveer de ingresos a las/los trabajadores y poblaciones vulnerables y (ii) brindar apoyo a las empresas para enfrentar la crisis económica. Estas medidas se fueron dando de manera progresiva desde el mes de marzo, variando conforme crecía el avance del virus y se reevaluaba el impacto de las acciones ya adoptadas.

El gobierno peruano dispuso un fondo de S/ 104 000 millones (equivalente al 14.4% del PBI) para atender la emergencia sanitaria y sus efectos sociales<sup>9</sup>. Dicho monto le significó al Perú ser ponderado como el país que destinó el mayor paquete económico para enfrentar la crisis en la región<sup>10</sup>. Dicha ayuda estaría dirigida básicamente a tres sectores: a las empresas, a las/los trabajadores y para las/los ciudadanos en situación de vulnerabilidad social.

---

<sup>9</sup> De acuerdo a lo anunciado por el Ejecutivo, estos recursos provendrían de las siguientes fuentes: de ahorros fiscales y financiamiento público, de ajustes al presupuesto general del 2020, de la emisión de bonos soberanos por US\$ 3300 millones y de la adopción de una línea de crédito con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por un monto de entre US\$ 12 000 a 18 000 millones. En el ínterin quedó en suspenso (hasta desaparecer de la discusión) la propuesta de algunos gremios sindicales y especialistas de aplicar un impuesto extraordinario al patrimonio y a las grandes fortunas, al que se denominó «impuesto solidario», que permitiera al gobierno disponer de los recursos necesarios para implementar políticas más agresivas de contención social y reactivación económica.

<sup>10</sup> Fowks, Jaqueline. «Perú aplica el plan económico más ambicioso de la región para enfrentar la pandemia». *El País*, Madrid, 4 de abril del 2020. En: [bit.ly/2UApdnW](https://bit.ly/2UApdnW)

## Para las/los trabajadores asalariados

La paralización económica decretada en marzo colocó en una situación crítica a 6 633 216 trabajadoras y trabajadores asalariados del sector privado, incluido el trabajo doméstico. Para que no dejaran de percibir ingresos, el gobierno decretó el trabajo remoto y el teletrabajo para las ocupaciones que lo permitiesen. Para el resto, que requería de trabajo presencial, estableció la «suspensión imperfecta de labores». Esta figura legal posibilitaba el otorgamiento de una licencia temporal con goce de haberes. Estas medidas estuvieron acompañadas de otras de carácter tributario (detracciones, devoluciones para las micro y pequeñas empresas -Mypes- por S/ 15 000 millones) y económico (orientadas a dar crédito a las empresas, como veremos más adelante).

Luego, con la extensión de la cuarentena y el mantenimiento de la paralización económica, las Mipymes terminaron por ahogarse del todo. Un número importante se declaró en quiebra o insolvencia financiera a los dos meses de iniciada la cuarentena<sup>11</sup>. La ayuda dispuesta por el Estado simplemente no les llegó. En este segmento estaban la mayoría de los 2.3 millones de empleos perdidos solo en Lima Metropolitana<sup>12</sup>.

En este contexto, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) exhortó al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) para que flexibilizara la regulación aplicada a los ceses colectivos<sup>13</sup>. A inicios de mayo, cuando era evidente que la cuarentena debía ser nuevamente prorrogada, el gobierno concedió la implementación de la «suspensión perfecta

---

<sup>11</sup> «Cerca de 20 mil Mypes en riesgo de quiebra por coronavirus». *Perú21*, Lima, 17 de mayo del 2020. En: [bit.ly/2VhZsZP](https://bit.ly/2VhZsZP)

<sup>12</sup> «INEI: Más de 2,3 millones de personas perdieron sus empleos en Lima». *Canal N*, Lima, 15 de junio del 2020. En: [bit.ly/3hYOLoO](https://bit.ly/3hYOLoO)

<sup>13</sup> Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep). «Las nueve propuestas laborales de CONFIEP para enfrentar la situación de emergencia». Lima, 8 de abril del 2020. En: [bit.ly/2YZqpSY](https://bit.ly/2YZqpSY)



de labores», lo que significó que el trabajador dejaba de laborar, pero también de percibir su remuneración habitual. Para autorizar su aplicación, requirió una serie de «condiciones» a las empresas, las cuales serían fiscalizadas *ex post*. Se dio el caso entonces de empresas grandes y medianas que comenzaron a aplicar esta modalidad, incluso antes de que el gobierno aprobara tal disposición<sup>14</sup>. A mediados de junio, la propia ministra de Trabajo informaba que 27 000 empresas habían presentado solicitudes de suspensión perfecta (involucrando a más de 210 000 trabajadores y trabajadoras), dando cuenta, además, de una serie de abusos laborales<sup>15</sup>.

Lo que sucedió, finalmente, fue que las y los trabajadores terminaron comiendo de sus ahorros. El gobierno aprobó que los trabajadores/trabajadoras dependientes pudieran disponer libremente de su Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), que, sin serlo, opera como una suerte de seguro de desempleo. Antes había aprobado el retiro de hasta S/ 3000 de su fondo de pensiones en el sistema privado. El Congreso, para no quedarse atrás, decretó el retiro de hasta el 25% de los aportes previsionales para las y los aportantes desempleados en los últimos seis meses<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> A fines de abril, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) daba cuenta de un total de 6896 denuncias virtuales de trabajadores/trabajadoras ingresadas desde que se decretara la cuarentena el 16 de marzo. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (Cnddhh). «Derechos en Emergencia, reporte semanal sobre empresas y DDHH en tiempos de COVID-19». *derechoshumanos.pe*, Lima, 21 de mayo del 2019. En: [bit.ly/2Ndrst4](https://bit.ly/2Ndrst4)

<sup>15</sup> «Sylvia Cáceres sobre suspensión perfecta: 'Algunas empresas mostraron poco respeto a sus trabajadores'». *La República*, Lima, 4 de junio del 2020. En: [bit.ly/3e0o6FJ](https://bit.ly/3e0o6FJ)

<sup>16</sup> Hidalgo Bustamante, Martín. «Congreso aprobó ley sobre el retiro del 25% de los fondos de las AFP». *El Comercio*, Lima, 5 de mayo del 2020. En: [bit.ly/3fUHIRx](https://bit.ly/3fUHIRx)

## **Población vulnerable y trabajadores/trabajadoras independientes**

La crisis económica afectó más a la población pobre y en pobreza extrema. Para estos sectores el gobierno dispuso un fondo de S/ 5800 millones para solventar la entrega focalizada de un subsidio económico, utilizando como filtro el Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh). Primero fue el bono «Yo me quedo en casa» (S/ 380). Posteriormente, el «bono independiente» (S/ 760), que incluía a las familias con al menos un trabajador autónomo. Luego el «bono rural» y, por último, el «bono familiar universal» (S/ 760).

La distribución del subsidio gubernamental enfrentó desde el inicio una serie de problemas. Por un lado, su implementación fue limitada y tardía. La primera entrega solo involucró a 2.7 millones de familias pobres urbanas y a 800 000 trabajadoras/trabajadores independientes. Al margen quedaron 6.1 millones de trabajadoras/trabajadores independientes, 3.5 millones de personas asalariadas privadas informales y 400 000 trabajadoras/trabajadores domésticos, también afectados por la paralización económica. En segundo lugar, el diseño de la intervención no consideró la reducida bancarización de la población. A esto se sumó que en algunas regiones la entrega del bono se hizo a través del Banco de la Nación, donde se generaron indeseadas aglomeraciones, evidenciando problemas de diseño y logística, así como una ineficiente campaña de información sobre turnos y procedimientos. Esto implicó que a mediados de junio (es decir, tres meses después de iniciada la emergencia sanitaria) solo el 50.7% de los hogares había recibido uno de los bonos (4.6 millones de familias a nivel nacional)<sup>17</sup>. Es así que la ineficacia y el alcance limitado de la ayuda estatal cobran fuerza como hipótesis explicativa de por qué la tasa de contagio siguió creciendo, a pesar de las medidas adoptadas.

---

<sup>17</sup> Instituto Peruano de Economía (IPE). «Lecciones de la emergencia». *El Comercio*, Lima, 15 de junio del 2020.

## Corona para las grandes, virus para las pequeñas

«Den por descontado que el Ejecutivo es aliado de las Pymes. Somos conscientes del impacto social que tienen como fuentes de trabajo y de la dinámica económica que impulsan. No pueden estar excluidos del trabajo de elaborar políticas públicas»<sup>18</sup>. Así refirió el premier Vicente Zaballos sobre el apoyo brindado por el Ejecutivo a ese sector. Entre otras medidas, dispuso un fondo financiero dirigido a mantener activa «la cadena de pagos», principalmente la planilla laboral de las empresas. Aprobó, además, un fondo de S/ 1500 millones para subsidiar el 35% de la planilla de empresas formales que tuviesen personal con remuneraciones menores a los S/ 1500.

También se creó Reactiva Perú, el programa más importante en este rubro, orientado a entregar créditos a las empresas a través de la banca privada, el cual canalizó la casi totalidad de la ayuda financiera (S/ 60 000 millones). El Banco Central de Reserva (BCR) dispuso que los préstamos se licitasen con tasas de interés no mayores a 2% y garantías hasta por el 98%.

El segundo programa más importante fue el Fondo de Ayuda Empresarial (FAE-Mype), dirigido a facilitar el financiamiento para las micro y pequeñas empresas (formales e informales) que realizaban actividades de producción, turismo, comercio y servicios conexos. Este fondo disponía de un monto significativamente menor, equivalente a S/ 800 millones.

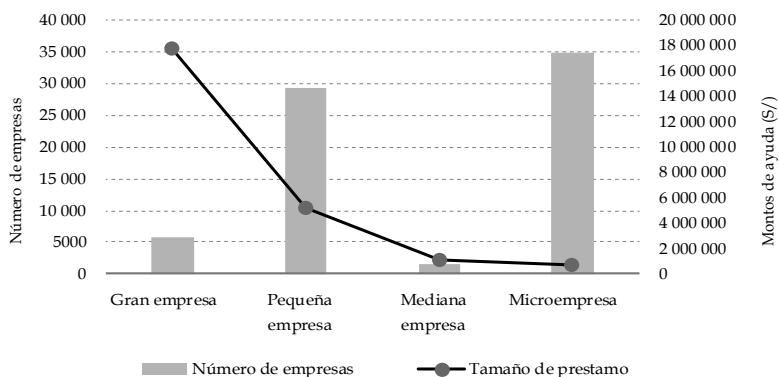
Así, lo que en un inicio parecían decisiones acertadas, pronto evidenciarían los vicios característicos de la política neoliberal en nuestro país. En junio la ministra de Economía declaró que el grueso de las empresas beneficiarias con Reactiva Perú habían sido micro y pequeñas empresas. Lo que no mencionó fue la

---

<sup>18</sup> Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). «Titular de la PCM invoca a colegios profesionales y gremios de pymes a trabajar en conjunto en el diseño de políticas públicas». *gob.pe*, Lima, 6 de junio del 2020. En: [bit.ly/3dHUP2q](https://bit.ly/3dHUP2q)

desigual distribución del financiamiento disponible: el 80% de los fondos otorgados como crédito fue asignado a grandes empresas. Además, el 60% de los recursos disponibles fue distribuido por una sola entidad financiera. Luego, una investigación periodística puso en evidencia que varias de las empresas beneficiadas con los préstamos de este programa tenían acusaciones de (i) despidos, suspensiones y ceses colectivos de personal, y (ii) multas por infracciones a la normatividad laboral y ambiental. Las Mipymes, por el contrario, accedieron a un monto total reducido, que no llegó a alcanzar a todas<sup>19</sup>.

**Gráfico n° 1. Créditos otorgados por Reactiva Perú**  
(en millones de soles)



Fuente: *Ojo Público*. Elaboración propia.

<sup>19</sup> «Las Microempresas (con ingresos de hasta S/52 mil al mes) consiguieron el 3% de los S/24 mil millones entregados por Reactiva Perú; las Pequeñas Empresas (con ingresos mensuales de S/595 mil) accedieron al 20% de dicho fondo; y las Medianas Empresas (con ingresos de hasta S/805 mil al mes) apenas alcanzaron el 4% de los desembolsos. En tanto, las empresas grandes, que reportan facturaciones mayores a las indicadas, acabaron recibiendo alrededor del 71% del programa estatal más ambicioso en tiempos de pandemia». «Grupos económicos, negocios de la salud y extractivas recibieron préstamos de Reactiva Perú». *Ojo Público*, Lima, 14 de junio del 2020. En: [bit.ly/2Vge0cB](https://bit.ly/2Vge0cB)

## Urgente, políticas macroeconómicas para las Mipymes

Las Mipymes suman en el Perú cinco millones de unidades económicas. El 88% de estas son microempresas familiares, con menos de cinco trabajadores. A pesar de su diversidad y heterogeneidad productiva (consideremos bodegas y chifas de barrio, emporios comerciales como Gamarra, Villa El Salvador o las ferias artesanales en Trujillo, mercados de abasto, imprentas, talleres de mecánica, carpintería, renovadoras, peluquerías y un largo etcétera), las Mipymes comparten algunas características estructurales que explican su marcada vulnerabilidad. En comparación con la gran empresa, ostentan (i) reducidos niveles de productividad; (ii) escaso desarrollo tecnológico y organizacional; (iii) acceso restringido al crédito y capital. Estos factores inciden, en mayor o menor medida, en (iv) su baja rentabilidad y nula capacidad de acumulación; (v) alta informalidad administrativa, tributaria y laboral. Además muestran (vi) reducida movilidad (para crecer) y un (vii) alto nivel de mortandad (el 50% no logra superar los tres años<sup>20</sup>).

Esta situación no es ninguna novedad. Lleva décadas y responde a varios factores. Las Mipymes surgieron y sobreviven al margen del Estado, motivo por el cual han sido relegadas en el orden de prioridades de las políticas económicas. En este sentido, tres tipos de tendencias estructurales han dificultado consolidar una «pequeña burguesía» articulada, competitiva y sostenible. Sin operar cambios en estas tres tendencias, las posibilidades de superar las precarias condiciones en que operan las Mipymes resultan mínimas.

Una primera está relacionada con la ausencia de una estrategia nacional de desarrollo industrial. Durante el gobierno de Ollanta Humala se aprobó un Plan Nacional de Diversificación Productiva

---

<sup>20</sup> Ruiz, Mariana. «50% de las Mipymes cierran antes de 3 años». *Perú21*, Lima, 3 de mayo del 2018. En: [bit.ly/37X6JDs](https://bit.ly/37X6JDs)

(PNDP)<sup>21</sup>, hoy olvidado y supeditado a la cuestionada Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP). A diferencia de esta última, el PNDP apuntaba a promover la constitución de encadenamientos productivos que integren valor agregado; la articulación vertical y horizontal de la gran empresa con la mediana y pequeña; el impulso a cadenas de valor que articulen el comercio internacional con el mercado interno y la producción local; y la transferencia de capital, tecnología y conocimientos de la gran industria a las Mipymes. Claramente esta estrategia no aparece ni por asomo en nuestro país, donde la apuesta de los últimos gobiernos –desde Alberto Fujimori hasta Martín Vizcarra– ha sido mantener el «piloto automático» del crecimiento primario exportador. Este «modelo», basado en la explotación de recursos naturales y materias primas, empeñó el desarrollo de la economía nacional a la demanda internacional y al precio de los *commodities* mineros, acrecentando nuestra histórica dependencia a factores económicos exógenos, frente a los cuales el Estado peruano –tal como está diseñado– tiene escaso margen de maniobra.

La segunda tendencia estructural reposa en la liberalización económica que adoptó el Perú a través de los acuerdos de libre comercio con otros países y bloques regionales. La apertura del mercado interno a las importaciones masivas de productos subsidiados con recursos públicos (la agricultura en Europa y los Estados Unidos) o fabricados con *dumping* social (en China y la India), liquidó las posibilidades de crecimiento y acumulación de la industria manufacturera y agrícola nacional. Son continuas las quejas al respecto de los productores de parques industriales como Gamarra, en Lima<sup>22</sup>, o de los productores de leche y arroz de los

---

<sup>21</sup> Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP). Ver en: [bit.ly/2Bt8Naj](http://bit.ly/2Bt8Naj)

<sup>22</sup> Berríos, Rubén. «Dumping y subsidios en las exportaciones chinas: El caso textil peruano». *Pensamiento Crítico*, vol. 19, n.º 2. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm), 2014, pp. 39-64. En: [bit.ly/2Vajy8o](http://bit.ly/2Vajy8o)

valles alto andinos y de la costa, cuya producción se ve desplazada por importaciones que ingresan libre de aranceles.

Una tercera tendencia que impide el desarrollo de las Mipymes es el reducido mercado interno. La razón: está formado por una fuerza laboral mayoritariamente precaria y de ingresos reducidos. Prueba de ello es que el 49% de la PEA ocupada recibe remuneraciones similares o menores al salario mínimo vital<sup>23</sup>, lo que redundaría en su limitada capacidad de consumo. La «clase media emergente», por su parte, está asentada sobre una cartera pesada de créditos impagos y en constante reestructuración<sup>24</sup>. En estas condiciones, cuando se consume poco e importado, consolidar una industria local de Mipymes con capacidad de expansión y crecimiento se hace cuesta arriba. Ni siquiera las exportaciones contribuyeron a lograr este objetivo: los empleos generados en la agroexportación y la manufactura son mayoritariamente precarios y malpagos<sup>25</sup>. Estos factores resumen el círculo nefasto que caracteriza a la economía peruana.

---

<sup>23</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2018*. Lima: INEI, 2019.

<sup>24</sup> Esteban Marino Avelino Sánchez, Jaime Bernabé Torres Ramírez y Richard Tipe Torvisco. «El boom de los créditos de consumo en el Perú». *Qui pukamayoc*, vol. 24, n° 45. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm), 2014, pp. 9-14.

<sup>25</sup> Existen diversos documentos que brindan evidencia al respecto. Acá queremos destacar las comunicaciones del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (2016, 2017 y 2018) y de la Comisaría de Comercio Exterior de la Unión Europea (2017), dirigidas ambas al Estado peruano, dando por acogidas las denuncias presentadas por sindicatos peruanos y organizaciones norteamericanas y europeas contra el régimen laboral vigente, así como otras políticas gubernamentales, en el marco de los acuerdos comerciales suscritos por ambos países y bloques comerciales. Este marco regulador afectaría seriamente el ejercicio de derechos laborales fundamentales e impediría una mejora en las condiciones salariales y de trabajo a través de la negociación colectiva. Al respecto, ver las publicaciones de la Red Peruana por una Globalización con Equidad (Red GE) en: [www.redge.org.pe](http://www.redge.org.pe)

## ¿Cómo deben enfrentar las Mipymes el nuevo contexto?

Este contexto (que antecede al escenario «precoronavirus», pero que se ve potenciado por los efectos sociales y económicos de la pandemia) hace más urgente la implementación de políticas de desarrollo específicas para las Mipymes. Estas deberán pensarse en función de la «nueva normalidad», lo cual exigirá, más que antes, asegurar la idoneidad de los productos y servicios, garantizando el máximo cuidado sanitario tanto para las/los trabajadores y proveedores, como para las/los clientes y consumidores. Este es el primer reto para las empresas, indistintamente de su tamaño y giro. Para conseguir este objetivo es necesaria una política estatal agresiva de distribución de equipos de protección personal para las Mipymes. Este requerimiento, indispensable para garantizar la salud pública, significará un incremento de los costos, lo que dificultará la adopción de protocolos y medidas de seguridad.

El segundo reto crucial es la adaptación a las nuevas condiciones de sociabilidad. Sobre el tema, Fernando Villarán ha identificado una serie de tendencias que se afirmarán con mayor fuerza en los próximos meses y años, y que las Mipymes debieran tomar en cuenta para adecuarse a este nuevo contexto. Para cada una de estas, Villarán propone las siguientes líneas de acción, con las cuales coincidimos en gran medida<sup>26</sup>.

Tendencias	Acciones a adoptar
→ Lo local y cercano va a prevalecer sobre lo lejano.	• Buscar clientela (clientas/clientes cercanos), ellos/ellas serán la principal publicidad.
→ Lo conocido triunfará sobre lo desconocido.	• Generar confianza en los nuevos clientes/clientas, evidenciar que es seguro trabajar con ustedes.

<sup>26</sup> Villarán, Fernando. «Los desafíos que plantea el Covid-19». *La República*, Lima, 11 de junio del 2020. En: [bit.ly/3fLoY1t](https://bit.ly/3fLoY1t)



→ Lo pequeño y personal ganará a lo grande y masivo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitalizar el negocio. El futuro es hoy, el mundo virtual es la nueva normalidad y nadie se escapará, ni las empresas más pequeñas.</li> <li>• Dominar las tecnologías del <i>delivery</i> o asociarse para ello es clave.</li> </ul>
→ Lo sano y orgánico (alimentos, sobre todo) derrotarán a lo artificial y dañino.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acercarse y buscar oportunidades en las cuatro cadenas que van a crecer: (i) salud, (ii) alimentación, (iii) educación y (iv) medios de comunicación.</li> </ul>
→ Lo nacional se ampliará y lo importado se achicará.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Estado también va a crecer en sus servicios básicos.</li> <li>• No aislarse, los llaneros solitarios mueren parados.</li> <li>• Innovar, siempre innovar.</li> </ul>

Fuente: Villarán, Fernando. «Los desafíos que plantea el Covid-19». *La República*, Lima, 11 de junio del 2020. En: [bit.ly/3fLoY1t](https://bit.ly/3fLoY1t). Elaboración propia.

A estos considerandos, pensados para enfrentar los cambios en los patrones de consumo, se suman los pendientes de la «agenda clásica» de las Mipymes. Estos pendientes, siendo necesarios y fundamentales, no se resuelven por falta de voluntad política y disposición para invertir tiempo, recursos y energías en objetivos de mediano y largo plazo.

- *Acceso al crédito*. Resulta fundamental diseñar políticas de acceso al crédito para las micro y pequeñas empresas, con tasas de interés preferenciales y acompañadas de asistencia técnica y contable para asegurar su sostenibilidad. La falta de capital sigue siendo una limitante para el despegue y expansión de las Mipymes.
- *Integración vertical y diversificación productiva*. Resulta clave destinar recursos públicos para la implementación de programas y políticas de articulación productiva con el trabajo de capacitación y formación técnica dirigido a Mipymes.

- *Fiscalización de las condiciones laborales.* Si bien la mayoría de las Mipymes encuentra dificultades financieras para solventar la formalidad laboral (incluso bajo el régimen «especial» para las Mype), el problema no reposa en los denominados «sobre costos», como alegan algunos sectores, sino en la baja productividad de los «emprendimientos». Si se incrementara la productividad (a través de la capacitación laboral, innovación tecnológica, acceso a mercados, incentivos a la calidad, etc.) y se negociara colectivamente, aumentaría la tasa de empleos formales y los ingresos. Caso contrario sucede en la gran y mediana empresa (con mayores rendimientos y rentabilidad), donde se registra hasta un 20% de trabajadoras y trabajadores sin contrato de trabajo, al margen de la protección social y la formalidad.
- *Inversión en innovación, ciencia y tecnología.* Un ejemplo de este último factor reside en la poca o nula inversión pública destinada a este rubro. Según el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec), el gasto público para ciencia, tecnología e innovación (CTI) en los dos últimos años fue de S/ 1050 millones. Esta suma representa el 0.12% del PBI, frente a un 0.67% promedio registrado en la región latinoamericana. Es así que el Perú se encuentra en el puesto 71 en el Ranking Mundial de Innovación, que mide a 126 economías<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> «Concytec: Inversión en ciencia, tecnología e innovación llega al 0.12% del PBI». *pqs.pe*, Lima, 22 de octubre del 2018. En: [bit.ly/3hRNtfd](https://bit.ly/3hRNtfd)

# Discapacidad y COVID-19 en el Perú

*José Pinto Olivares*

### **Sumilla**

El presente artículo pretende dar una mirada panorámica acerca de los efectos de la COVID-19 en las personas con discapacidad. Para ello se presentará un balance «prepandemia» de la gestión pública en discapacidad, se explorará el impacto de la cuarentena y se verá el alcance de las medidas para mitigar sus implicancias. En esta presentación, dos ideas subyacen: 1. Las personas con discapacidad, afectadas desde siempre por diversas formas de maltrato, marginación y exclusión social, enfrentarían la paradoja de una intensificación de estas por efecto del aislamiento y el distanciamiento social; y 2. El modelo de gestión pública en discapacidad adolece de un proceso de envejecimiento prematuro.

*Para quienes desde pequeños tuvieron (tuvimos)  
que resistir diversas formas de aislamiento y distanciamiento  
social, una cuarentena más, ¡sí importa!*

José Guillermo Pinto Olivares

El anuncio del presidente de la República, Martín Vizcarra, declarando el estado de emergencia nacional y las consiguientes restricciones en el ejercicio de derechos, generó impactos diferenciados en la población peruana, que iban desde la preocupación por lo que significaban el distanciamiento y el aislamiento social obligatorio, hasta una expectativa razonable acerca de cuánto se extendería la situación de alerta. Hubo un compás de espera de dos o tres días hasta el cierre de los aeropuertos para los vuelos internacionales y otros tantos hasta la suspensión de las actividades económicas. Ni la ciudadanía, ni el gobierno, previeron que el período inicial de 15 días se multiplicaría, por ahora, por siete<sup>1</sup>. Las medidas adoptadas significaron un incremento de las barreras actitudinales y del entorno con las

---

<sup>1</sup> «(...) tenemos que tomar la decisión para que, en este periodo de 15 días, comiencen a disminuir los casos. Si no tomamos estas medidas, el ascenso sería constante y permanente (...). Las medidas que anunciamos hoy traerán dificultades (...). Pero tengan por seguro que, de no tomarlas, las consecuencias serían peores para todos». Mensaje a la nación del presidente de la República, Martín Vizcarra, el 15 de marzo del 2020. Ver en: [bit.ly/3hKBXlJ](https://bit.ly/3hKBXlJ)

que regularmente debe lidiar la población con discapacidades, ensanchando aún más las limitaciones en el ejercicio de su ya restringida ciudadanía.

## **¿Quiénes son? ¿Dónde están?**

### ***2 millones ciento setenta mil hogares***

La emergencia involucró a 2 169 563 hogares (26% del total de hogares a nivel nacional) que, de acuerdo a la información censal, tienen entre sus miembros alguna persona con discapacidad. 1 098 078 de estos hogares tienen de cuatro a más miembros; 514 859 tienen entre cinco y seis miembros; y 189 527 están conformados por siete a más<sup>2</sup>.

### ***3 millones doscientas mil personas***

Los Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda, estimaron un total de 3 209 261 personas con discapacidad a nivel nacional.

La persona con discapacidad es aquella que tiene una o más deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales de carácter permanente que, al interactuar con diversas barreras actitudinales y del entorno, no ejerza o pueda verse impedida en el ejercicio de sus derechos y su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás<sup>3</sup>.

Al 30 de abril del 2020, el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad (Rnpcd) del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis) cuenta con 299 339 personas

---

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Perfil Sociodemográfico de la Población con Discapacidad, 2017*. Lima: INEI, 2019.

<sup>3</sup> Ley n° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, artículo 2.

inscritas, lo que equivale a solo el 9.3% de la población censada, con una brecha consecuente de 90.7%<sup>4</sup>.

La acreditación de la discapacidad se obtiene mediante el certificado de discapacidad que avala esta condición y que «(...) es otorgado por médicos certificadores registrados de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - IPRESS, públicas, privadas y mixtas a nivel nacional»<sup>5</sup>, procedimiento regido por la Norma Técnica de Salud para la Evaluación, Calificación y Certificación de la Persona con Discapacidad<sup>6</sup>.

El certificado de discapacidad es requisito para la inscripción en el registro nacional a cargo del Conadis. Una vez la persona inscrita, el Conadis le otorga un carné según el nivel de gravedad o discapacidad que presenta (leve, moderada o severa), diferenciando dicho nivel con colores. Las personas que son certificadas con nivel de gravedad o discapacidad severa son beneficiarias del programa Contigo, a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). Gracias a este programa, 40 033 personas con discapacidad severa<sup>7</sup> en situación de pobreza perciben una pensión

---

<sup>4</sup> Hasta antes de los censos del 2017, la referencia cuantitativa emergía de la Encuesta Nacional Especializada Sobre Discapacidad (Enedis) 2012, que reportó 1 575 402 personas con discapacidad (5.2% de la población nacional). En este caso, el 19% de esta población estaría inscrita en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad (Rnpcd) del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), con una brecha de inscripciones de 81%. El lector se preguntará entonces: ¿por qué existe una diferencia tan amplia entre la Enedis y los censos? Se trata de instrumentos diferentes: uno es especializado, focalizado en las personas con discapacidad y llevado a cabo por personal que recibió una capacitación *ad hoc*; el otro es multitemático y con la recolección a cargo de personal con entrenamiento de carácter general. Los resultados de la Enedis 2012 fueron cuestionados principalmente por organizaciones de la sociedad civil, aunque no se conoce de algún recurso formal que hubiera presentado argumentos específicos, siendo el más difundido el de la no correspondencia entre el porcentaje obtenido y el que deviene de rangos internacionales, los cuales oscilan entre el 10% y el 15%. En último caso, en el Perú de hoy las cifras oficiales están dadas por los censos del 2017.

<sup>5</sup> Ley n° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, artículo 76.1.

<sup>6</sup> Norma Técnica de Salud n° 127-MINSA/2016/DGIESP, aprobada por Resolución Ministerial n° 981-2016-MINSA.

<sup>7</sup> [contigo.gob.pe/historia-del-programa-contigo/](http://contigo.gob.pe/historia-del-programa-contigo/)

no contributiva de S/ 150 mensuales. Frente al universo de usuarios y usuarias del programa Contigo, es menester señalar que, en abril del 2020, el registro del Conadis tenía inscritas a 133 019 personas con discapacidad severa, de las cuales, tan solo el 30.1% habrían calificado a tal asignación.

### *Un tercio en Lima metropolitana*

El 31.2% de las personas con discapacidad (1 109 948) residen en Lima Metropolitana. De ese más de un millón personas, solo el 8.2% está inscrito en el Rnpd. Las circunscripciones restantes se mueven en un margen entre las 13 085 personas, en Madre de Dios, y las 173 477, en Piura. En el siguiente cuadro se puede ver la comparación, y por ende la brecha, entre las personas censadas y las personas inscritas en el registro del Conadis.

#### *Cuadro n° 1*

#### *Comparación entre las personas censadas y el registro nacional del Conadis*

Departamento(s)	Censos nacionales del 2017	Registro nacional del Conadis	% de diferencia
Lima Metropolitana	1 109 948	299 339	9.3
Piura, La Libertad, Puno y Arequipa	De 158 987 a 173 477	De 11 750 a 21 375	8.61 (promedio)
Cusco, Junín, Áncash, Lambayeque, Cajamarca y Callao	De 114 750 a 144 562	De 11 423 a 15 012	9.8 (promedio)
Ica, San Martín, Loreto, Huánuco, Ayacucho, Apurímac, Ucayali, Tacna, Amazonas y Huancavelica	De 35 137 a 93 671	De 7127 a 8425	12.26 (promedio)
Pasco, Tumbes, Moquegua y Madre de Dios	De 13,085 a 26,446	De 1309 a 5515	17.69 (promedio)

Fuente: Consejo Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad (Conadis). Registro Nacional de la Persona con Discapacidad (Rnpd). Ver: [bit.ly/37R8TEJ](https://bit.ly/37R8TEJ)



## Discapacidad prepandemia

Han transcurrido siete años y medio desde la promulgación de la ley n° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad. Esta ley tiene una estructura similar a la de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, elaborada por las Naciones Unidas. Así, la ley n° 29973 está formada por varios articulados, vinculados estos con derechos civiles y políticos, así como lo que correspondería a los derechos económicos, sociales y culturales, con especificidades en materia de accesibilidad, salud y rehabilitación, educación y deporte, trabajo, empleo y empresas promocionales de personas con discapacidad, nivel de vida adecuado y protección social. Asimismo, incluye un modelo de gestión basado en el Conadis, como órgano especializado en cuestiones relativas a la discapacidad, constituido como un «organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables»<sup>8</sup>, y en el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis), «como sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de discapacidad»<sup>9</sup>.

### *La cadena de gestión pública en discapacidad*

La ley n° 29973, por sí sola, por más que sea general y garantista, ha demostrado no ser suficiente para asegurar el ejercicio y el cumplimiento de derechos de las personas con discapacidad, por lo cual es necesario proceder a una evaluación seria y profunda del modelo de gestión y su funcionalidad.

La gestión institucional del Conadis, durante la última década, ha transcurrido entre dos presidencias: la de Wilfredo Guzmán Jara

---

<sup>8</sup> Ley n° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, artículo 63.

<sup>9</sup> Ley n° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, artículo 72.

(del 11 de agosto del 2011 al 3 de setiembre del 2014) y la de Darío Portillo Romero (del 19 de setiembre del 2017 al 27 de noviembre del 2019). En el ínterin de dichas gestiones y en el lapso posterior a la gestión de Portillo, hasta la fecha, casi un lustro en total, la presidencia del Conadis ha sido desempeñada en forma interina por tres o cuatro viceministros de Poblaciones Vulnerables, los cuales, en cada caso, por razones de su función titular, trasladaron informalmente el encargo del Conadis a operadores ejecutivos de su confianza, ya sea asesores o designados como secretarios generales, contratados especialmente para esa responsabilidad.

Los eslabones operativos del Conadis en regiones y municipios, representados por los coordinadores regionales, inicialmente reclutados entre dirigentes de las asociaciones o federaciones integrantes de la Confederación Nacional de Personas con Discapacidad del Perú (Confenadip)<sup>10</sup>, han tenido como sus mayores logros el canalizar las inscripciones ante el registro nacional centralizado en Lima, la difusión de la problemática de la discapacidad, el apoyo (dentro de sus limitaciones) a personas con discapacidad que requerían atenciones especiales o de urgencia, y el establecimiento de relaciones de complementariedad entre las Oficinas Regionales de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis) y las Oficinas Municipales de Atención a la Persona con Discapacidad (Omaped), llegando, en algunos casos, según la voluntad de la gestión regional o municipal, a constituir y consolidar redes temáticas en discapacidad.

El trabajo de los coordinadores regionales se ha desenvuelto en un marco caracterizado por carencias de infraestructura, equipos y recursos humanos. Casi todos los centros de coordinación regional han funcionado y funcionan, aún ahora, en locales o ambientes reducidos, la mayoría cedidos por otras instituciones. La tecnología en los equipos de cómputo, el servicio telefónico y la conexión a

---

<sup>10</sup> Al igual que algunos directores de línea y otros funcionarios intermedios de la sede central.

Internet han tenido siempre un retraso de dos o tres «generaciones», a todo lo cual se sumaban remuneraciones o «cajas chicas» que, además de hacer honor a su denominación, han sido casi siempre inferiores a las percibidas por los trabajadores de la sede central.

Las Oredis y las Omaped, generalmente insertas en las gerencias de desarrollo social de gobiernos regionales o municipales, no han tenido mayor incidencia en la formulación de políticas y menos en la asignación de partidas presupuestarias, lo que hubiera posibilitado un mínimo de acciones con proyección de sostenibilidad. Su debilidad incluía la carencia de formalidad para su funcionamiento: decenas de Oredis y centenares de Omaped no tenían ordenanza de creación, alcanzándolas, una cantidad significativa de ellas, mediante programas de estímulo a cargo del Midis. Consecuentemente, su presupuesto cubría –y todavía cubre– solo el mínimo necesario para remuneraciones y, en el mejor de los casos, una partida con cargo a las disposiciones que en los últimos años se prevé en las leyes anuales de presupuesto<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> «TRIGÉSIMA OCTAVA. Los gobiernos locales y gobiernos regionales están obligados para utilizar el 0,5% de su presupuesto institucional a favor de la realización de obras, mantenimiento, reparación o adecuación destinados a mejorar o proveer de accesibilidad a la infraestructura urbana de las ciudades incluyendo el acceso a los palacios y demás sedes municipales y regionales que están al servicio de todos los ciudadanos y prioritariamente a los que presenten algún tipo de discapacidad.

Asimismo, los gobiernos locales y gobiernos regionales están obligados para utilizar el 0,5% de su presupuesto institucional para financiar los gastos operativos, planes, programas y servicios que por ley deben realizar las Oficinas Municipales de Atención a la Persona con Discapacidad (OMAPEDS) y las Oficinas Regionales de Atención a la Persona con Discapacidad (OREDIS) a favor de la población con discapacidad de su jurisdicción». Ley n° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019. Ver: [bit.ly/2NjgGSj](https://bit.ly/2NjgGSj)

### ***Política(s) y plan(es) nacional(es) sectoriales: ¿Y el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis)?***

El pasado 19 de febrero se publicó la Resolución Ministerial n° 039-2020-MIMP, cuyo objeto era «conformar un Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal, cuyo objeto es actualizar la Política Nacional en Discapacidad para el Desarrollo (Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad), dependiente del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables». Este grupo está integrado por representantes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), quien lo preside, otros 12 ministerios<sup>12</sup> y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM):

Entre los considerandos de la resolución, se indica:

(...) en caso una política priorizada de gobierno ya contara con una política nacional aprobada que trasciende el periodo de gobierno en curso, deberá ser actualizada, de corresponder. (...) Que, mediante Resolución Ministerial N° 194-2019-MIMP, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables aprueba la Lista Sectorial de Políticas Nacionales bajo su rectoría (...) en la cual se incluye el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad... (y...) las opiniones (...) de la Dirección de Políticas en Discapacidad y (...) la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, (del Conadis ...para...) que se conforme (el) Grupo de Trabajo (...).

---

<sup>12</sup> Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), Ministerio de Educación (Minedu), Ministerio de Defensa (Mindef), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus), Ministerio del Interior (Mininter), Ministerio de Salud (Minsa), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Ministerio de la Producción (Produce), Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS) y Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE).

Tratándose este trabajo de una actualización, es pertinente señalar que el Conadis ya intentó –en dos oportunidades–, incluyendo sendas prepublicaciones, la puesta al día del Plan de Igualdad de Oportunidades. Los antecedentes se remontan al año 2008, en el cual, a través del Decreto Supremo n° 007-2008-MIMDES, se aprobó el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018. Posteriormente, luego de la promulgación de la ley n° 29973, en el año 2013, la comisión multisectorial permanente encargada del monitoreo y seguimiento del mencionado plan 2009-2018, decidió «(...) armonizar el Plan a lo establecido en la Ley 29973, al derecho internacional en la materia y al ordenamiento legal vigente<sup>13</sup>», elaborando para tal efecto la propuesta de un plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad 2016-2021, prepublicada por el Conadis y que no se llegó a aprobar. Esta propuesta se retomó entre los años 2017 y 2018, trabajándose con sectores involucrados de la administración pública, con la Defensoría del Pueblo y con organizaciones de la sociedad civil, llegándose a tener un texto, no exento de observaciones y discrepancias, pero que, desde mi punto de vista, representó lo que era posible alcanzar en dichas circunstancias. Pero, una vez más, no se logró su aprobación, habiendo gravitado en ello la actuación de la Oficina de Asesoría Jurídica del MIMP que, sucesivamente, planteaba observaciones, cuyas absoluciones lamentablemente no tuvieron la suficiente fuerza de convencimiento técnico-político que, de haberse producido, hubiera permitido, a estas alturas, contar con un instrumento de referencia para la gestión de los operadores sectoriales, regionales y locales de la discapacidad. Quizá ahora, que la presidencia del grupo de trabajo multisectorial está en las canteras del MIMP, sea una oportunidad para recuperar decenas y quizá centenas de horas invertidas en un esfuerzo por atender

---

<sup>13</sup> Ver: <http://www.conadisperu.gob.pe/wp-content/uploads/2016/05/PIO-PCD-VERSION-ACCESIBLE.doc>

las justificadas demandas y expectativas de la población con discapacidad.

Diferente fue la suerte corrida por el Plan Nacional para las Personas con Trastorno del Espectro Autista (TEA) 2019-2021, que arribó a buen puerto con su promulgación mediante el Decreto Supremo n° 001-2019-MIMP, publicado el 10 de enero del 2019, cumpliendo así con el mandato establecido en la ley n° 30150, Ley de Protección de las Personas con ese Trastorno del Espectro Autista (TEA)<sup>14</sup>.

Otro instrumento importante por su transversalidad es el Plan Nacional de Derechos Humanos, aprobado mediante el Decreto Supremo n° 002-2018-JUS, el 31 de enero del 2018. El capítulo III.3 del referido plan, en su lineamiento estratégico n° 3, Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección, incluye a las personas con discapacidad<sup>15</sup>. Para ello plantea como objetivo estratégico: «Promover y proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad», además de cuatro acciones estratégicas: 1. Garantizar la accesibilidad al entorno urbano, las edificaciones, transporte, nuevas tecnologías de la información y comunicación de las personas con discapacidad; 2. Asegurar el acceso a los servicios de salud en el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud para las personas con discapacidad; 3. Garantizar el acceso a los servicios educativos de calidad en el Sistema Educativo Nacional, respetando y valorando

---

<sup>14</sup> Ver: [bit.ly/3fRIQRs](https://bit.ly/3fRIQRs)

<sup>15</sup> «Un grupo de especial protección –adoptándose la terminología de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos– constituye un colectivo de personas que no necesariamente han establecido relaciones directas entre sí, pero que están vinculadas por una situación de potencial o real afectación a sus derechos, lo que puede conllevar: i) su sometimiento a un estado de vulnerabilidad temporal o permanente, ii) la necesidad de que se asegure su existencia o la preservación inmediata de su integridad física y mental a través de medidas institucionales, y iii) la sujeción a condiciones de trato desigual y discriminatorio que es resultado del ejercicio de un fenómeno de abuso de poder que puede llegar a considerarse “normalizado” socialmente». Ver: [bit.ly/3fRIQRs](https://bit.ly/3fRIQRs)

su diversidad, bajo el marco de un enfoque inclusivo para las personas con discapacidad; y 4. Garantizar el acceso al mercado de trabajo y desempeño de labores, en igualdad de condiciones y conforme a los ajustes razonables señalados en el Comité sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Cdhpcd) de las Naciones Unidas.

El Plan Nacional de Accesibilidad 2018-2023, aprobado mediante el Decreto Supremo n° 012-2018-VIVIENDA, y el conjunto de normas, directivas y otros instrumentos generados desde la Dirección de Discapacidad del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), la Dirección de Prevención y Rehabilitación de la Discapacidad del Ministerio de Salud (Minsa) y diversas direcciones del Ministerio de Educación (Minedu), constituyen otras importantes líneas de desarrollo sectorial en atención a la discapacidad. Sin embargo, se debe precisar que tanto el MTPE como el Minedu formularon en su oportunidad propuestas de políticas que no llegaron a contar con el respaldo de sus instancias de decisión.

Por otro lado, se han establecido algunos programas presupuestales en discapacidad, de los cuales se mantienen al 2020 los siguientes: el Programa presupuestal 0106: Inclusión de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en la educación básica y técnico productiva; y el Programa presupuestal 0129: Prevención y manejo de condiciones secundarias de salud en personas con discapacidad. También se mantienen los proyectos: Mejoramiento de la prestación de los servicios de educación técnica productiva a personas con discapacidad en el CETPRO 34015 del distrito de Ascensión, de la provincia y departamento de Huancavelica (del Programa presupuestal 0090: Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular); y Creación del centro de adiestramiento de habilidades humanas para las personas con discapacidad, distrito de Vice - Sechura - Piura.

Cabe recalcar, además, que al inicio de la década hubo consenso entre el Conadis y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para elaborar un programa multisectorial en discapacidad, avanzándose en dicho sentido junto con el Minsa, el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS), el MTPE y el Minedu, entre otros. Sin embargo, funcionarios de la Dirección de Calidad del Gasto del MEF cambiaron de opinión y se prefirió propugnar programas presupuestales sectoriales.

Finalmente, y tal como es de dominio público, hasta la fecha no se ha concretado el funcionamiento del Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) que, de acuerdo al artículo 72 de la ley N° 29973, debería «(...) asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de discapacidad». En este caso, y a la luz de la experiencia de los varios intentos fallidos por diseñar y construir este sistema, pareciera que, al igual que el modelo de estructura y gestión del Conadis, debería ser objeto de una profunda reflexión acerca de su viabilidad.

En conclusión, así es que llegan la discapacidad y las personas con discapacidades a la prepandemia: con una ley garantista pero, a la vez, carente de una política nacional; con dos políticas sectoriales de proyección transversal, el Plan Nacional de Derechos Humanos y el Plan Nacional de Accesibilidad 2018-2023, y un plan temático, el Plan Nacional para las Personas con Trastorno del Espectro Autista (TEA) 2019-2021; con una cadena de gestión pública nacional-regional-municipal con restricciones en equipamiento, recursos humanos y financieros; y con un modelo de estructura y gestión que padecería de un «envejecimiento prematuro» por no haber desarrollado los instrumentos que hubieran provisto del plasma necesario para evitarlo. Sin duda, una década que no debería repetirse.



## Discapacidad en cuarentena

Las personas con discapacidad constituyen un grupo poblacional para el cual el distanciamiento social y el aislamiento social obligatorio no le son desconocidos. Prácticamente todos los niños, niñas, jóvenes, adultos y adultos mayores con discapacidad, sus madres –principalmente– y sus padres, además de otros cuidadores y apoyos personales, pueden dar fe de cómo esos conceptos, formalmente incorporados en las normas de emergencia nacional durante la cuarentena, extienden en la práctica –con justificados «fines de protección»– las barreras físicas y actitudinales con las que han lidiado desde que adquirieron una deficiencia, y con las cuales tienen que lidiar cotidianamente y que, en sus formas extremas, se han traducido y se traducen en maltrato, abandono, marginación y exclusión social, en el amplio sentido de la palabra.

El 16 de marzo la empresa Renzo Costa, reconocida por el Conadis como un referente en materia de inclusión laboral, tuvo que emitir un comunicado público expresando disculpas a sus trabajadores por lo que calificaron como una desafortunada comunicación de su área de recursos humanos que obligaba a los trabajadores a tomar vacaciones en los primeros 15 días de la cuarentena.

Cuando se empezaron a otorgar los primeros bonos de ayuda económica, la titular del Midis respondió reiteradamente que las personas con discapacidad recibirían bonos por su condición de pobreza, negando implícitamente la necesidad de un bono basado en su situación de discapacidad.

Establecido el aislamiento social obligatorio y expresados los reclamos por parte de organizaciones de personas autistas y de familiares, el entonces ministro del Interior aceptó, en una entrevista televisada, que dichas personas, como excepción, podrían salir en caminatas cortas con sus familiares.

Por otro lado, un contingente importante de personas con discapacidad severa, afectadas por insuficiencia renal y que reciben sesiones de hemodiálisis con cargo a una de las redes del Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud), debieron afrontar la disminución en la duración de las sesiones que, antes de la cuarentena, en promedio duraban cuatro horas, pasando estas a durar dos horas y media, generando zozobra y reclamos por el riesgo que esto significaba para sus vidas. Posteriormente lograron una ampliación a tres horas y media de hemodiálisis, lapso que todavía implica la posibilidad de complicaciones orgánicas que podrían llevar a desenlaces imprevisibles.

Agréguese a lo dicho el maltrato y discriminación acrecentados en el acceso a los denominados servicios o actividades esenciales, en los cuales se cuestionaba y muchas veces se negaba la atención preferente establecida por ley, llegando al argumento absurdo de que «por la emergencia» no había o no debía haber trato preferente.

No se conoce la cifra de personas con discapacidad que hayan fallecido por efecto de la COVID-19. Aparentemente, por información conseguida en algunos entornos de los «colectivos» de personas con discapacidad, habrían ocurrido muy pocas. Sin embargo, si varias de las comorbilidades que configuran a las poblaciones calificadas como las de mayor vulnerabilidad al coronavirus corresponden a deficiencias o diagnósticos del CIE 10, incluidos en la relación de la Norma Técnica de Evaluación, Calificación y Certificación de la Discapacidad, se debería concluir –con cargo a la evidencia– que sí habría una cantidad sustantiva de personas con discapacidad entre la población fallecida por efecto de la pandemia.

En tales circunstancias se fueron acrecentando voces en demanda de un tratamiento acorde con las necesidades de atención especial a las personas con discapacidad.

Luego, a casi mes y medio de transcurrida la cuarentena, malas actitudes y prácticas discriminatorias motivaron la emisión

del Decreto Legislativo n° 1468, publicado el 23 de abril del 2020, donde se indica que «(...) las personas con discapacidad ante la situación de emergencia sanitaria generada por el COVID-19 deben ser sujetos de protección, sin discriminación por cualquier motivo (...)». Además, dice:

(...) resulta necesario reafirmar las responsabilidades del Estado para hacer efectiva la protección de las personas con discapacidad, y garantizar sus derechos frente a la emergencia sanitaria del COVID-19, incorporando la perspectiva de discapacidad en todos los programas, acciones y mecanismos que el Estado implemente, con especial énfasis en aquellos dirigidos a facilitar la asistencia alimentaria, mientras dure la emergencia sanitaria...

También se establecen disposiciones de prevención y protección a las personas con discapacidad ante la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, señalándose en su segundo artículo que esta norma tiene como finalidad:

(...) garantizar los derechos de las personas con discapacidad a la salud, seguridad, no discriminación, al libre desarrollo y bienestar, información, integridad, autonomía, educación, trabajo, participación, entre otros, en condiciones de igualdad, asegurando su debida atención en los distintos niveles de gobierno, durante la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.

En la siguiente tabla se resumen las medidas prioritarias para la prevención y protección de las personas con discapacidad, las cuales, según el Decreto Legislativo mencionado líneas arriba, tienen derecho a:

La seguridad, protección y el acceso a la prestación de servicios básicos que le permitan subsistir de manera digna y respetando el ejercicio de su capacidad jurídica.

Servicios de salud, promoviendo su accesibilidad y prohibiendo cualquier discriminación; continuidad de atenciones médicas, incluida la salud mental, rehabilitación y medicamentos.

Las personas institucionalizadas, en centros de atención residencial o establecimiento penitenciario, deben contar con ajustes a los entornos físicos y acciones para prevenir el contagio, pruebas para el descarte y atención a COVID-19 positivos.

Servicios de apoyo, cuidado o asistencia personal para garantizar su derecho a la autonomía y vida independiente, priorizando redes de apoyo comunitario lideradas por municipalidades.

Acceso prioritario a suministros humanitarios o cualquier recurso para cubrir sus necesidades básicas.

Comunicaciones en formatos y medios accesibles.

La continuidad de los servicios educativos en sus diferentes etapas, niveles, modalidades, formas y programas, en formatos y medios accesibles.

Acceso al trabajo remoto.

Las personas en situación de riesgo, desprotección y/o abandono reciben atención para: i) su seguridad, ii) un centro de atención residencial, de acogida o refugio temporal y iii) la atención de sus necesidades básicas en alimentación, salud y cuidado personal.

Repatriación, transporte accesible y salidas breves para personas con discapacidades intelectuales o mentales.

Además de las acreditaciones usuales, la discapacidad se puede acreditar con un certificado médico o informe médico, y, de manera excepcional, a través de una declaración jurada suscrita por la persona titular o por un familiar.

En este punto, cabe recalcar que la intencionalidad del Decreto Legislativo n° 1468 colisiona con lo que representa un infranqueable obstáculo para financiar las actividades de los derechos que reconoce y las obligaciones que de allí se derivan. Su artículo ocho, titulado «Financiamiento», repite una fórmula muy conocida en normas declarativas: «La aplicación del presente Decreto Legislativo se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público»<sup>16</sup>. Huelgan mayores comentarios, lo más probable es que cada sector, en un escenario optimista, emita algún lineamiento u orientación para los operadores, es decir, más declaraciones.

Otra norma vinculada con la discapacidad está contenida en el Decreto Supremo n° 005-2020-MIDIS, que establece el diseño de la Red de Soporte para la Persona Adulta Mayor con Alto Riesgo y la Persona con Discapacidad Severa, que articule el trabajo territorial entre sectores y niveles de gobierno para el seguimiento nominal y la atención oportuna de la población objetivo, para la prevención y control de la COVID-19.

Para tal efecto se lista un paquete de servicios prioritarios, incluyendo: consejería de prácticas saludables y orientaciones para prevenir el contagio y mitigar los efectos de la infección por coronavirus (COVID-19), según protocolo establecido por el Minsa; identificación de signos de alarma para la infección por coronavirus (COVID-19); inmunización (neumococo e influenza, según esquema de vacunación vigente); seguimiento de casos probables e investigación de contactos intradomiciliarios; entre otros. La Resolución Ministerial n° 066-MIDIS-2020 aprueba la Directiva n° 005: Documento técnico para la implementación de la Red de Soporte para la Persona Adulta Mayor con Alto Riesgo y la Persona con Discapacidad Severa, que define los roles y responsabilidades de los ministerios y otras entidades involucradas,

---

<sup>16</sup> El subrayado es nuestro.

entre estas últimas el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe). Es así que esta red de soporte, donde se incluye a las personas con discapacidad severa, está en proceso de conformación y es deseable que pueda cumplir sus objetivos, para lo cual se le tendrá que facilitar recursos financieros, lo que las normas emitidas no han previsto.

Es pues de esta manera en que transcurre la cuarentena para las personas con discapacidad, con restricciones en derechos que, como ya se ha dicho, incrementan las limitaciones y barreras que desde siempre han afectado el desenvolvimiento de las actividades diarias de esta población y la de sus entornos familiares y comunitarios.

En este punto, cabe recalcar que si bien las normas ejes de atención a la población con discapacidad reconocen derechos y generan obligaciones, lo que no hacen es asignar recursos financieros, por lo que no existen garantías para su concreción<sup>17</sup>.

Corresponderá a las instancias de decisión política los ajustes que se requieran y la provisión de los recursos que faciliten la reducción de las restricciones en el ejercicio ciudadano de las personas con discapacidad.

## **COVID-19 y personas con discapacidad: un sondeo de opinión**

Por iniciativa personal consideré pertinente recoger opiniones acerca de los efectos generados por la COVID-19 en el Perú, sus

---

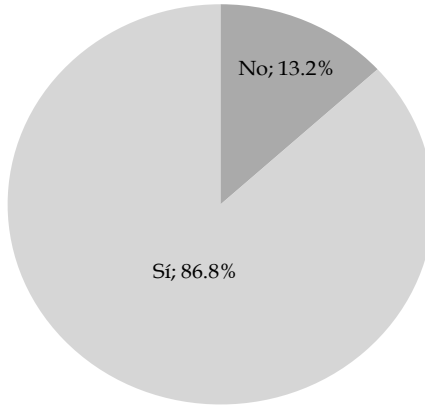
<sup>17</sup> Las limitaciones se replican en el caso del bono universal, que no considera su entrega a las personas con discapacidad severa como individuos, sino al denominado Hogar Contigo, correspondiendo entonces la cantidad de S/ 760.00 en forma indistinta a un hogar, aunque este tenga una, dos, cinco o más personas en tal condición.

impactos en la situación de las personas con discapacidad y el alcance de las respuestas impulsadas para mitigarlos por parte del Estado y de la sociedad civil. Para lograrlo elaboré un formulario de sondeo de opinión, utilizando los servicios de Google, y solicité opiniones a personas vinculadas con la discapacidad, a personas con esa condición, familiares, cuidadores y/o trabajadores en instituciones públicas, o de la sociedad civil, relacionadas con el tema. Es así que logré invitar a 113 personas, de las cuales contestaron 53.

Las opiniones provienen principalmente de trabajadores en instituciones públicas vinculadas a la discapacidad, personas con discapacidad, familiares y cuidadores, así como de trabajadores y dirigentes de organizaciones de personas con discapacidad. El 90% de los que respondieron reconoce la necesidad de una atención con prioridad a las personas con discapacidad y califica, mayoritariamente, como muy deficiente o deficiente el cumplimiento de sus derechos. También se reconoce mayoritariamente que los adultos y los adultos mayores, las personas con discapacidad física y mental, y aquellas con discapacidad severa, son las más afectadas por esta situación de pandemia. De igual modo, se consideró que salud y rehabilitación, y nivel de vida adecuado y protección social, son los derechos menos considerados por la acción gubernamental (la mayoría de las afectaciones específicas se relacionan con el derecho a la salud y rehabilitación). Las medidas tomadas por los tres niveles de gobierno se califican principalmente como malas y muy malas, y no se reconoce o no se tiene mayor conocimiento de medidas tomadas por algún nivel de gobierno, o de la sociedad civil, en favor de las personas con discapacidad.

El 87% de las opiniones reconoce la necesidad de una atención prioritaria a las personas con discapacidad en el contexto de la pandemia, mientras el 13%, al rechazarla, estaría cuestionando también el trato preferente a esta población (ver el gráfico n° 1).

**Gráfico n° 1**  
***¿La persona con discapacidad debe ser atendida con prioridad en el contexto de la pandemia?***



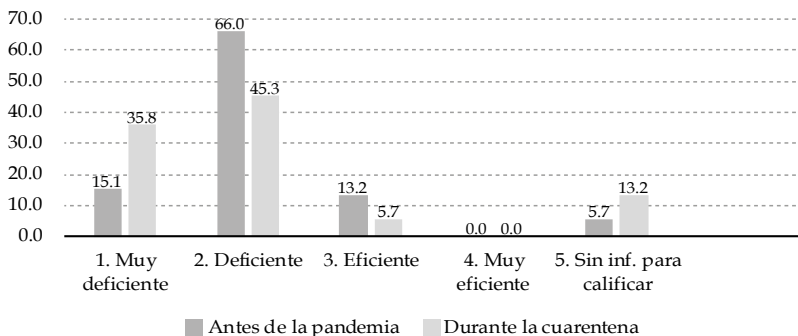
Elaboración propia.

Las respuestas provienen de trabajadores de instituciones públicas vinculadas a la discapacidad (25.97%), familiares, cuidadores y apoyos (20.78%), así como personas con discapacidad (18.18%). Un segundo grupo está representado por dirigentes y trabajadores de organizaciones de personas con discapacidad (16.88%). Otros se definen como trabajadores de instituciones privadas (7.79%), a los que le siguen defensores, trabajadores de cooperación, investigadores y estudiantes, todos estos con porcentajes por debajo del 2.6%.

El 81.1% de las opiniones calificaron el cumplimiento de derechos de las personas con discapacidad antes de la pandemia como muy deficiente o deficiente, y solo el 13.2% como eficiente. Durante la cuarentena la suma de las calificaciones muy deficiente o deficiente alcanzó el 81.1% y apenas el 5.7% la valoró como eficiente. Nadie optó por la máxima valoración (ver el gráfico n° 2).



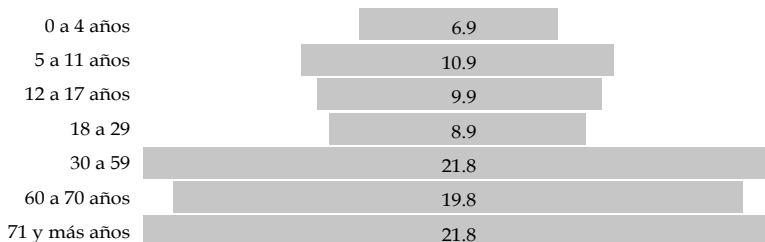
**Gráfico n° 2**  
**Cumplimiento de derechos de la persona con discapacidad (%)**



Elaboración propia.

Los adultos mayores de 71 años y más, y adultos mayores de 60 a 70 años, fueron identificados como los más afectados por la situación de cuarentena, sumando 41.6%. Los adultos de 30 a 59 años se acercan a la cuarta parte del total. La niñez y adolescencia se ubican como grupos en afectación intermedia. Los jóvenes y la primera infancia se ubican como los de menor intensidad de afectación (ver el gráfico n° 3).

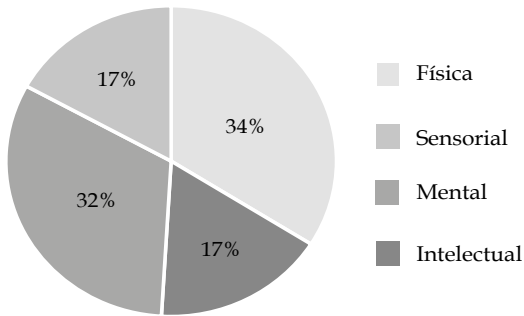
**Gráfico n° 3**  
**Mayor afectación por efecto de la pandemia, según grupo de edad (%)**



Elaboración propia.  
(Con opción hasta dos respuestas)

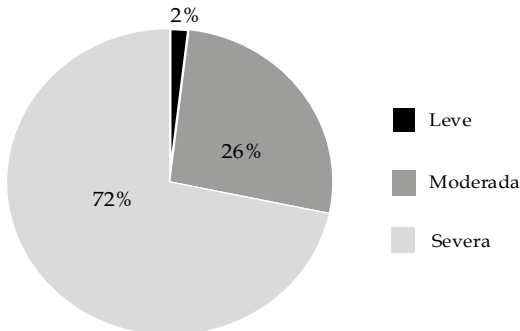
Las personas con deficiencia física (34%) y aquellas con deficiencia mental (32%) son catalogadas como las de mayor afectación en sus derechos. Un segundo grupo con menor nivel de afectación (17% en cada caso) lo constituyen las personas con deficiencia sensorial e intelectual. El 72% señala a las personas con discapacidad severa como las más afectadas durante la cuarentena (ver los gráficos n° 4 y 5).

**Gráfico n° 4**  
*Mayor afectación, según tipo de deficiencia*



Elaboración propia.

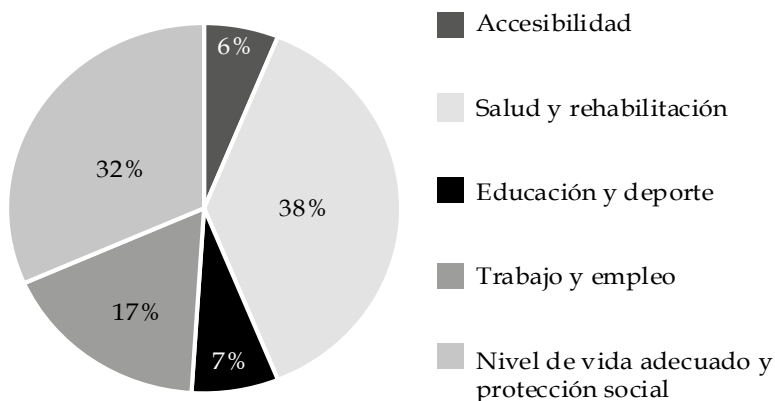
**Gráfico n° 5**  
*Mayor afectación durante la cuarentena, según nivel de gravedad*



Elaboración propia.

Las brechas de mayor significación entre las medidas gubernamentales corresponden a los derechos a la salud y rehabilitación, y el nivel de vida adecuado y protección social, bordeando el 70% de las valoraciones. El segundo corresponde a trabajo y empleo, quedando en tercer lugar, con porcentajes entre 6% y 7%, los derechos a la accesibilidad y a la educación (ver el gráfico n° 6).

**Gráfico n° 6**  
***Derechos menos considerados en las medidas tomadas por el gobierno durante la cuarentena***



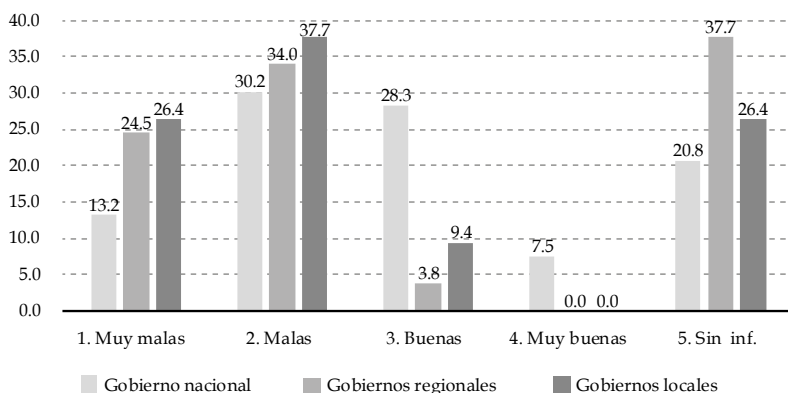
Elaboración propia.

La mayor concentración de afectaciones específicas están relacionadas con el derecho a la salud y rehabilitación (inaccesibilidad a medicinas, sin acceso a terapia o rehabilitación, limitada atención médica y especializada, insuficiente atención en hospitales psiquiátricos); el segundo lugar lo ocupa un grupo relacionado con el nivel de vida adecuado y protección social (protección insuficiente, no prioritaria, sin estrategia ni protocolo, falta de participación, falta de bonos y asistencia alimentaria, mayor carga familiar); el tercero

las restricciones laborales y despidos; y, finalmente, en cuarto lugar, las afectaciones en educación.

La mayor concentración de valoraciones de las medidas para los tres niveles de gobierno corresponde a las escalas malas y muy malas. Los gobiernos subnacionales tienen en promedio 25% de valoración muy malas y 35% malas. Solo el gobierno nacional obtiene un relativo reconocimiento en la escala buenas, con 28.3%, siendo mucho menores las de los subnacionales. El 28% en promedio de las repuestas señalaron no tener información para poder valorar (ver el gráfico n° 7).

**Gráfico n° 7**  
**Valoración de medidas relacionadas, por nivel de gobierno**

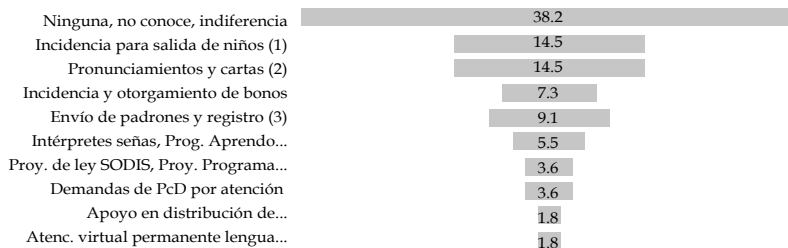


Elaboración propia.

El 33.3% de las respuestas no reconoce ninguna medida en favor de las personas con discapacidad. Un segundo grupo, con porcentajes entre 7% y 15.8%, aluden al Decreto Legislativo n° 1468, a los bonos, a las canastas de víveres y kit de aseo, y a las salidas para personas con TEA. Un tercer grupo refiere medidas diversas: orientación, registro del Conadis, lugares de acogida, redes de apoyo, etc., con porcentajes entre 3.5% y 1.8%.

### Gráfico n° 8

#### Valoración de iniciativas de sociedad civil



(1) TEA, Asperger; (2) Mesa Discapacidad y DD; Proyecto de cooperación; (3) Proyecto género y discapacidad; y otros.

Elaboración propia.

La mayor cantidad de opiniones (38.2% del total) señalan no conocer ni una sola iniciativa de la sociedad civil. Entre las medidas expuestas o conocidas figuran, entre otras, la incidencia para salidas de niños y niñas y el otorgamiento de bonos, pronunciamientos y cartas diversas, así como el envío de padrones (ver el gráfico n° 8).



## La pandemia de la violencia contra la mujer

*Violeta Barrientos S.*

## Sumilla

La violencia contra la mujer parece un tema de nunca acabar, no solo en el Perú, sino en otros países. La violencia siempre ha existido, acompañando a la diferencia sexual convertida en desigualdad, tolerada durante siglos. A partir del siglo XX, con el desarrollo de los derechos humanos y el auge del movimiento feminista, los derechos de la mujer y la igualdad de los sexos comenzaron a ser parte de las políticas públicas de los Estados. Es así que las normas internacionales y nacionales hicieron un marco legal para proteger a las mujeres de la violencia. Sin embargo, pese a lo mencionado, la violencia continúa, a pesar de que la sensibilidad de la opinión pública es otra y así se hace más visible. Las normas de derecho penal que crean nuevas penas para apresurar una reingeniería de los antiguos roles de género no parecen ser suficientes. Una serie de resistencias a esos cambios, así como también el no tomar en cuenta factores del contexto-país que harían fracasar estrategias gubernamentales basadas en políticas de igualdad de género, es lo que expone este artículo.



LUEGO DE LA EXPERIENCIA DEL CORONAVIRUS, todos conocemos algo más de lo que significa un tratamiento epidemiológico de prevención y atención a posibles afecciones a la salud. Antes del coronavirus, el virus de la violencia contra la mujer ya tenía una alta incidencia en el Perú y es probable que la cuarentena a la que obligó la emergencia sanitaria haya tenido repercusiones en su arraigo.

Todos hemos sido testigos durante la primera semana de abril, de las grandes aglomeraciones los días de salida de mujeres a la calle. Ello no hizo sino probar que ellas son las encargadas de las labores domésticas, trabajen o no fuera de sus casas. De otro lado, mientras la delincuencia callejera se daba unas vacaciones, la masculinidad seguía desfogando su agresividad, pero al interior de las viviendas. Según cifras del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, luego de ocho semanas de confinamiento, llegábamos a 12 feminicidios y 226 violaciones, de ellas 132 a menores de edad.

¿Cuál es la problemática que involucra la violencia contra la mujer que, pese a que se hacen grandes esfuerzos por contrarrestarla, persiste? ¿Por qué a pesar de la ley y de los avances que se han producido en estos últimos años, se sigue sin poder erradicar la violencia preponderantemente masculina?

## Las causas son muchas y la jerarquía masculino-femenino es ancestral

Las causas de la violencia contra la mujer son múltiples, así como son múltiples las violencias sobre quienes han sido objeto de marginación por mucho tiempo. La diferencia sexual y la capacidad de reproducción de la mujer la hicieron «objeto de intercambio» universalmente y desde el inicio de los tiempos. Entregarla en matrimonio sellaba una alianza, no interesando que se desarrollara en todas sus capacidades, pues ella venía al mundo para ser madre apenas llegara a una edad fértil. Es así que poco a poco quedó confinada al espacio doméstico y excluida del contrato social como ciudadana, quedando atrapada en una jerarquía en la que se ubicaba a la base, ya que no era lo mismo «la sangre del guerrero que la sangre de la mujer»<sup>1</sup>. Analizando esta violenta jerarquización, Rita Segato la describe como «articulada de una forma casi imposible de desentrañar en los hábitos más arraigados de la vida comunitaria y familiar de todos los pueblos del mundo»<sup>2</sup>.

Pero no se trata solo de los hábitos cotidianos, sino de «habitus», según la teoría de Bourdieu: de modelación de los cuerpos individuales que finalmente reproducen un determinado cuerpo social. Así, tanto hombres como mujeres son el resultado de un trabajo de transformación de los cuerpos:

(...) que se realizó en parte a través de los efectos de la sugestión mimética, en parte a través de las conminaciones explícitas, y en parte finalmente, a través de toda la construcción simbólica de la visión del cuerpo biológico (y en especial del acto sexual, concebido como acto de dominación, de posesión)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Título de un artículo firmado por la antropóloga francesa Françoise Héritier, publicado en 1991.

<sup>2</sup> Segato, Rita. *Las estructuras elementales de la violencia: contrato y status en la etiología de la violencia. Serie antropológica*. Brasilia: Departamento de Antropología de la Universidad de Brasilia, 2003. En: [bit.ly/3e8x9ED](http://bit.ly/3e8x9ED)

<sup>3</sup> Bourdieu, Pierre. *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama, 2000.

Todo aquello produjo hábitos sistemáticamente diferenciados y diferenciadores.

La antropóloga Gayle Rubin, releendo a Lévi-Strauss, señala que la organización sexual «se basa en el género, la heterosexualidad obligatoria y la constricción de la sexualidad femenina»<sup>4</sup>. «La asimetría del género, es decir, la diferencia entre el que intercambia y la que es intercambiada, implica la coerción de la sexualidad femenina»; la mujer no será la deseante sino la deseada y carente de deseo, al menos para la representación social. A su vez, la división sexual del trabajo no tendría que ver con la biología de cada sexo, al ser una relación para crear dependencia entre hombre y mujer. Su lógica debe ser excluyente para lo cual hay un tabú sobre la homosexualidad y lo que signifique «traspasar la frontera» de cada sexo. La homofobia resulta ser así un efecto de la extrapolación cultural de ambos sexos.

## **Los cambios son recientes en la evolución legal y de políticas públicas contra la violencia contra la mujer**

Hace apenas medio siglo, la violencia al interior de la pareja, que afecta sobre todo a la mujer, así como la violencia sufrida por ella en los espacios públicos, era bastante tolerada. Los toqueteos eran privilegio masculino, la violencia de pareja no era sancionada por una ley específica –aunque había una causal de divorcio que era la «sevicia» (crueldad excesiva, trato cruel)–, por lo que no se hablaba de ella en la prensa cotidiana, y la sanción al delito de violación sexual protegía como bien jurídico el honor y las buenas costumbres, mas no la libertad sexual de la agraviada, de modo que no era un delito perseguible de oficio, sino solo por denuncia de la afectada, pues se consideraba que el remedio –la sanción penal que acarrearía notoriedad– era peor que la enfermedad. Más aún,

---

<sup>4</sup> Citada por: Méndez, Lourdes. *Antropología feminista*. Madrid: Síntesis, 2007.

la violación podía subsanarse si la agraviada aceptaba casarse con quien la había «perjudicado», pues no encontraría marido decente que quisiera unirse a una mujer que había dejado de ser «virtuosa».

La realidad jurídica que normalizaba la violencia contra la mujer fue poco a poco cambiando gracias al empuje del movimiento feminista europeo y norteamericano desde fines de los 60. La I Conferencia Internacional de la Mujer, en 1975, dio inicio al Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. En 1981, entró en vigor la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que solo en 1989 recomendaría expresamente la prevención y atención al problema de la violencia contra la mujer. El 20 de diciembre de 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, por primera vez, una declaración sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres y solo cuatro días después, el gobierno fujimorista promulgó la ley n° 26260, de Protección frente a la Violencia Familiar, que a la larga tendría varias modificatorias antes de ser reemplazada por la ley n° 30364, el 2015. En 1994, la Organización de los Estados Americanos (OEA) puso en vigor la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), primer instrumento regional en derechos humanos para la protección a la mujer frente a la violencia. En 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas decretó el 25 de noviembre como el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, un día ya celebrado por el movimiento feminista latinoamericano desde 1981.

El 2013, el feminicidio se consagró por la ley n° 30068 como delito. De esta manera, se le diferenciaba del homicidio, que también puede tener víctimas mujeres, pero que no contiene los presupuestos que acompañan al feminicidio: maltrato constante o clara comisión de la agresión por un supuesto de minusvaloración y discriminación de la víctima.

El 2015, la ley n° 30364, que reemplazaría a la ley n° 26260, reconoció un tipo de violencia contra la mujer incluso existente fuera del espacio familiar, al que se restringía la antigua norma, aumentándose además varias formas de violencia, no solo la física, sino la económica, la sexual y la psicológica. El mismo año, la ley n° 30314 definió la conducta de acoso sexual en espacios públicos con sanción de multa y el 2018 el Decreto Legislativo n° 1410 modificó el Código Penal, convirtiendo el acoso, acoso sexual y chantaje sexual en delitos susceptibles de hasta cinco años de cárcel. Finalmente, el 2018, la ley n° 30838, declaró la imprescriptibilidad de los delitos contra la libertad sexual, la trata y el proxenetismo (el impacto global de denuncias por violaciones sufridas durante la niñez tuvo como efecto en varios países esta medida de no prescripción).

En la actualidad, viene implementándose el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, creado por la ley n° 30364, con cuatro instrumentos para prevenir la violencia y atender y proteger a las víctimas: 1) la actuación intersectorial del Estado; 2) la unificación de los registros en uno solo de víctimas y agresores (Registro Único de Víctimas y Personas Agresoras -RUVA-), a cargo del Ministerio Público; 3) un observatorio para recoger, sistematizar y generar información; y 4) un centro de altos estudios para la especialización de los operadores del sistema.

## **Los principales problemas suceden en casa: violencia en la pareja, feminicidio y violación sexual**

Las violencias de más incidencia son aquellas que ocurren en casa y tienen a mujeres y niñas como sus víctimas. En términos de violencia interpersonal íntima, diversos estudios han demostrado mundialmente que la incidencia de varones agresores es mucho mayor que la de mujeres como perpetradoras, lo que nos recuerda

la jerarquía masculina sobre la mujer. Esta violencia durante la convivencia tiene también matices: la que es una continua intimidación por el terror para mantener el control en la pareja, la violencia de respuesta de la víctima y la violencia situacional que no es reiterada. En el primer caso, es muy posible que quien haya manifestado intimidación frente a una pareja, lo haga con otra.

Al tratarse de un delito en el que hay una íntima relación de la víctima con su agresor, la denuncia es difícil. La víctima entra en el llamado «ciclo de la violencia» que se define por la acumulación de tensión, el clímax del episodio violento, seguido de reconciliación. Esta dinámica, además, es potencialmente letal, pues la denuncia puede poner en riesgo grave a las denunciantes.

El feminicidio en el Perú tuvo 116 víctimas el 2017, 150 el 2018 y 165 el 2019. Según datos del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, al menos la mitad de estos ocurrieron en el hogar. Una conclusión a partir de datos analizados entre enero del 2009 y marzo del 2020 por el Ministerio Público, es que las principales modalidades de ataque en este tipo de casos fueron la asfixia, el uso de elementos punzocortantes y los golpes hasta la muerte, maneras de matar que revelan el uso de una fuerza directa.

El 80,4% de los feminicidios fue presuntamente cometido por la pareja o expareja (esposo, conviviente, ex esposo, ex conviviente, novio, enamorado, pareja sentimental o ex enamorado), el 9,5% por un familiar (padre, padrastro, cuñado, hijo, yerno, tío, ex yerno, nieto u otro), el 5,6% por un conocido (amigo, vecino, compañero de trabajo, persona que conoció en un casino, discoteca, fiesta o reunión social), el 3,5% por un desconocido que atacó sexualmente a la víctima y el 1% restante por el cliente de trabajadoras sexuales<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Ver al respecto: «Ministerio Público registró 1338 víctimas de feminicidio entre enero 2009 y marzo 2020». *rpp.pe*, Lima, 9 de marzo del 2020. En: [bit.ly/2YJF5p8](https://bit.ly/2YJF5p8)

También se encontró en el análisis de estos casos que los principales móviles para este tipo de delitos fueron los celos o la amenaza de que ella pusiera fin a la relación.

Por otro lado, las estadísticas de violación sexual y tocamientos a menores de 14 años atendidos en los Centros de Emergencia Mujer<sup>6</sup>, arrojaron un total de 9815 casos entre el 2017 y el 2018. Los datos revelan la terrible realidad de que en el 51% de estos casos hubo violación o tocamientos por un familiar, que aproximadamente el 10% sufrió la agresión por terceros desconocidos y que el resto sufrió violencia de manos de algún conocido al que probablemente daba su confianza (vecino, compañero de estudios, profesor). De las víctimas, 88% eran niñas.

En cuanto a mujeres adultas, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), durante el 2018, un 6.8% fueron atacadas sexualmente por sus esposos o convivientes, principalmente en los departamentos de Cusco, Apurímac y Puno<sup>7</sup>.

## **Diseñar estrategias para un país con problemas endémicos: pobreza y moral ambivalente**

Todos hemos sido testigos de cómo la estrategia de combate contra la pandemia de COVID-19 desde el Estado peruano se estrelló contra una realidad también endémica, ya existente en el país, que se deberá tener en cuenta si se pretende afrontar la pandemia de la violencia de género. Así como la represión policial no podría dar salida al primer problema de salud, tampoco la violencia contra la mujer tendría en la sanción penal una solución efectiva. Se trata de un problema social y económico que requerirá de agentes diversos

---

<sup>6</sup> Viviano, Teresa. *Análisis estadístico violencia sexual a niñas, niños y adolescentes menores de 14 años atendidos en los Centros Emergencia Mujer*. Lima: Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, 2019. En: bit.ly/2Y5rn0X

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Perú: Indicadores de violencia familiar y sexual, 2012-2019*. Lima: INEI, 2019. En: bit.ly/3hyVpBV

para ser subsanado, ni se limitará tampoco al aprendizaje de una cultura más equitativa entre ambos sexos separado de nuestro contexto particular.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó el 2005 un estudio multipaís sobre la salud y la violencia doméstica hacia las mujeres, en el que 24 000 mujeres en diez países<sup>8</sup> –entre ellos el Perú– fueron encuestadas. Así como hoy lamentamos el desastre sanitario al interior del país, el Perú no capitalino ostentaba en dicho estudio el índice más alto entre todos los países en cuanto a violencia física perpetrada por una pareja a lo largo de la vida, y el segundo lugar en cuanto a violencia sexual perpetrada por una pareja a lo largo de la vida. Los menores índices de violencia física y sexual se registraron en el Japón urbano. En cuanto a la gravedad de la violencia sufrida a manos de una pareja, el Perú no capitalino ocupaba el primer lugar con el mayor número de casos de violencia grave. De igual modo, el Perú provinciano ocupaba el primer lugar, seguido del Perú urbano, en cuanto a violencia durante el embarazo sin golpes con el pie o el puño en el abdomen, y también el primer lugar en violentar a una embarazada con golpes con el pie y puño en el abdomen. Los datos nos hablan de una parte de la sociedad peruana pobre, con bajo nivel educativo, con una historia de violencia desde la Colonia y de abandono y centralismo durante la República. Un Perú que sobrevive el día a día, «sin refrigeradora ni cuenta bancaria»<sup>9</sup>, porque no hay qué guardar para el mañana.

Por otro lado, junto a esa estructura económica tan precaria, se ubica una matriz cultural. Latinoamérica ha sido moldeada por la iglesia Católica sin el contrapeso de ninguna otra religión occidental,

---

<sup>8</sup> Los demás países eran: Brasil, Bangladesh, Tanzania, Serbia, Samoa, Etiopía, Tailandia, Namibia y Japón.

<sup>9</sup> La falta de refrigeradora y cuenta bancaria han sido dos de los indicadores que ilustran el nivel socioeconómico de la población, factores a su vez del fracaso de la cuarentena contra el coronavirus.



y menos aún aborigen. A este monopolio se sumó el sustituir al Estado llenando el vacío dejado por este, diluyéndose así el ideal de un «Estado laico» autónomo nacional. La educación, donde se construyen las subjetividades de ciudadanos y ciudadanas, fue largo tiempo desarrollada por colegios religiosos privados, a lo que se le sumó el acuerdo firmado entre el Perú y el Estado de la Ciudad del Vaticano, en 1979, donde el adoctrinamiento se desarrollaría también en las escuelas públicas.

El modelo de mujer dado por el catolicismo es el «mariano», de virginidad y sexualidad bajo la sospecha de pecado. Excluida de la jerarquía eclesial, a diferencia de otras iglesias cristianas, la sumisión de la mujer católica terminó fortaleciendo el machismo latinoamericano. Así, tanto mujer pura como «macho» fueron parte de las representaciones sociales más difundidas en la cultura popular.

En cuanto al activismo contra la violencia, el propio movimiento de derechos humanos, muy apoyado por la iglesia Católica, estuvo escindido de los alcances del movimiento feminista como si no hubiesen sido parte de la misma tarea. La agenda sobre interrupción del embarazo y diversidad sexual separó las aguas durante mucho tiempo.

Pese a las coordenadas de orden y respetabilidad que podía demarcar el ideal católico, la sociedad peruana respondió en la práctica de otra manera en cuanto a moral sexual. Formal o informal, el mercado rebasó mandatos estatales o eclesiales. Hoy produce modas en que el rosado y el lila serán los colores de todos los juguetes y ropa de niñas, demarcando bien los géneros. Produce las nuevas versiones de los antiguos corsés que disciplinaban los cuerpos femeninos, así como también entretenimiento televisivo que oferta, a pedido de las audiencias, una hipersexualización que glorifica cuerpos hegemónicos –blancos, jóvenes y atléticos– como principal valor de lo humano.

Estas características del contexto nacional tendrían que ser tomadas en cuenta al diseñar estrategias para la prevención o atención a la violencia. Hoy en día, los esfuerzos estatales se destinan a empoderar a las mujeres mediante una Política Nacional de Igualdad de Género (Decreto Supremo n° 008-2019-MIMP), cuyas metas son reducir la violencia contra las mujeres asegurándoles el acceso a la salud sexual y reproductiva a fin de posibilitar que ellas controlen su propia natalidad, garantizando su acceso a los ámbitos de decisiones, dotándolas de competencias para el mercado laboral y facilitando su acceso a la propiedad. ¿Hasta dónde podrá el Estado cambiar las condiciones prefijadas por lo económico, religioso y mercantil en este país, cuya contracara es la campesina pobre, la mujer pura y la mujer objeto sexual?

No llevamos ni 100 años gestando un cambio en la balanza de la jerarquía de los sexos. Es un hecho que, si bien la igualdad debe contar de aquí para adelante, todas las mujeres llevamos auestas un déficit en la historia de un mundo con el que pretendemos igualarnos; en otras palabras, las mujeres acceden a un mundo que ya se repartió el poder antes de que ellas llegasen. Carecen, por tanto, de una tradición en el poder público, así como tampoco la han tenido en el espacio público. No es raro entonces que sufran acoso, que se les exija requisitos adicionales o que se las trate con condescendencia llamándolas «damitas», en los espacios donde antes no se las veía. Peor aún si se trata de mujeres que suman a su condición de tales otras formas de discriminación existentes en nuestro país, como el racismo, clasismo o la homofobia.

Además del empoderamiento de la mujer según la política de igualdad, varios temas quedan, sin embargo, pendientes. ¿Qué hay de la propia historia, memoria y quehaceres de las mujeres a ser revalorados? ¿Qué hay de los aprendizajes para una masculinidad para convivir bajo nuevas reglas? ¿Qué de las diversas maneras de formular la vida en familia para que en ella se encuentren dos personas autónomas y diseñen la convivencia que deseen? ¿De qué

manera las cargas que lleva encima una familia –la educación y salud de hijos/hijas, la atención de las y los ancianos y de las personas con discapacidad– serán compartidas por una comunidad nacional y un Estado que no dejará encerradas a las familias en el ámbito privado, a resolver estos asuntos como puedan?

## Las resistencias masculino/patriarcales

«Cuando hay leyes que avanzan para dar autonomía a las mujeres, o cuando las sociedades critican este tipo de conductas, los machistas reaccionan en lo que yo llamo *posmachismo*», dice Miguel Lorente<sup>10</sup>, ex delegado del gobierno español contra la violencia de género, que visitó Lima el año 2016. El fenómeno de la resistencia al cambio es ancestral y lo encontramos ya en el mundo antiguo:

La misoginia de los romanos correspondía a su temor de ver disminuidos sus privilegios por sus hijas, sus mujeres o sus madres. Para ellos, la mujer debe quedar dominada por su *imbecilitas* (debilidad física) y su *fragilitas* (fragilidad) constitucionales, a la vez físicas y mentales, lo que le prohíbe ciertas actividades difíciles y valorizantes que quedan de exclusividad de los varones<sup>11</sup>.

Las cifras nos dicen que entre el 2011 y el 2015 aumentaron los casos de violencia de género. ¿Mayor registro, mayor visibilidad? ¿O más resistencia a ese cambio? Los hombres violentos «perciben que todos los cambios normativos y sociales son un ataque a su posición y responden con su argumento natural que es más violencia»<sup>12</sup>, continúa Lorente.

---

<sup>10</sup> Aduriz, Íñigo. «¿Por qué persiste la violencia machista?». *cambio16.com*, Madrid, 12 de marzo del 2016. En: [bit.ly/3hGpvnH](http://bit.ly/3hGpvnH)

<sup>11</sup> Melchior-Bonnet, Sabine y Salles, Catherine (eds). *Histoire du mariage*. París: R. Lafont, 2009. (La traducción es nuestra).

<sup>12</sup> Aduriz, Íñigo. «¿Por qué persiste la violencia machista?». *cambio16.com*, Madrid, 12 de marzo del 2016. En: [bit.ly/3hGpvnH](http://bit.ly/3hGpvnH)

Pero la mayor resistencia ha sido la que ha partido de grupos conservadores religiosos organizados desde la sociedad civil, a su vez soporte de algunas agrupaciones políticas. El fenómeno es mundial y no privativo del Perú. La guerra cultural, surgida en los Estados Unidos durante los años 70 para contrarrestar a las contraculturas feminista, pacifista y afroamericana, reedita un nuevo capítulo en estos momentos, esta vez articulando núcleos en América del Sur. Si se recuerda el 2016, en agosto de ese año se llevó a cabo la multitudinaria marcha «Ni Una Menos», contra la violencia contra la mujer, que dejaría activados a una centena de jóvenes grupos feministas en todo el Perú. Como respuesta, en diciembre del 2016 se fundaba en el Perú el grupo conservador cristiano y populista «Con mis hijos no te metas», que haría un llamado a marchar en marzo del 2017 contra el currículo escolar y la incorporación del enfoque de género en él. En realidad, ni siquiera podríamos afirmar que efectivamente el currículo transversalizaba el género en las distintas competencias que esperaba desarrollar, no obstante, fue blanco estratégico de ataque a fin de decapitar ministros de Educación. Bajo la mirada de los conservadores, la igualdad de género se convirtió en un intento por cambiar la ancestral frontera de ambos sexos de la que hablamos líneas arriba. El que hombres y mujeres ocuparan roles diferenciados es tema conocido históricamente cuando se evocan totalitarismos conservadores, como el franquismo en España o el nazismo en Alemania. Las mujeres españolas debieron ser guiadas espiritualmente por la iglesia Católica en tareas destinadas solo a su hogar y a su familia. Bajo el fascismo, no debían existir mujeres, sino en relación a otro por su actividad nutricia, su capacidad reproductiva y su trabajo de manutención en la familia, mientras los hombres debían definirse con características que les venían por «genética». La modelación social respondía a una celosa lógica de exclusión en que solo cabía ser «lo uno o lo otro». En este reparto de roles se perpetuaban las características que Bourdieu definió en torno a la mujer:

Todo, en la génesis del hábito femenino y en las condiciones sociales de su actualización, contribuye a hacer de la experiencia femenina del cuerpo, el límite de la experiencia universal del *cuerpo-para-otro*, incesantemente expuesto a la objetividad operada por la mirada y el discurso de los otros<sup>13</sup>.

Los conservadores sostienen que la violencia contra la mujer no es la peor de las violencias si de números se trata. Puede que estén en lo cierto, pero no se dan cuenta de que la violencia sufrida por los hombres tiene una raíz de género. Los hombres no mueren a manos de mujeres, como ellas a manos de ellos; mueren a manos de otros varones o de mano propia, lo que haría que la figura del agresor en la sociedad sea fundamentalmente un varón. La literatura nos ha dado, a través de los siglos, muchísimos ejemplos de lo que es el honor para un hombre, que es precisamente una de las claves para su sentimiento de superioridad. A él se le exige la protección, la dirección, la provisión como muestra de virilidad. «La virilidad tiene que ser revalidada por los otros hombres en su verdad como violencia actual o potencial, y certificada por el reconocimiento de la pertenencia al grupo de los ‘hombres auténticos’»<sup>14</sup>, dice Bourdieu.

La virilidad es así relacional, hecha para demostrarse ante otros hombres y oponerse a lo femenino. La virilidad exige hazañas de valor ante otros varones que llegan a poner en riesgo la propia vida, causando accidentes ante «el *miedo* a perder la estima o la admiración del grupo, de ‘perder la cara’ delante de los ‘colegas’, y de verse relegado a la categoría típicamente femenina de los ‘débiles’, los ‘alfeñiques’, las ‘mujercitas’, los ‘mariquitas’, etc.»<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Bourdieu, Pierre. *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama, 2000.

<sup>14</sup> Bourdieu, Pierre. *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama, 2000.

<sup>15</sup> Bourdieu, Pierre. *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama, 2000.

## **Cómo avanzar**

Muchas son las preguntas para hacernos al enfrentar la violencia contra las mujeres: ¿Es que los planes y políticas nacionales tienen suficientes recursos? ¿Hay suficiente conexión intersectorial? ¿Se elaboran datos que aportan en una reflexión de la violencia en diversos contextos culturales y grupos étnicos del país? ¿Estamos observando qué ocurre con las denuncias efectuadas o se plantean otras salidas? ¿Se cuenta con una infraestructura para proteger a quienes son víctimas de violencia y a sus sobrevivientes (refugios temporales, disposición policial para brindar protección, atención a salud física y mental)? ¿Se está realmente sensibilizando a la población sobre la violencia como un problema social? ¿Se reconocen otro tipo de violencias, como las ejercidas por motivo de diversidad sexual o como las derivadas del sistema de sexo/género, como tales? Pero, más allá de estas preguntas específicas, nos hacemos una de contexto: a puertas del bicentenario, ¿cómo dejar de ser un país de violencias estructurales donde las violencias de sexo/género se hacen endémicas?

# Políticas públicas para frenar la violencia machista

---

*Patricia Córdova Cayo*

---

## **Sumilla**

La preocupación por la pandemia llevó al mundo entero a proteger la salud de su población. La reclusión en casa de todas las familias como estrategia de cuidado frente al contagio de COVID-19 durante una larga etapa de más de 100 días, nos llevó a todos a visibilizar costumbres que el estrés había escondido. En el «dulce hogar» se nos refregaron en la cara las invisibles, reiterativas y agotadoras tareas domésticas. Muchos tuvimos la suerte de continuar la vida con el teletrabajo, sintiendo, sí, que el Estado –nuestros gobernantes– definían nuestros días.

Esta es una reflexión preocupada por lo que miles de mujeres tuvieron que vivir en esos 100 días, al lado de su agresor. La violencia de género, que es otra pandemia, se aplaca y modula con políticas públicas. Es un problema mundial y debe atacarse. En el Perú tenemos muy buena legislación y programas nacionales para afrontar la violencia, comparándonos con otros países de la región. Las feministas desde el siglo pasado hicieron grandes aportes, ahora falta que el patriarcado, que nos gobierna, ceda un poco y calibre el valor que las mujeres le aportamos al país, que se enfade y reconozca las casi 200 muertas y casi 10 000 violadas al año, por puro machismo, que los gobernantes abran su mente eliminando pensamientos retrógrados puesto que esas cabezas son las que aprueban las leyes y deciden presupuestos.



DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2020 tuvimos la oportunidad de experimentar, en carne propia, cómo la toma de decisiones sobre políticas públicas para afrontar la pandemia de COVID-19 generó, en todas las familias y en la sociedad en general, múltiples debates que tuvieron en cuenta la crisis de salubridad, el miedo al contagio y los límites sociales para evitarla, todo ello resumido –para la gran mayoría– en un único mensaje: «quédate en casa».

Entonces, las opiniones sobre las decisiones políticas tomadas estuvieron en boca de todos y todas. Sobre su dirección, eficacia, acierto, desacierto, etc., viendo cómo cada decisión nos afectaba personalmente. Hubo evaluaciones constantes sobre si convenía o no más confinamiento a la población, cómo se estaba afectando la economía y se compararon las decisiones propias con las de otros países, confirmándose con todo ello que la pandemia, además de perjudicar la económica nacional, afectó directamente el funcionamiento de las familias, a los niños y niñas, a los mayores, a todos y todas en general.

Así pues, como en pocas ocasiones, las políticas han sido masivamente comentadas, criticadas, analizadas, asumidas, obedecidas y, finalmente, formado parte del cotidiano. Como debe ser siempre, estas políticas debieron ser decididas en base al conocimiento y previo análisis de la situación, así como del impacto y gravedad del problema social que pretenden atender y resolver.

En este punto, cabe mencionar que si bien una política pública responde a una necesidad, los derechos –ya ganados– buscan que dicha política sea eficiente y que no perturbe ninguno de esos derechos.

En este caso, por la pandemia, algunos derechos individuales (libertades de movimiento y tránsito) fueron impactados. Las diversas restricciones (toque de queda, horarios, eliminación de movilidad privada, etc.), el estado de emergencia y el confinamiento social «voluntario» nos afectaron directamente, sobre todo en nuestra organización cotidiana personal, familiar y laboral. La realidad social estuvo impactada por la política como siempre y no había otra salida.

Las decisiones tomadas desde el gobierno nos hicieron ver claramente la afirmación de las feministas del siglo pasado de que toda política pública afecta directamente nuestro espacio privado, porque «lo personal es político», lo que puede entenderse también como «lo privado es político». Porque las decisiones del Estado obviamente afectan nuestras vidas cotidianas, a la vez que nuestros problemas personales se convierten en problema social al ser compartidos por millones de ciudadanos y ciudadanas.

Y es que, es innegable que el Estado entra a casa: pensemos en la violencia familiar y sexual que se vive dentro de casa, que la sufren muchas niñas, mujeres y otros miembros de la familia. La idea de «lo personal es político» puesta en boga en la década 1970 por las feministas refutó la idea que hasta ese entonces primaba sobre «lo privado», espacio donde el Estado no debía meterse. No debía meterse en la vida privada, menos aun de las parejas.

Desde el feminismo, la idea de que «lo personal es político» iba de la mano junto a otras propuestas alternativas ya concebidas y estudiadas, como la división sexual del trabajo; la sexualidad masculina versus la femenina y su represión; la reproducción en malas condiciones, el aborto clandestino y su negación a legalizarlo por motivos y presiones religiosas; etc. Además, se planteó

junto con el avance científico la oportunidad de la anticoncepción eficiente –con la píldora– y, con ello, la obligación estatal de educar sexualmente y de cuidar a la juventud frenando los embarazos adolescentes, con reparto gratuito de preservativos, por ejemplo, con políticas de salud sexual y reproductiva. También se plantearon alternativas estatales para el cuidado diurno de menores (guarderías), es decir, se abordó en políticas públicas temas domésticos –antes concebidos como obligaciones propias únicamente de las mujeres–, siendo ellas concebidas únicamente como madres. A pesar de la importancia de estos planteamientos, en ese entonces, a fines del XX, esos temas meramente personales no tenían «importancia política»<sup>1</sup>.

De ahí que recién el problema de la violencia contra las mujeres y la violencia de género, como otras violencias (callejera, acoso político, psicológica, obstétrica, laboral, inequidad de acceso en listas electorales, etc.<sup>2</sup>), se estén legislando. Así tenemos que las primeras leyes en defensa de las mujeres por la equidad y contra la violencia familiar datan de fines de 1980. Y si bien ha pasado el tiempo y se han hecho grandes esfuerzos, actualmente muchos de los temas/problemas mencionados y estudiados desde el feminismo siguen sin atención estatal. Los seguimos solucionando en nuestro espacio privado y entre mujeres.

## **El aumento de la violencia... que era invisible**

La COVID-19 nos enfrentó al miedo a la muerte, al miedo al contagio, a la enfermedad y al temor de no poder acceder a un

---

<sup>1</sup> Pasados 20 años más, considero que seguirá siendo así mientras en la sociedad no se asuma una conciencia de género y que, tanto mujeres como hombres, no asuman el enfoque de género al decidir sobre políticas.

<sup>2</sup> Estamos en el año 2020 y se sigue discutiendo en el Perú la propuesta de ley que promueve una «acción positiva» en favor de la equidad de género: la «paridad y alternancia» para el acceso a listas electorales del 50%, a fin de lograr que más mujeres accedan a cargos políticos.

servicio de atención de salud, pues el sistema de salud estatal está colapsado. Este mismo temor lo viven millones de mujeres al día cuando sufren de maltrato físico, psicológico o de violaciones sexuales y/o falta de libertad, lo cual sucede a miles de mujeres y niñas dentro de su propia casa.

En el lapso del 16 marzo a abril del presente año, se recibieron en los Centros de Emergencia Mujer (CEM) más de 6000 denuncias por violencia familiar, de ellas 4102 fueron por violencia sexual, en 2638 de los casos, ejercida sobre menores de 17 años. De las violaciones sexuales, el 93.6% la sufrieron niñas menores de 15 años. Durante esta misma etapa, fue notoria la reducción de la delincuencia en general, pero no de la violencia dentro de las casas. Los feminicidios durante el 2020 son 55 –hasta junio–, con 128 tentativas de feminicidio.

El año 2019 fue significativo en el Perú al respecto de la violencia contra las mujeres porque tuvimos las cifras más altas de feminicidios de la última década, con 404 tentativas y 168 feminicidios, promedio de 14 mujeres muertas por mes. Pero, enseguida, en enero del 2020 se aumentó la cifra con un récord de 20 feminicidios, seguido por 12 en febrero, 4 en marzo (confinamiento) 10 en abril y otros 9 hasta fines de junio.

Durante la cuarentena hubo un subregistro de datos sobre violencia contra las mujeres. También se hizo más visible que la casa no era un lugar seguro para miles de mujeres. Las violaciones sexuales suceden en un 60% en el domicilio, las realiza un pariente cercano, el esposo, el padrastro, un vecino o pariente, siendo víctimas niñas menores de edad. Estos aterradores datos provienen del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y de los 369 Centros de emergencia Mujer (CEM) existentes en todo el país.

Los tipos de violencia que contempla la ley n° 30364, «para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar», aprobada el año 2015, son cuatro: la

violencia física (golpes, empujones, hasta muerte en que la violencia se convierte en feminicidio); la violencia sexual (violación y otros tipos de tocamientos, abuso físico que se presenta hacia el cuerpo de mujeres, niñas o población GLBT); la violencia psicológica (insultos, maltrato, ignorar al cónyuge o familiar –que también es una forma violenta de maltrato–); y la violencia patrimonial o económica (manejo abusivo o injusto de las propiedades o del dinero familiar, donde el poder –del uso y del manejo del dinero– se refleja muchas veces en maltrato y abandono de los padres de familia –por ello, en el país, el 26% de hogares están dirigidos solo por un miembro que mayormente son mujeres–).

Además de estos tipos de maltrato, se pueden presentar (y durante la cuarentena hubo denuncias sobre esto) otros tipos de violencias vividos por las víctimas durante el proceso de denuncia de violencia sexual. Por ejemplo, que los establecimientos de salud no entreguen a las mujeres y niñas violadas sexualmente anticonceptivos orales de emergencia (píldora del día siguiente); que no les den antirretrovirales para evitar contagio de VIH-SIDA ni antibióticos para enfrentar cualquier infección de transmisión sexual. El Estado y su sistema de salud ha debido estar atento a que estos protocolos y derechos sean cumplidos y ejercidos. Son políticas aprobadas y derechos ganados.

### **Feminicidio: lo que hizo visible la violencia cotidiana**

El año 2016 se gestó en el Perú y en América Latina el movimiento «Ni Una Menos», el cual protagonizó con enorme éxito multitudinarias movilizaciones contra los feminicidios. Los gobiernos entonces reforzaron los programas de atención a esta pandemia de violencia, y tanto en el Perú como en el mundo se generó mayor conciencia sobre estos sucesos antes concebidos como homicidios simples.

Al respecto, cabe señalar que tanto en nuestra legislación como en el imaginario social la consideración del feminicidio como un delito fatal ha sido aceptado en su real dimensión recientemente. El 2018 se aprobó la modificación del artículo 108-B del Código Penal, colocándose como título, ahora sí, la palabra «feminicidio»<sup>3</sup>, a diferencia de como se consideraba antes (el 2011), donde «feminicidio / parricidio» eran ambos considerados delitos y equiparables<sup>4</sup>. También recientemente, desde diciembre del 2019, se elevaron las sanciones penales para feminicidas, con penas de entre 20 y 30 años, y hasta cadena perpetua (antes eran entre 15 y 20 años), dependiendo de las circunstancias: que la víctima sea menor de edad, embarazada o adulta mayor, si el feminicidio se dio frente a los hijos/hijas y otras varias circunstancias.

De igual modo, cabe señalar la reciente importancia que ha tenido en el actual gobierno el tema de la salud mental, tomándose ahora en cuenta, por ejemplo, como «consecuencias de la violencia el daño psíquico y la afectación psicológica». También el 2019 se promulgó una nueva ley de salud mental, la ley n° 30947.

Así tenemos que desde «Ni Una Menos» se ha avanzado en lo normativo, aunque con algunas dificultades de concepción, como mostraba la ley del año 2011, donde feminicidio/ parricidio podrían ser similares. Al respecto, las Naciones Unidas, en especial ONU Mujeres, estudiando varias limitaciones en diversas legislaciones de la región americana (muchos países aún no incluyen este delito en sus legislaciones), lanzó el 2018 un modelo de ley para el feminicidio como herramienta clave para actualizar o modificar las legislaciones, sobre todo en América Latina. Esta ley base:

(...) busca fortalecer y homogeneizar las acciones de prevención, protección, atención, investigación, persecución, sanción y reparación integral para garantizar el derecho de todas las mujeres

---

<sup>3</sup> Ver: [bit.ly/30TJh8A](https://bit.ly/30TJh8A)

<sup>4</sup> El feminicida era juzgado como homicida, sin mayor agravante.

y niñas a una vida libre de violencia y de patrones estereotipados de comportamiento.

Es con apoyo de propuestas como esta que la legislación con enfoque de género mejora y se modifica, aunque en la práctica cotidiana los procesos de denuncia requieren de componentes de especialización, como por ejemplo una buena atención policial y psicológica, lo que implica un cambio cultural en nuestros operadores en salud, justicia y policía.

### **Procesos que deben mejorar**

La violencia familiar, sexual y de género en el país es atendida básicamente en los CEM<sup>5</sup>, del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual - AURORA, como parte del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Esta propuesta tiene como objetivo general: «Reducir la violencia familiar, sexual y otras formas de violencia de género, que se intersectan con otras violencias basadas en discriminaciones étnicas, raciales, generacional, por clase social, por discapacidad, por estatus migratorio, etc.».

El objetivo estratégico que interesa para lograr cambios radicalmente y de modo profundo, dice:

Cambiar patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas que legitiman y exacerbaban la violencia de género y garantizar a las personas afectadas por violencia de género el acceso a servicios integrales, articulados, oportunos para su recuperación y la sanción y reeducación de las personas agresoras.

---

<sup>5</sup> Los Centros de Emergencia Mujer (CEM) existen en todas las provincias del país. Actualmente son 369, habiendo 101 dentro de las comisarias para abreviar el proceso de denuncia.

Sin duda, el cambio de patrones socioculturales implica cambios estructurales, pues dichos patrones están anclados en los comportamientos de una sociedad y estos solo cambian a lo largo de décadas. En ese sentido, tal vez las estrategias del programa AURORA deberían reformularse, pues el trabajo que hemos visto que se viene realizando se agota en querer cambiar preventivamente el accionar de las mujeres<sup>6</sup>: que no se dejen pegar, que denuncien. A los hombres no les dirigen eslóganes ni campañas, ¿será porque es más difícil cambiarles la mentalidad machista? Así pues, el cambio de patrones socioculturales es un problema de muy largo plazo.

Aun así, pese a las dificultades de concepción y a los objetivos de largo aliento, hemos tenido en el Perú logros y cambios significativos. En menos de 10 años se ha cambiado el imaginario colectivo y aprobado una ley contra el acoso callejero, se perfeccionó la del feminicidio y se aumentó el presupuesto para la atención a las víctimas y la lucha contra la violencia de género, pasando en los últimos tres años de 50 millones a más de 500 millones de soles en el presupuesto.

Entonces, los cambios culturales que van acompañados por leyes –que se van modernizando– son clave, lográndose estos con actividades que cumplan planes y programas desde el Estado, si se cuenta con el presupuesto adecuado.

Los servicios estatales para las sobrevivientes a ataques sexuales y de violencia física y psicológica están manejados por los CEM. Estos brindan asesoría legal y psicológica, acompañados de asistencia social, durante el largo proceso de la denuncia, donde participan otros operadores: Policía, Salud y Fiscalía. Un caso de denuncia por violación sexual que hace poco seguí de cerca, en una provincia del país, me permitió comprobar el trabajo intersectorial que se realiza. El equipo técnico del CEM acompaña a la

---

<sup>6</sup> Hay numerosas campañas para que las mujeres denuncien y no se dejen pegar, pero no se conoce ni una para frenar a los violadores, feminicidas o golpeadores.



denunciante a la comisaria para hacer la denuncia, luego la lleva al hospital a verificar el daño y después a la Fiscalía para que declare (por tercera vez) y se ordene el inicio de investigación del caso.

El CEM dio soporte a la sobreviviente mientras pasó por el proceso: fue preguntada sobre el cómo y dónde la violaron ante un policía en la comisaria, ante un médico legista y ante una fiscal. Tuvo que contestar reiteradamente las mismas preguntas, a pesar de que el artículo 19 de la ley n° 30364 indica que deberá hacerse una entrevista única a fin de no revictimizar a la persona atacada. El proceso demoró desde las 9 a.m. hasta las 12 de la noche de un día, y toda la mañana siguiente. A pesar de que contó con acompañamiento permanente de la psicóloga del CEM, la sobreviviente terminó destrozada física y psicológicamente. La parte más degradante –comentó la víctima– fue la toma de fotografías de parte del médico, lo que, según le explicaron, era parte del protocolo. Ella debió dejarse fotografiar partes íntimas del cuerpo en poses absolutamente incómodas (y propias de un *voyeur*), sintiéndose violentada nuevamente, agraviada, afectando su ya maltratado estado psicológico. Mal por la justicia de nuestro país y mal por las sobrevivientes, que en pocos casos logran real justicia.

Lo que no hubo en este caso fue el seguimiento posterior a la denuncia, por lo lento, difícil, traumático, burocrático –y muchas veces inútil– y caro que les resulta a las víctimas trasladarse para dar cada paso del proceso. Más lamentable es aún que estas enormes dificultades, difíciles de resolver al ser un sistema encadenado, sean de conocimiento de nuestras autoridades, desde el más alto nivel de la policía y de los ministerios de salud y de la mujer. Así pues, es difícil cambiar el proceso de este sistema con la mentalidad actual de las y los funcionarios de hoy, coincidentes con la mentalidad patriarcal de toda nuestra sociedad. Entonces, es urgente que los objetivos del programa AURORA, que tienen una mirada futura muy valiosa, busquen pronto soluciones presentes.

## Vivir con miedo

La violencia dentro de casa responde a un patrón: el agresor, en un 86% de los casos, mantiene una relación o ha mantenido una relación afectiva con la sobreviviente o víctima. El conviviente, marido, novio o exmarido... el agresor, empieza a imponerse sobre la mujer, limitando su libertad, restringiéndole las salidas o dirigiendo su modo de vestir y de relacionarse con la gente. Le limita las visitas y el contacto con su familia, logrando así su aislamiento. Estas restricciones ella las acepta poco a poco por sentirse asustada, amenazada y también por vergüenza. Su aislamiento es un primer paso para que la violencia se desarrolle. A esa dinámica de aislamiento y temor se le suman el miedo de las violaciones sexuales y la posibilidad de perder apoyo económico, peor aún si hay hijos/hijas.

Este miedo al agresor la mantiene adormecida, volviéndola muy vulnerable, situación que da al victimario un espacio cada vez más grande de acción y de mayor poder sobre ella y sobre todo su entorno.

En las ciudades, cuando la pareja vive en un departamento (y no en casa de familia o en el campo) el aislamiento se agrava y empeora si ella es migrante, por las pocas posibilidades de comunicación con amigos, amigas y/o familiares.

En estos casos, la violencia más brutal cometida es el feminicidio. Este es el último paso del maltrato a la pareja, porque la violencia no comienza con el feminicidio, empieza con el simple -y a veces no reconocido- maltrato verbal. Luego viene el maltrato físico, acompañado permanentemente de maltrato psicológico, cometidos estos, en un 86% de los casos, por esposos, novios, ex parejas sentimentales o alguien del entorno familiar y afectivo de la víctima. El feminicidio es el crimen contra la vida de las mujeres, es la expresión (social) más extrema del (poco) valor de la vida de las mujeres, de la violencia basada en la inequidad de género, del abuso de poder cuya motivación se adscribe a la demostración y

uso de «su» poder y control sobre las mujeres, a la demostración de su potencia, no solo sobre «la mujer» con la que convive o tuvo hijos/hijas, sino sobre «las mujeres»<sup>7</sup>, adueñándose de su libertad y hasta de su vida. En estos escenarios no hay paridad entre las partes, siempre está el fuerte sobre el débil, por lo cual no es posible ni adecuada la conciliación, así sea –como muchas personas sostienen– «para salvar al matrimonio».

Por otro lado, tenemos que la información en los medios de comunicación sobre feminicidios siempre intenta ubicar el móvil del acto, pensándose que estos casos pueden explicarse por una situación específica *per se*. No es «por celos», no debe buscarse justificación, sucede hoy más que nunca, cuando ellas obtienen una mayor educación, mayor autonomía y mayor libertad, y deciden cortar la relación. En este sentido, aún las y los periodistas no toman conciencia de género y dan razones que inciden en la búsqueda de una justificación del actuar del feminicida, sabiendo que un «feminicidio es matar a una mujer por el hecho de serlo»<sup>8</sup>.

En consecuencia, las sobrevivientes de violencia sostenida viven soledad y miedo, siendo estos sentimientos cómplices del agresor. Todos estos factores deben tenerse en cuenta pues muchos preguntan: pero, ¿por qué no denuncia?, ¿por qué aguantan tanto? Y la respuesta es: no denuncian porque tienen miedo y, además, porque su aislamiento prolongado las ha convertido en dependientes absolutas del agresor.

Pero, ¿y el agresor qué siente?, ¿qué le pasa a este novio o esposo o ex que la quiso algún día?, ¿es que ese hombre se vuelve malo un día así, de repente? No, pues la secuencia y las agresiones

---

<sup>7</sup> Un estudio sobre agresores y violadores (no condenados y en reeducación) concluye que el poder es centro irrefutable del deseo de agresión sobre la pareja, desexualizando el acto, pues en muchos casos al violar no tienen como objeto preciso a SU mujer, agrediendo, por tanto, a las mujeres. Ver: [bit.ly/2UZ3QwD](https://bit.ly/2UZ3QwD)

<sup>8</sup> Hay debates policiales y legales cuando matan a una mujer trans por el hecho de no considerarla mujer legalmente (o biológicamente), aunque, en los hechos, el feminicidio a ella en plena calle y sin otra causa está planteado.

son repetitivas. Un golpeador –lo deben saber mucho mejor las y los psicólogos– tiene un patrón de comportamiento que se esconde en conductas amables, seductoras y sociables que confunden y eliminan toda duda. Ya mencionamos que lo violento responde también a un conflicto de poderes, que el machismo sabe muy bien dibujar e invisibilizar. Está claro, además, que el amor puede transformarse en odio y que la dependencia puede eliminar toda personalidad en las sobrevivientes. Una prueba de ello es que no es raro que una mujer con rasgos de lideresa en su barrio sufra violencia en casa, guardando silencio por pura vergüenza. Vale entonces el eslogan difundido en alguna campaña preventiva del programa AURORA, que dice: «El silencio es cómplice, denuncia».

Está reconocido que cuando las mujeres logran ciertos niveles de autonomía pueden salir adelante. Por ejemplo, la independencia económica es clave para poder ejercer su libertad y su decisión, porque con ingreso de dinero propio logra eliminar su dependencia de otros.

Otra autonomía necesaria, más estratégica y ligada al poder, es lograr el acceso a espacios de participación pública. La seguridad de poderse expresar y de ser reconocida por otros, ya sea por sus ideas o por su experiencia de trabajo –reconocimiento–, le ayuda a empoderarse y a seguir adelante con proyectos propios. Al adquirir más libertad, ella separa a la mujer de la (imagen) madre que siempre fue, retando a su pareja con una nueva imagen. Con ello se rebela, se autonomiza, se moderniza, se empodera, es decir, se siente también con poder para dejar de aceptar maltratos. Es en este momento del proceso en que los hombres de estas mujeres, y la sociedad toda, convierte sus titulares y decisiones en respuestas agresivas contra nosotras, negando derechos básicos aun en el 2020.

Es en este contexto en que el Estado, cuando piensa en políticas, debe empezar a dejar de considerar a las mujeres únicamente en su rol de madres.

## Servicios, información y presupuesto

En nuestro país la información sobre violencia contra las mujeres es recogida a través de denuncias de las propias sobrevivientes que recurren a los CEM del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), al Ministerio de Salud (Minsa), al Ministerio Público, a juzgados de familia o jueces de paz. En la etapa de confinamiento, tanto la Policía como los juzgados de paz y del Ministerio Público se vieron obligados a mejorar las formas de brindar protección y actuar en favor de las víctimas, considerando, a su vez, que el agresor se encuentra en casa.

El gobierno felizmente ha considerado y reconocido esta circunstancia, por lo que emitió el Decreto Legislativo n° 1470, estableciendo medidas para garantizar la atención y protección de las víctimas de violencia durante el estado de emergencia por la pandemia de la COVID-19. Y estando también a tono con las Naciones Unidas, implementó medidas específicas de reducción de tiempos en el proceso de denuncia, agilizando la acción policial de protección. Así, ahora, de 72 horas de espera desde la denuncia, se redujo a 24 el tiempo para que la Fiscalía dé orden a la Policía para que actúe.

Actualmente, todas las denuncias sobre violencia pueden realizarse virtualmente, además de haberse asignado un número de celular que lleva directamente hacia 19 juzgados y dos fiscalías, a fin de garantizar una rápida atención. Estas medidas y otras actividades serán implementadas con un presupuesto anteriormente aprobado (en diciembre del 2019), siendo otorgados más de 106 millones de soles a algunas regiones, ahí donde existe una mayor incidencia de violencia. Este presupuesto, en general, está destinado para atender a las sobrevivientes, para implementar campañas de prevención contra la violencia y para mejorar el proceso de recojo de información estadística.

## Avances en puntos clave

Como dijimos al inicio, las políticas públicas afectan nuestra vida personal y el ámbito de lo privado. Por eso mismo, las políticas serán mejor diseñadas si se tiene la mayor cantidad de información posible y en tanto contemos con data fiable para el diseño adecuado de acciones y planes nacionales.

Un pilar del trabajo ministerial (mujer, salud, interior, justicia y otros) es la prevención de la violencia, su erradicación y la protección a las víctimas. El artículo 33 de la ley n° 30364 («Para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar») crea un sistema nacional funcional, a fin de coordinar, planificar, organizar y ejecutar, de modo articulado, con acciones preventivas, acciones de protección y de erradicación de la violencia. Las acciones preventivas y de protección son asumidas por el MIMP y su programa nacional AURORA, del que ya hemos mencionado algunos de sus servicios<sup>9</sup>.

En el presupuesto del Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021, ejecutado por el programa AURORA, se da un excepcional peso a la prevención de la violencia contra las mujeres y el grupo familiar, estando en ello su mayor quehacer y gasto, plasmado en el trabajo de protección de los CEM. En cuanto a protección de las sobrevivientes, el MIMP, atendiendo el llamado a la línea 100, deriva los casos a los Servicios de Atención Urgente (SAU) o a asesoría psicológica, o a los hogares de refugio temporal, donde se brinda acogida, contención psicológica, apoyo material y emocional a la mujer víctima y sus hijos/hijas. Como medida de prevención, durante los meses de confinamiento –desde el MIMP– se emitieron mensajes masivos vía telefónica a todas las mujeres, advirtiendo que si vivía violencia ella, o alguna conocida, llame de inmediato a la línea 100.

---

<sup>9</sup> Ver más en: [mimp.gob.pe/contigo/#](http://mimp.gob.pe/contigo/#)

## **Data integrada para mejorar las políticas**

El año 2018 se creó el Observatorio Nacional Contra la Violencia de Género y del Grupo Familiar. Este se trata de un espacio de información y transferencia de conocimiento, cuya función es monitorear, reproducir y sistematizar información sobre la violencia de género vivida en el país, concentrando la data de varias fuentes, planteándose mejorar la captura de datos, así como la estandarización y gestión de calidad de los datos estadísticos que producen las entidades públicas del sistema contra la violencia, que hasta hace poco estaban dispersos, produciéndose información que no coincidía entre sí. La propuesta con este observatorio es aportar para mejorar el diseño de políticas, mejorar la implementación de las acciones que se llevan a cabo a través del MIMP y otras varias instancias estatales (Salud, Justicia, Interior, Poder Judicial, Fiscalía, Ministerio Público y el INEI), y llevar a cabo el mencionado Plan Nacional Contra la Violencia 2016-2021, elaborado luego de recoger información y propuestas de cientos de organizaciones e instituciones en varias regiones del país. (Lástima que no esté actualizando su data durante la cuarentena pues es un importante aporte).

Las instituciones estatales mencionadas, así como otras determinadas en el reglamento de la ley n° 30364, conforman la Comisión Multisectorial Multianual (CMAN) que el 2020 iniciaba su trabajo territorial en las regiones, distritos y provincias del país, convocando a luchar contra la violencia de género y para preparar programas locales al respecto. Esto es importante pues este tipo de violencia no se presenta igual en todas las regiones. Con la CMAN se busca generar articulación intersectorial e intergubernamental para tomar medidas efectivas tomando en cuenta las estadísticas locales de la violencia. El observatorio, por su parte, ayudará a plantear reformas locales y regionales, así como en las políticas existentes, permitiendo –ojalá– mejorar la interoperatividad entre entidades que se dedican al servicio y protección de sobrevivientes.





# **El trabajo y los cuidados empiezan por casa \***

---

*Leda M. Pérez*

---

### **Sumilla**

Este artículo explica en perspectiva histórica cómo el trabajo doméstico ha sido feminizado en el tiempo y cómo ello ha contribuido a que esta labor, como las mujeres que lo realizan, sea desvalorado. Asimismo, se aborda cómo la relación actual entre trabajo doméstico no remunerado y el remunerado, en el Perú, conspira para mantener el problema como uno de mujeres, a ser resuelto entre mujeres, con unas explotando a otras. Finalmente, se plantean algunas posibles direcciones, tomando en cuenta la presente crisis sanitaria y el rol esencial que juegan las cuidadoras en un gran número de hogares.

## Introducción

Si algo redimible tiene la pandemia que azota el mundo es que ha vuelto a poner en tela de juicio la profunda equivocación de calificar a lo doméstico y/o al cuidado como terrenos femeninos. Sabemos que este posicionamiento no tiene fundamento biológico, ni es natural. Es –como tantas otras cosas que guían nuestro día a día– una mera narrativa que nos viene acompañando al menos cinco siglos. Nosotras no nacimos en la cocina. Nos pusieron ahí<sup>1</sup>. Y no hay nada como una crisis aplanadora para revelar las mentiras que se han vivido, hasta el momento, al respecto de esto.

En este artículo me dedicaré a, primero, explicar por qué la feminización del trabajo doméstico, tanto remunerado como no remunerado, ha persistido como una labor no valorada que hasta ahora mantiene a las mujeres al margen de la economía, la sociedad y la política. Segundo, abordaré cómo la relación actual entre trabajo doméstico no remunerado y el remunerado conspira para mantener el problema como uno de mujeres, a ser resuelto entre

---

\* Este artículo es una adaptación de una versión más larga de: Pérez, Leda M. *Los cuidados en el tiempo de Coronavirus y más allá: Mujeres peruanas, trabajo doméstico, dilemas y soluciones*. Lima: Oxfam Perú, 2020.

<sup>1</sup> Federici, Silvia. *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación*. Madrid: Traficantes de sueños, 2018.

mujeres, con unas explotando a otras. Asimismo, reflexionaremos sobre cómo la presente crisis sanitaria nos fuerza a analizar quién cuida de las cuidadoras y cómo aseguramos que algunas de sus funciones esenciales –lo que Tithi Bhattachayra<sup>2</sup> recientemente ha llamado el trabajo de *life-making* («hacer vida»)– realmente cuenten con la valorización, apoyos y protecciones necesarias.

## Replantear el problema como uno de la sociedad

Cuando hablamos del trabajo doméstico nos referimos a todas aquellas tareas que hacen que el hogar funcione, lo que algunos/ algunas llamarían: «la labor de reproducción social»<sup>3</sup>. Uno de los análisis más claros hecho sobre el tema en tiempos recientes es el de Nancy Fraser, quien constata que la paradoja del capitalismo es que destruye aquello que lo sostiene, generando una «crisis de cuidados»<sup>4</sup>. Entre los diversos «sostenedores» de la humanidad –y del capitalismo– que podríamos imaginar, incluyendo la Tierra, el medioambiente, los diversos recursos naturales y tecnológicos, también tendríamos que pensar en las mujeres, tomando en cuenta el rol histórico adscrito a ellas como dadoras de vida y dueñas del funcionamiento de lo doméstico y de los cuidados de otros seres vivos. Como hemos mencionado líneas arriba, este rol no es natural. Se funda en un mito, pues las mujeres no son las cuidadoras por excelencia a causa de su género. No obstante, para cambiar esta narrativa hay varios desafíos que hay que atender primero.

---

<sup>2</sup> Ver: Jaffe, Sarah. «Social Reproduction and the Pandemic, with Tithi Bhattachayra». *dissentmagazine.org*, Nueva Jersey, 2 de abril del 2020. En: [bit.ly/2CF34i8](https://bit.ly/2CF34i8)

<sup>3</sup> Bakker, Isabella. «Social Reproduction and the Constitution of a Gendered Political Economy». *New Political Economy*, vol. 12, n.º 4. Londres: Routledge, 2007, pp. 541-556; Federici, Silvia. *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación*. Madrid: Traficantes de sueños, 2018; Fraser, Nancy. «Tras la morada oculta de Marx». *New Left Review*, n.º 86. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), 2014, pp. 57-76. En: [bit.ly/2CvTKNI](https://bit.ly/2CvTKNI)

<sup>4</sup> Fraser, Nancy. «Contradictions of Capital and Care». *New Left Review*, n.º 100. Londres: New Left Review, 2016, pp. 99-117

Uno de ellos es romper con la idea de que este es un problema a resolver entre mujeres, ajeno a la sociedad y al Estado en su conjunto. Otro desafío a responder es que el trabajo fuera del hogar para algunas mujeres no sea a costa de otras. Una última consideración, hecha ahora innegablemente visible frente a la pandemia, es que las cuidadoras esenciales no pueden tratarse con pobres protocolos de seguridad, algunas incluso sin ningún tipo de protección.

A nivel mundial, cada vez más mujeres trabajan fuera del hogar, ya sea porque es necesario para la economía familiar y/o porque se desea practicar un oficio o profesión que pueda representar una autonomía económica. Pero, para que eso sea posible, es necesario asegurar que alguien más se haga cargo del hogar y los cuidados de niños/niñas, ancianos/ancianas y otras personas en condición de dependencia. Más veces que no, la que queda a cargo del hogar –usualmente en condiciones de baja remuneración y escasos derechos– es otra mujer. A esto se le suma que, si alguna mujer logra cierta independencia al trabajar fuera del hogar, esto tiene un costo, pues buscar un posicionamiento igualitario en el espacio laboral es condenar a otra mujer a llenar el vacío dejado en la esfera doméstica. De esta manera, se mantienen las jerarquías sociales de clase, creando grandes brechas entre las mujeres que están en condiciones de pagar servicios de cuidado y trabajadoras domésticas frente a las que no<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Ver: Blofield, Merike. *Care, Work and Class: Domestic Workers' Struggle for Equal Rights in Latin America*. Pensilvania: The Pennsylvania State University Press, 2012; Gorbán, Deborah y Tizziani, Ania. «Inferiorization and Deference: The Construction of Social Hierarchies in the Context of Paid Domestic Labor». *Women's Studies International Forum*, vol. 46. Ámsterdam: Elsevier, 2014, pp. 54-62; Pérez, Leda. «La igualdad: ¿para qué y para quién? Algunas reflexiones sobre la igualdad de género, la violencia estructural y el progreso en el Perú». En: Felipe Portocarrero y Alberto Vergara, eds. *Aproximaciones al Perú de hoy desde las ciencias sociales*. Lima: Universidad del Pacífico, 2019; Pérez, Leda. «On her shoulders: unpacking domestic work, neo-kinship and social authoritarianism in Peru». *Gender, Place and Culture*. Oxfordshire: Taylor & Francis, 2020. En: [bit.ly/2B7EK87](https://doi.org/10.1080/14725813.2020.1818887); Valdez, Bettina. *Empleadoras y trabajadoras del hogar cama*

En otras palabras, en el capitalismo de hoy, el trabajo de mujeres fuera de la casa es solo posible sobre las espaldas de otras mujeres, frecuentemente altamente vulnerables. Y, como la COVID-19 ha dejado en claro, el bienestar de muchas personas es altamente dependiente de trabajadoras y trabajadores esenciales –entre ellos las cuidadoras de niños/niñas y adultos dependientes– que, en demasiados casos, cuentan con una calidad de vida y cuidados bastante diferenciados. Así pues, estos son parte de los dilemas principales que hay que resolver.

*Desvincular la casa y los cuidados de las mujeres.* Una tarea tan urgente como pendiente es resolver el balance social y familiar en torno a la gestión de los quehaceres del hogar. Hasta ahora, la aproximación al tema es que este es un problema de mujeres a resolver entre ellas<sup>6</sup>. Ello, de por sí, implica un problema social y político, pues tanto a nivel internacional como en el Perú, es esta conexión entre mujer y hogar la que está claramente vinculada con trabajos de inferior calidad, menos sueldos y bajas protecciones sociales<sup>7</sup>. Todo ello contribuye a una visión negativa y poco valorada del trabajo doméstico. Asimismo, presentar el problema como uno que atañe exclusivamente a las mujeres, implica que estas no avancen en igual medida en sus carreras, ni perciban los mismos salarios en sus profesiones u oficios porque, además de sus responsabilidades laborales, deben dedicar tiempo a ocuparse de las tareas del hogar o a supervisar que otra mujer las haga.

---

*dentro: un análisis de género del ejercicio de los derechos laborales en los sectores medios de Lima Metropolitana.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2014.

<sup>6</sup> Lansky, Mark; Ghosh, Jayati; Méda, Dominique y Rani, Uma. *Women, gender and work. Vol. 2: Social choices and inequalities.* Ginebra: International Labour Organization (ILO), 2017.

<sup>7</sup> Ver: Lansky, Mark; Ghosh, Jayati; Méda, Dominique y Rani, Uma. *Women, gender and work. Vol. 2: Social choices and inequalities.* Ginebra: ILO, 2017; Beltrán, Arlette; Cruz Saco, María Amparo y Pérez, Leda. «El ciclo de vida de las adultas peruanas: De brechas laborales a envejecimiento vulnerable». Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico. Artículo entregado para publicación (2020).

**Cuidar de los cuidadores.** Frente a la elevada participación de las mujeres en la fuerza laboral y un cambio demográfico que anuncia una población cada vez más entrada en años, la aproximación actual sobre el cuidado y las que prestan este servicio simplemente no es sostenible. La pandemia que experimenta el Perú y el mundo pone de manifiesto la altísima importancia que significa el cuidado para las familias con niños/niñas y con adultos y/o ancianos dependientes, no solo en el día a día, sino, precisamente, frente a una emergencia nacional.

Dicha importancia y emergencia no pueden volverse excusa para la explotación, maltrato, descuido y abandono de aquellas que brindan estos servicios. Tanto las mujeres que cuidan de sus casas sin remuneración alguna, como también las que lo hacen como oficio y por remuneración en casas de terceros, necesitan contar con respaldos. Entonces, hay que cuidar a las cuidadoras, hasta ahora principalmente mujeres.

## **Una crisis de cuidados en el Perú**

Hoy en día, en el Perú, las mujeres representan la mitad de la población, siendo el 64% de ellas trabajadoras fuera de casa. De estas, 76% lo hacen en la economía informal<sup>8</sup>. Por contraste, las trabajadoras dependientes formales del país conforman tan solo la quinta parte de la Población Económicamente Activa (PEA) femenina y el 10% de la PEA total<sup>9</sup>.

Por otro lado, podemos notar que la mitad de la fuerza laboral femenina del país se concentra en tres categorías de ocupación: trabajo independiente (36.7%), trabajo no remunerado (16.2%)

---

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Perú: Brechas de Género 2018. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Lima: INEI, 2018.

<sup>9</sup> Beltrán, Arlette; Cruz Saco, María Amparo y Pérez, Leda. «El ciclo de vida de las adultas peruanas: De brechas laborales a envejecimiento vulnerable». Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico. Artículo entregado para publicación (2020).

y trabajo del hogar remunerado (5.2%)<sup>10</sup>. También tenemos que la mujer peruana participa en mayor proporción que el hombre en microempresas, principalmente autoempleos precarios en el sector informal, concentradas en el rubro de servicios (40%), seguido por trabajo en agricultura (25.8%) y en comercio (24.4%), a nivel nacional –sin protección social alguna<sup>11</sup>. Estas tres cifras son notables pues casi el 16% de la PEA de mujeres está concentrada en el rubro de trabajo doméstico no remunerado. Es decir, son «amas de casa» que se dedican a las tareas del hogar sin recibir ninguna remuneración a cambio. Asimismo, más del 36% de mujeres trabajan independientemente, mayormente en la informalidad.

Y si bien, en comparación según la categoría de ocupación, se registra un porcentaje menor en torno al trabajo doméstico remunerado, poco por encima del 5%, si combinamos las tres cifras (trabajadora independiente + trabajadora familiar no remunerada + trabajadora del hogar) podemos ver que casi el 61% de las mujeres de la PEA trabaja sin salario en su casa; en casas de otro por alguna remuneración; o, la mayoría, en empresas propias, probablemente en informalidad y precariedad (ver el gráfico n° 1).

Asimismo, tomando en cuenta la única encuesta de uso de tiempo realizada en el Perú, en el año 2010, se ha encontrado que las mujeres dedican 23 horas más a la semana que los hombres a los quehaceres de la casa<sup>12</sup>. De igual modo, Beltrán y Lavado han notado que las mujeres dedican más tiempo al trabajo reproductivo (70% del total de las horas declaradas), por lo que son ellas quienes

---

<sup>10</sup> INEI. *Perú: Brechas de Género 2018. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Lima: INEI, 2018.

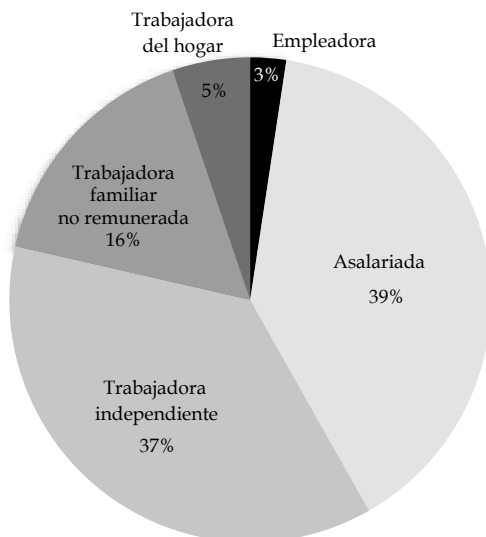
<sup>11</sup> Beltrán, Arlette; Cruz Saco, María Amparo y Pérez, Leda. «El ciclo de vida de las adultas peruanas: De brechas laborales a envejecimiento vulnerable». Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico. Artículo entregado para publicación (2020).

<sup>12</sup> Freyre, Mayela y López, Edgardo. *Brechas de Género en la Distribución del Tiempo*. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes), 2011.



presentan un mayor déficit de tiempo para dedicar al desarrollo profesional o de autocuidado<sup>13</sup>.

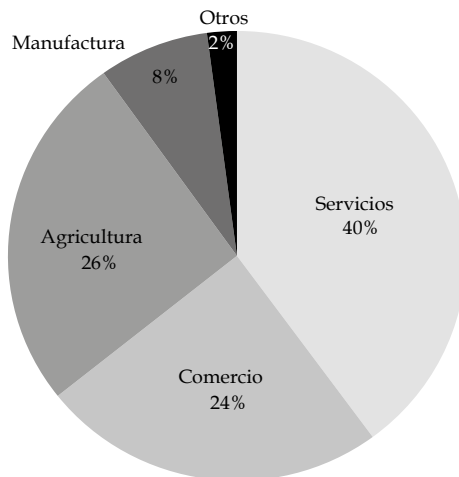
**Gráfico n° 1**  
**Mujeres ocupadas según categoría de ocupación (2017)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Perú: *Brechas de Género 2018. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Lima: INEI, 2018. Elaboración propia.

<sup>13</sup> Beltrán, Arlette y Lavado, Pablo. «El impacto del uso del tiempo de las mujeres en el Perú. Un recurso escaso y poco valorado en la economía nacional». En: Leda Pérez, ed. *La economía del cuidado, mujeres y desarrollo: perspectivas desde el mundo y América Latina*. Lima: Fondo Editorial Universidad del Pacífico, 2019.

*Gráfico n° 2*  
*Mujeres ocupadas según sector de empresa (2018)*



Fuente: Beltrán, Arlette; Cruz Saco, María Amparo y Pérez, Leda. «El ciclo de vida de las adultas peruanas: De brechas laborales a envejecimiento vulnerable». Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico. Artículo entregado para publicación (2020). Elaboración propia.

Entonces, a modo general, estamos frente a una situación en la cual más del 60% de mujeres peruanas laboran en trabajos informales y/o precarios, entre ellos trabajo doméstico remunerado y no remunerado, además de contar con menos tiempo que los hombres para su desarrollo personal o profesional. A esto se le suma que, al ser vinculadas históricamente con el sector doméstico y el cuidado, no acceden a la misma calidad de trabajo que sus pares masculinos, lo cual sirve para continuar una discriminación laboral hacia las mujeres con base en los roles adscritos a su género.

Así pues, pese a que forma una parte significativa de la fuerza laboral, la posición de la mujer peruana no ha cambiado en torno a su vínculo con el hogar. En otras palabras, salvo poquísimas excepciones, la mujer sigue siendo la encargada de las tareas

relativas a la casa y la familia. En este sentido, cabe recalcar que la actual «crisis» se manifiesta en varias formas.

Una de estas es que si el trabajo fuera de casa implica pagar por un apoyo doméstico, normalmente este estará a cargo de otra mujer. Y para la que no lo puede pagar, la solución es un apoyo informal, frecuentemente una pariente o conocida adolescente con ninguna o escasa remuneración<sup>14</sup>. En ambos casos, la solución es encargar la tarea a otra mujer.

En el Perú, el modelo de la trabajadora del hogar –mujer generalmente migrante interna, de bajo nivel educativo, de procedencia rural y altamente vulnerable– sigue siendo la solución al dilema del trabajo doméstico y de cuidados para las clases medias y altas<sup>15</sup>. Sin embargo, para la clase emergente –dado que hay escasos apoyos de parte del Estado– la solución también suele ser traer a una familiar o conocida<sup>16</sup>. En el caso de las mujeres más pobres urbanas, he encontrado un fenómeno parecido, en el cual el apoyo viene frecuentemente de una adolescente del barrio o de su propia familia, a quien a cambio se les da alimentación y tiempo para educarse. Es así que la relación se entiende o disfraza como una de apoyo recíproco antes que como una relación laboral<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Pérez, Leda. «Low-income ‘employers’ and adolescent domestic workers: A gendered chain of precarity in Lima’s informal sector». *Labour, Capital and Society*. Artículo de próxima publicación.

<sup>15</sup> Anderson, Janine. *Responsabilidades por compartir: la conciliación trabajo-familia en el Perú*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2011; Blofield, Merike. *Care, Work and Class: Domestic Workers’ Struggle for Equal Rights in Latin America*. Pensilvania: The Pennsylvania State University Press, 2012; Valdez, Bettina. *Empleadoras y trabajadoras del hogar como adentro: un análisis de género del ejercicio de los derechos laborales en los sectores medios de Lima Metropolitana*. Lima: PUCP, 2014.

<sup>16</sup> Anderson, Janine. *Responsabilidades por compartir: la conciliación trabajo-familia en el Perú*. Santiago de Chile: OIT, 2011; Pérez, Leda. «On her shoulders: unpacking domestic work, neo-kinship and social authoritarianism in Peru». *Gender, Place and Culture*. Oxfordshire: Taylor & Francis, 2020. En: [bit.ly/2B7EK87](https://doi.org/10.1080/14725840.2020.1812887)

<sup>17</sup> Pérez, Leda. «Low-income ‘employers’ and adolescent domestic workers: A gendered chain of precarity in Lima’s informal sector». *Labour, Capital and Society*. Artículo de próxima publicación. 2020.

En resumen, esta situación contribuye a que las mujeres sigan siendo las cuidadoras de nuestra sociedad, algunas de ellas en condiciones laborales mal –o no– pagadas. Al mismo tiempo, para aquellas que pueden salir a trabajar, la conexión de la mujer con el hogar sigue impidiendo tanto la equidad laboral como la salarial<sup>18</sup>. En el análisis final, sin embargo, independientemente de si una mujer asume las tareas de su propia casa o se lo pasa a otra mujer, lo que Razavi ha llamado la «red de seguridad de última instancia»<sup>19</sup> es ocupada por mujeres. A las más pobres les toca hacer el trabajo de su casa y cuidados, además de trabajar fuera. En algunos casos emplea la ayuda de una mujer aún más vulnerable que ella. A la mujer profesional y con mayores posibilidades socioeconómicas también le toca contratar a otra mujer, pero enfrentando un costo adicional para poder salir a trabajar: que otra se ocupe de que la esfera doméstica esté ordenada, gestionando así el servicio, al mismo tiempo que pagando por él. A esto se le suma el costo para su carrera, pues tanto las decisiones de los tipos de empleos, las horas trabajadas y la misma discriminación, aseguran por lo general que ella será pagada menos que un hombre.

## Algunas rutas: conclusiones y recomendaciones

El 2007, Razavi alertaba acerca de la necesidad de hacer la transición hacia sociedades que consideren el diamante del cuidado. Argumentaba acerca de la sociedad en la cual el Estado, la familia,

---

<sup>18</sup> Bertrand, Marianne. «Coase Lecture - The Glass Ceiling». *Económica*, vol. 85. Londres: LSE Department of Economics, 2018, pp. 205-231; Barham, Brad y Casal, María. «Penalizaciones salariales por maternidad y segmentación del mercado laboral: El caso de la Argentina». *Revista Cepal*, n.º 111. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2013, pp. 59-81; OIT. *Informe Mundial sobre Salarios 2018/19: ¿Qué hay detrás de la brecha salarial de género?* Ginebra: OIT, 2019. En: [bit.ly/3ejQkLy](http://bit.ly/3ejQkLy)

<sup>19</sup> Razavi, Shahra. «World Development Report 2012: Gender Equality and Development - A Commentary». *Development and Change*, vol. 43, n.º 1. Ámsterdam: International Institute of Social Studies (ISS), 2012, pp. 423-437.

el sector privado y la sociedad civil juegan roles equiparados en el cuidado. Karina Batthyány, desde América Latina, nos presenta la posibilidad de un sistema nacional de cuidados<sup>20</sup>. La autora sostiene que el cuidado debe entenderse como «un derecho asumido por la colectividad y prestado mediante servicios que maximicen la autonomía y el bienestar de las familias y los individuos, con directa competencia del Estado»<sup>21</sup>. Para ello, propone conjugar tres tipos de acciones: redistribuir –generar una corresponsabilidad colectiva de los cuidados–, revalorizar –dignificar las labores de cuidado– y reformular los cuidados –disociarlos de la feminidad–. Las tres acciones deben realizarse en conjunto, pues si no se valoran las labores de cuidado, solo las seguirán realizando quien menos capacidad de elección tenga. Un ejemplo de estas propuestas fue la creación del Sistema Nacional de Cuidados de Uruguay, con la intención específica de crear un cuarto pilar a añadir al estado de bienestar clásico, donde se incluya el cuidado como parte esencial. En este sistema no solo se considera el derecho de los cuidados, sino también de las/los cuidadores<sup>22</sup>.

En el Perú, por contraste, hasta ahora lo que observamos es un énfasis desproporcionado del cuidado sobre la familia, más precisamente como responsabilidad de las mujeres. En ese contexto es necesario empezar a desvincular el cuidado como una responsabilidad exclusiva de la mujer. Junto con esto debe haber una apuesta seria por expandir programas de educación temprana infantil. Al respecto, Cruz Saco y Seminario encontramos el 2016 que al Perú le costaría 1.4% de su Producto Bruto Interno

---

<sup>20</sup> Batthyány, Karina. *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*. Montevideo: Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (Cinterfor), 2004. En: [bit.ly/37GLdTI](http://bit.ly/37GLdTI); Batthyány, Karina. *Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales*. Santiago de Chile: Cepal, 2015.

<sup>21</sup> Batthyány, Karina. *Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales*. Santiago de Chile: Cepal, 2015.

<sup>22</sup> Ver: Sistema Nacional de Cuidados de Uruguay. <http://www.sistemadecuidados.gub.uy>.

(PBI) para expandir su programa de educación temprana<sup>23</sup>. Asimismo, cabe mencionar que, más allá del cuidado de niñas y niños, estamos frente a un cambio demográfico en el cual el Perú ya envejece a una tasa más rápida de lo que la población se reproduce<sup>24</sup>. En pocas palabras, si no nos movilizamos en torno a una solución sistémica, multiactor, desde el Estado y la sociedad, no solo no tendremos los cuidados necesarios para niños/niñas, ni para la población discapacitada dependiente, sino que las mujeres seguirán exactamente donde están, en torno a la brecha laboral, además de que la sociedad en su conjunto no tendrá los cuidados adecuados para su vejez. Actualmente, el 11.7% de la población peruana es adulta mayor y el 60% de esta vive en condiciones de abandono<sup>25</sup>. Que vivamos más es una buena noticia... pero, ¿quién nos cuidará?

Para enfrentar los problemas aquí señalados, lo primero que hay que hacer es desvincular a las mujeres como las exclusivamente responsables por los cuidados y servicios domésticos, y reconocer este trabajo como uno esencial para el buen funcionamiento de la sociedad. Segundo, hay que reconocer el valor extraordinario que

---

<sup>23</sup> Cruz Saco, María Amparo; Pérez, Leda y Seminario, Bruno. *Una apuesta por la igualdad de género y la corresponsabilidad de los cuidados: Propuestas para expandir la cobertura del cuidado de niñas y niños de 0 a 5 años de edad en el Perú, 2016-2026*. Ginebra: OIT, 2016. En: [bit.ly/3fA6vVz](http://bit.ly/3fA6vVz); Cruz Saco, María Amparo y Pérez, Leda. «Gender Equality and Early Childhood Care in Peru: Two Sides, One Sustainable Development Model». *A contracorriente: una revista de estudios latinoamericanos*, vol. 17, n.º 2. Raleigh: NC State University, 2020, pp. 89-113.

<sup>24</sup> Cruz-Saco, María Amparo; Seminario, Bruno; Leiva, Favio; Moreno, Carla y Zegarra, María Alejandra. *El porvenir de la vejez: demografía, empleo y ahorro*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico, 2018; Beltrán, Arlette; Cruz Saco, María Amparo y Pérez, Leda. «El ciclo de vida de las adultas peruanas: De brechas laborales a envejecimiento vulnerable». Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico. Artículo entregado para publicación. 2020; Defensoría del Pueblo. *Envejecer en el Perú: Hacia el fortalecimiento de las políticas para personas adultas mayores*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2019. En: [bit.ly/3e94Gi1](http://bit.ly/3e94Gi1)

<sup>25</sup> Defensoría del Pueblo. *El impacto económico del trabajo doméstico no remunerado y de cuidados en el desarrollo de las mujeres. Serie igualdad y No Violencia No. 11. Documento de Trabajo No. 004-019-DP/ADM*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2019. En: [bit.ly/2CfnKNT](http://bit.ly/2CfnKNT)

tiene este trabajo –hasta ahora no contabilizado como parte del PBI en la mayoría de los países del mundo– para la producción y el crecimiento económico. En enero del presente año, por ejemplo, Oxfam International reportó que el valor del trabajo oculto no remunerado de las mujeres del mundo bordea los 11 billones de dólares<sup>26</sup>. Asimismo, para las personas que hacen este trabajo de forma remunerada, es esencial otorgarles un mayor valor, que incluya salarios decentes y derechos plenos. Parte de ello también es el monitoreo del cumplimiento de los derechos de quienes hacen este trabajo como oficio, en línea con promover la valorización del sector.

Tercero, en el Perú se tiene que cuantificar el valor de los cuidados e incluirlo en las cuentas nacionales<sup>27</sup>. Vinculado a esto, es hora también de volver a recoger datos regularmente acerca del uso de tiempo, siendo este un compromiso pendiente del Estado peruano, que debe asegurarse de que el recojo de información se complete de manera regular, para así visibilizar la carga adicional que las ciudadanas del país están llevando en comparación con sus pares masculinos.

Por último, el cuidado de nuestros hijos/hijas y padres, y, eventualmente, el de nosotros mismos, no puede seguir dependiendo de los esfuerzos no pagados o del trabajo mal remunerado de una mujer. Los cuidados y la valorización de los mismos nos competen a todas y todos.

---

<sup>26</sup> Oxfam. *Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad*. Oxford: Oxfam GB, 2020; Wezerek, Gus y Ghodsee, Kristen. «El trabajo no remunerado que realizan las mujeres tiene un valor de 10.900.000.000.000 dólares». *nytimes.com*, Nueva York, 8 de marzo del 2020. En: [nyti.ms/2N3eFcD](https://nyti.ms/2N3eFcD)

<sup>27</sup> Para más información, ver: Folbre, Nancy. *Valuing Non-market Work*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2015. En: [bit.ly/2UOboSO](https://bit.ly/2UOboSO)





# Parte III

## *Economía y gestión de recursos*

---



*Hugo Cabieses C.  
Humberto Campodónico Sánchez  
Armando Mendoza Nava  
Alfredo Ocampo  
Danny Pinedo G.  
Óscar Ugarteche*



## **Problemas del complejo financiero: tras COVID-19**

---

*Óscar Ugarteche y Alfredo Ocampo*

---

## Sumilla

Los problemas generados en los mercados financieros a raíz de la suspensión de la producción, en simultáneo, alrededor del mundo, por un periodo de entre 60 y 90 días, no tienen precedentes. Nunca en la historia del capitalismo contemporáneo se ha suspendido la producción de todos los bienes en todo el mundo en simultáneo, ni se ha cortado la provisión de servicios considerados como parte de la vida social normal. Lo brusco y súbito del ataque de la pandemia de la COVID-19 hace recordar el impacto del meteorito en Chicxulub, en la península de Yucatán, hace 66 millones de años, cuando en 10 segundos se hizo un hueco de 25 kilómetros en la superficie de la Tierra, dejando un cráter de 200 km y terminando con el 76% de la vida en el planeta, incluidos dinosaurios y mamuts.

La cuarta epidemia en cuatro décadas ha venido a indicar que los abusos a la naturaleza, la contaminación y el cambio climático derivado, enferman a la humanidad, golpeándola de pronto y de forma agresiva. El costo ha sido la suspensión en simultáneo seguido del cierre de todas las actividades económicas no esenciales en el mundo, afectando gravemente el empleo a nivel mundial. Las consecuencias se vieron primero con el colapso de las bolsas de valores alrededor del mundo entre fines de enero y el 23 de marzo; luego con el desplome del comercio internacional, seguido del desplome del Producto Interno Bruto (PIB) de los trimestres 1 y 2 a niveles nunca antes vistos; y, finalmente, con los problemas de deuda impagas que han saltado alrededor del mundo por personas y empresas sin ingresos.

De otro lado, los problemas sincronizados para las economías nacionales presentados por el desplome de los precios de los *commodities* y de las bolsas de valores, han llevado a reajustes cambiarios con impactos inflacionarios y recesivos adicionales a los introducidos por la falta de producción y el desempleo. En sentido inverso, la caída del costo de la energía por exceso de oferta ante una demanda deprimida, impactó negativamente sobre los índices inflacionarios, ocultando el problema de precios antes señalado. Todo esto replantea la noción de globalización, el papel del Estado en los rescates bancarios y financieros y en la provisión de servicios públicos, como la salud, la autorregulación del mercado, el quehacer de la macroeconomía y el diseño del futuro.

## **Introducción**

La COVID-19 ha tenido un impacto negativo gigantesco en los mercados financieros internacionales desde enero del 2020, lo que ha requerido de medidas implementadas por las autoridades monetarias, especialmente de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED). Parte de dicho impacto se aprecia en los precios de los *commodities*, que han caído drásticamente, lo que alberga posibles implicaciones sobre las balanzas de pagos de los países emergentes.

Este artículo está dividido en cuatro partes: primero, sobre los eventos principales que han generado un ciclo de alta volatilidad en las diferentes bolsas de valores alrededor del mundo; segundo, sobre las políticas monetarias implementadas, especialmente por la FED y otros bancos centrales, y los efectos generados a partir de dichas políticas; tercero, sobre cómo se han visto impactados los precios de los *commodities* a partir de la caída de la producción y la incertidumbre creciente, con atención especial en el mercado petrolero; y cuarto, algunas reflexiones sobre las posibles implicaciones para las balanzas de pagos de algunas economías emergentes, seguido de las conclusiones generales del trabajo.

## **Evolución y perspectiva del sistema financiero internacional**

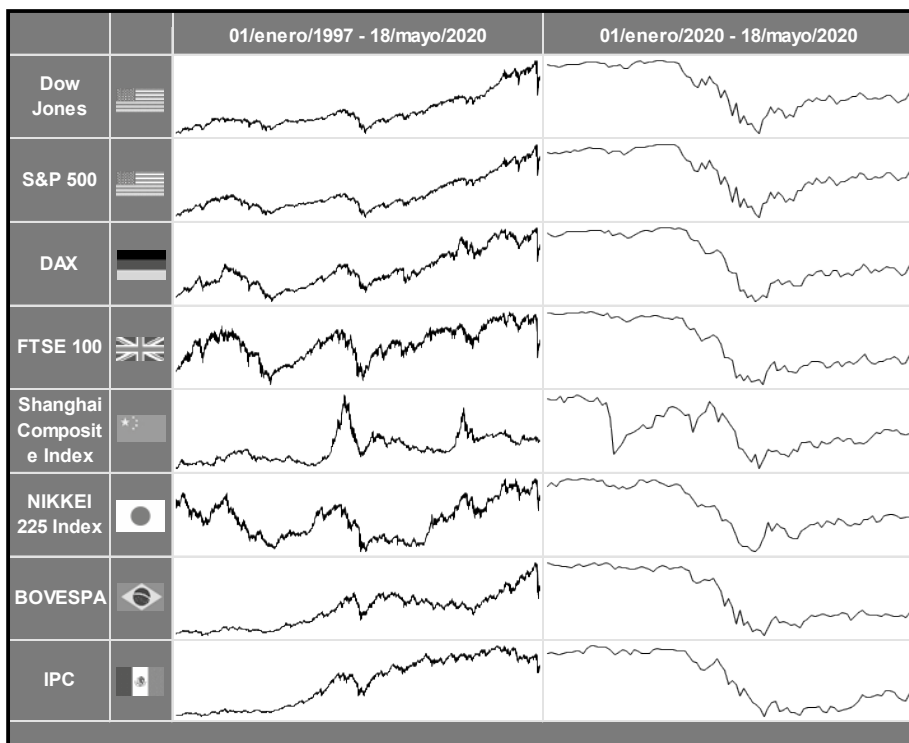
En los primeros meses del 2020 los mercados financieros internacionales se desplomaron principalmente como consecuencia de las políticas de confinamiento y paro de las actividades económicas, así como por las expectativas negativas para el crecimiento económico en el futuro cercano por la aparición de la COVID-19. En los primeros tres meses del 2020, las bolsas de valores en el mundo experimentaron desde máximos históricos, en enero y febrero, hasta importantes caídas, cuya sima fue el 23 de marzo. Dichas caídas, del 40% en promedio, del valor de todas las bolsas, superan en velocidad y profundidad a las vistas en el 2000 y en el 2008.

Después de la crisis del 2008, a partir de la recuperación en el 2010, se observó una tendencia de crecimiento constante en los índices bursátiles en Estados Unidos, Europa, Japón y América Latina, con excepciones el 2011 y finales del 2019, la primera asociada a la especulación en los precios de los *commodities* y la segunda por la incertidumbre asociada a la guerra comercial entre China y Estados Unidos, y el proceso del Brexit.

Las bolsas de valores que se muestran en el gráfico n° 1 presentan una tendencia al alza, llegando a niveles máximos históricos para Estados Unidos, Alemania y Brasil, entre los meses de enero y febrero del 2020. El Reino Unido, Japón y México si bien tuvieron un alza significativa, no superaron los niveles máximos históricos. Las caídas acumuladas en el 2020 fueron: el índice BOVESPA de Brasil, que perdió 46.8% de su valor; el DAX alemán, que perdió 38.8%; el Dow Jones de Nueva York, que perdió 37.1%; el FTSE 100 de Londres, que perdió 34.9%; el S&P 500 de Nueva York, que perdió 33.9%; el NIKKEI 225 japonés, que perdió 31.3%; el IPC mexicano, que perdió 28.2%; y, por último, el Shanghai Composite chino, que perdió 14.6%. Entre las bolsas enlistadas,

Shanghai fue la que tuvo la menor caída por las restricciones a capitales extranjeros y la intervención estatal, lo que hace que tenga una dinámica diferente a las observadas en el resto de las bolsas mundiales. La característica común es la velocidad con la cual se dieron las pérdidas. En el caso alemán y estadounidense, bastó solo un mes para llegar del pico a la sima.

**Gráfico nº 1**  
**Evolución de bolsas de valores**



Fuente: Elaboración propia con datos de *The Wall Street Journal*.

El punto de inflexión superior comenzó con las noticias sobre el virus y los contagios en China, seguido de su política de aislamiento

y la propagación paulatina de la COVID-19 a otros países entre fines de enero y el 12 de febrero. De este modo se generalizaron las medidas de confinamiento, lo cual generó una paralización global de actividades. El punto de inflexión inferior estuvo dado por la intervención de la FED, con una inyección de liquidez de tres billones de dólares (15% del PIB de Estados Unidos), seguido de intervenciones similares por el Banco Central Europeo (BCE), el Banco de Inglaterra y el Banco de Japón.

De todos los mercados de *commodities*, el mercado del petróleo, específicamente, observó un impacto negativo por el lado de la demanda en enero, cuando China disminuyó la compra de crudo. Este fue seguido de una controversia donde el gobierno ruso no llegó a un acuerdo con el gobierno de Arabia Saudita para recortar la producción, anunciando así la empresa petrolera del país árabe, Saudi Aramco, sus planes para el incremento de esta. El remate al mercado petrolero fue el 11 de marzo del 2020 cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) clasificó como pandemia a la COVID-19, a lo que el presidente de los Estados Unidos anunció que serían suspendidos los viajes provenientes de Europa por un periodo de 30 días, rematándose así el precio del energético. Coincidentemente, las bolsas se desplomaron hasta el piso en esos mismos días.

Ante las caídas observadas en las bolsas y el temor sobre el impacto en la economía, la FED, el BCE, el Banco de Inglaterra, el Banco de Japón y un número importante de bancos centrales de América Latina y Asia, comenzaron a reducir la tasa de interés para tratar de compensar los efectos de la falta de ingresos de las actividades económicas con las consiguientes quiebras. El 15 de marzo, la FED anunció un recorte de 50 puntos (0.5%) base a la tasa de fondos federales y lo redujo a un rango de entre 0.0 y 0.25 por ciento. Una semana después inyectó liquidez y detuvo la caída de las bolsas. La recuperación que se dio en las bolsas fue general a lo largo del mundo después del 23 de marzo, siendo las de Estados



Unidos, Alemania y Brasil las que presentaron mejores resultados. Esto no quiere decir que el PIB y la dinámica de crecimiento se haya revertido, sino que hay una desconexión entre los índices de bolsas y la dinámica de la economía real.

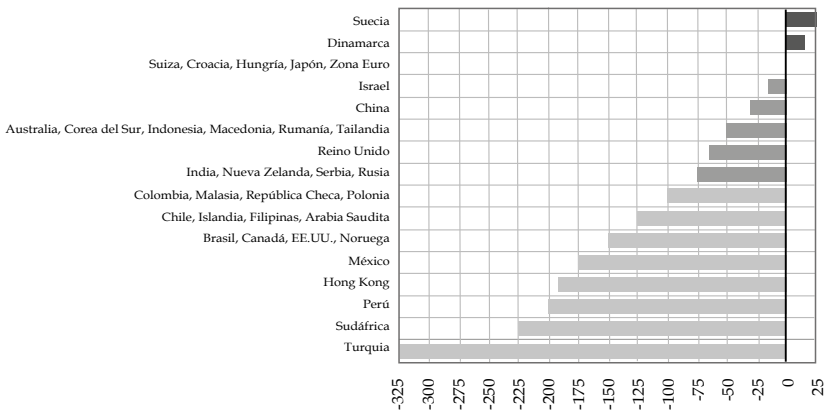
## **Medidas de política monetaria y estímulos al sector financiero**

Para reactivar la economía, o para evitar que caiga aún más, se han tomado medidas de política monetaria que han girado en torno a la reducción de las tasas de interés y a la inyección de liquidez como nunca se ha visto en Estados Unidos y en los países líderes del G7, y casi sin excepciones en el resto de América latina. Lo mismo que con el incremento del gasto fiscal, de manera masiva, con excepción de México. La principal herramienta con la que cuentan los bancos centrales para contrapesar caídas del ciclo económico es la tasa de interés. En lo que va del año, un gran número de bancos centrales han modificado su tasa de interés básica. El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) lo redujo de 2.75% a 0.25% entre finales del 2019 y abril del 2020, siendo uno de los que más lo han bajado en precaución de una parálisis exportadora y el problema bancario derivado. El Banco de México la bajó de 7.25% en febrero a 5.50% en mayo anticipando problemas con el mercado estadounidense y los efectos derivados.

De los 37 países presentados en el gráfico n° 2, al menos 30 de los bancos centrales de cada país ha recortado su tasa de interés de referencia a fin de contrarrestar los choques negativos de la COVID-19 en sus economías. El eje horizontal son puntos básicos reducidos, a la izquierda del eje vertical. Cien puntos básicos equivalen a 1%. El BCE, el de Croacia, el de Hungría, el Banco de Japón (Boj) y el Banco Nacional de Suiza, son de los pocos que no modificaron su tasa de interés ya que se encuentran en niveles de cero, e incluso en terreno negativo en el caso de los últimos dos.

El Banco Central de Dinamarca y el de Suecia, por su parte, han llevado a cabo incrementos de su tasa de interés de referencia, el primero de -0.75 a -0.60% y el segundo de -0.25 a 0.00%, de manera contra factual y sin mayores explicaciones. A diferencia de estos, la FED redujo su tasa de interés de referencia a partir de julio del 2019 por la recesión que estaba en ciernes en la economía americana. Su última reducción fue en abril del 2020 a 0.25%. Por otro lado, el banco central más radical al respecto de estas medidas ha sido el turco, que redujo su tasa en 325 puntos básicos, de 11.50% a 8.25%, teniendo una inflación de 10.94% a abril del 2020. Así tenemos que, en el mundo, casi todas son tasas negativas reales, menos en México y algún otro. En el caso de México, la inflación, según el Índice de Precios al Consumidor (IPC), es de 2.15%, lo que hace que sea el único país con una tasa de interés positiva de 3.35%. Las demás, como ya se mencionó, están en rangos reales negativos.

**Gráfico n° 2**  
**Variación en puntos base de la tasa de interés de referencia**  
**(1 de enero 2020 a 19 de mayo 2020)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Pagos Internacionales.

La FED sobresale por el impacto de sus decisiones de política monetaria a nivel global, dado el papel preponderante del dólar en el comercio y los mecanismos de pagos internacionales. Una variación de la tasa de los fondos federales afecta la recomposición de carteras de inversión, disminuye la rentabilidad de los bonos y altera los precios de los *commodities*, así como introduce variaciones en los tipos de cambio con referencia al dólar. Es decir, las políticas implementadas por la FED enfocadas en resolver problemas internos, tienen repercusión internacional por ser la moneda internacional preferente (98.5% de todos los pagos internacionales - SWIFT). Un ejemplo de esto es que, normalmente, ante la caída de la tasa de interés en Estados Unidos, se da un aumento en los precios de los *commodities*, a lo que se le denomina el «efecto cartera». En esta ocasión, por primera vez desde la crisis mundial de 1872 –en el Perú asociada a la guerra con Chile–, la baja en las tasas de interés fue acompañada de una baja de precios de los *commodities*. La explicación, como en 1872, es que no se anticipa una recuperación económica pronta. Como dato histórico curioso, a la crisis iniciada en 1872 se le conoce como «la larga depresión», la cual terminó en 1896.

La tercera semana de marzo, la FED anunció varias medidas complementarias a la inyección de liquidez. Entre ellas, el uso de la ventana de descuento para promover préstamos a corto plazo a los bancos comerciales y promover los préstamos bancarios tanto a empresas como a hogares, y así evitar problemas de impago; se anunció también un programa de crédito (PDCF por sus siglas en inglés), con el mismo propósito, donde dichos préstamos estarían respaldados por títulos de deuda, títulos comerciales, bonos municipales y diversos valores de renta variable.

Otra de las disposiciones implementadas por la FED fue la creación del Fondo de Financiamiento de Letras de Cambio (CPFF por sus siglas en inglés), respaldando los créditos de hipotecas y de financiamiento de familias y empresas con la intención de eliminar

el riesgo de impago y garantizar la continuación de préstamos a plazo para estos sectores. Este programa incluyó 10 mil millones de dólares (mmd) por parte del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos como forma de protección crediticia a la FED. Otro programa fue el Mecanismo de Liquidez de Fondos Mutuos del Mercado Monetario (MMLF), similar a un programa implementado en la crisis del 2008, donde los activos que respaldan a dichos préstamos tienen que ser valuados como de alta calidad.

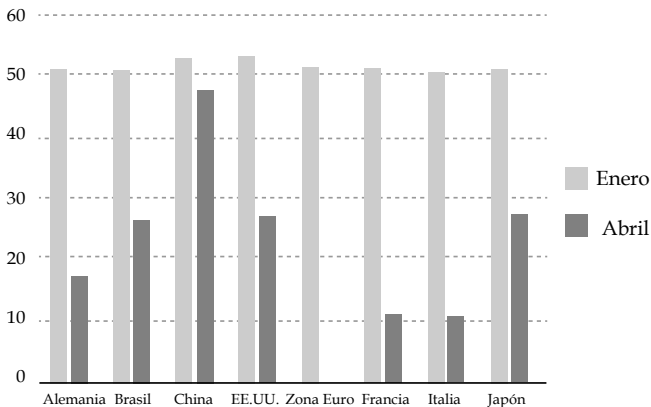
Otro tipo de medidas implementadas se dieron de forma conjunta con algunos bancos centrales. En un primer momento, la FED le dio un *swap* al Banco de la Reserva de Australia, al Banco Central del Brasil, al Danmarks Nationalbank (Dinamarca), al Banco de Corea, al Banco de México, al Norges Bank (Noruega), al Banco de la Reserva de Nueva Zelandia, a la Autoridad Monetaria de Singapur y al Sveriges Riksbank (Suecia). Estos *swaps* apoyarán la provisión de liquidez en dólares de los Estados Unidos en cantidades de hasta 60 000 millones de dólares cada uno para el Banco de la Reserva de Australia, el Banco Central de Brasil, el Banco de Corea, el Banco de México, la Autoridad Monetaria de Singapur y el Sveriges Riksbank, y 30 000 millones de dólares cada uno para el Danmarks Nationalbank, el Norges Bank y el Banco de la Reserva de Nueva Zelandia. Estos acuerdos de liquidez en dólares de los Estados Unidos estarán vigentes durante al menos seis meses y se agregan a otros previos firmados en el 2013. La FED también tiene líneas permanentes de intercambio de liquidez en dólares de los Estados Unidos en vigor desde el 31 de octubre del 2013 con el Banco del Canadá, el Banco de Inglaterra, el Banco del Japón, el BCE y el Banco Nacional de Suiza.

La FED también anunció la creación de un fondo temporal (FIMA Repo Facility) que consistió en un acuerdo temporal de recompra de los valores del tesoro para proveer de liquidez al mercado estadounidense, que incluye a bancos centrales como a otras autoridades monetarias internacionales.

Lo que precipitó la toma de estas medidas de manera coordinada en el mundo entre bancos centrales fueron las perspectivas al futuro. Para este trabajo, se toma el índice PMI como indicador global de perspectivas.

El índice de precios de gerentes de logística, llamado el PMI *índex*, es un buen indicador de cómo van las cosas en las diversas economías. El PMI de enero esperaba una economía mundial que creciera a una tasa baja y estaba en el rango de 50 puntos, reflejando que seguiría el promedio del crecimiento anterior con más o menos 5% de variación. De pronto, en marzo y abril se desplomó (ver el gráfico n° 3). La situación de confinamiento que China sufrió en enero y febrero, aparentemente recién se estimó que podría ocurrirle al resto del mundo en marzo y abril.

*Gráfico n° 3*  
*PMI Compuesto 2020*



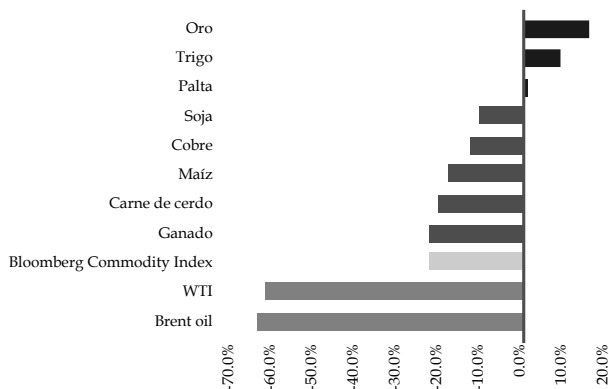
Fuente: Observatorio Económico Latinoamericano.

## **Incertidumbre: impacto en el mercado de *commodities***

El mercado futuro de *commodities* se ha visto afectado con las expectativas sobre el crecimiento de su demanda como de su oferta, no pareciendo estar impactado por las medidas tomadas de política monetaria. En tiempos de incertidumbre, dado el tamaño del mercado de derivados, se pueden generar distorsiones tan grandes que pueden verse reflejadas en el sector financiero e incluso en la economía real. El mejor ejemplo de esto es lo ocurrido con los futuros de petróleo del West Texas Intermediate (WTI), unos de los petróleos de referencia más importantes del mercado, el 20 de abril del 2020.

El precio de la mezcla del WTI y del Brent (otro importante referente de crudo) tuvo una ligera desaceleración el 2018 por la incertidumbre generada por la guerra comercial entre China y Estados Unidos, y el proceso del Brexit, aunque se habían mantenido en un rango más o menos estable. Con el comienzo del año 2020 hubo una caída de la demanda de crudo y de todos los *commodities* por parte de China debido al cierre de actividades, lo que tuvo un impacto negativo en el valor de los futuros de todos los *commodities*. El precio del WTI sufrió de cifras negativas por primera vez en la historia, como se observa en el gráfico n° 4, indicando que había más petróleo en venta que compradores el día 21 de abril del 2020. Y si bien esto no se ha visto aún en otros *commodities*, podría ser un nuevo escenario que debería de llevar a una reducción de la producción de los mismos en el mundo, reflejo de la desaceleración mundial, aún indeterminada.

**Gráfico n° 4**  
**1 de enero al 20 de mayo: precios de los commodities**



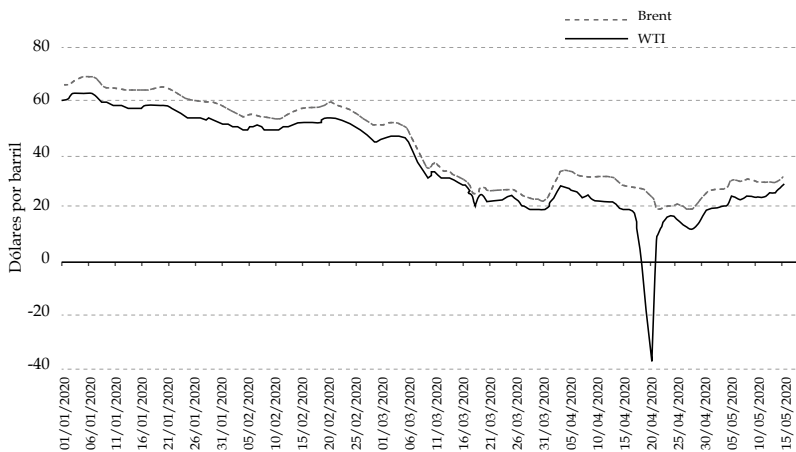
Fuente: Observatorio Económico Latinoamericano.

Las medidas de restricción a la actividad económica en todo el mundo impactaron sobre el uso de combustibles en el transporte terrestre, naval y aeronáutico, lo que afectó el petróleo en general y el WTI en particular. El WTI es el petróleo que sea produce en la cuenca del Caribe y que se consume en Estados Unidos y México, básicamente. Índices de carga como el Baltic Exchange Dry Index (BEDI) y el Dow Jones Transportation Average vieron un nivel mínimo en febrero y marzo, respectivamente, como reflejo de la caída en la carga mundial, que incluye no solo *commodities* sino bienes finales. Esto agudizó lo ocurrido con la caída de la demanda de China en los dos primeros meses sobre las materias primas. El impacto de dicha caída del comercio ha sido homogéneamente negativo en todas las balanzas de pagos, menos en las asiáticas, eslabonadas para adentro y con la posibilidad de retomar sus actividades en abril, cuando el resto del mundo sigue cerrado.

Así pues, la interrupción de las cadenas globales de valor, así como la paralización del turismo y los viajes de negocio, tuvieron un efecto mayor en la caída de la demanda del petróleo.

Al mismo tiempo, los inventarios de petróleo en Estados Unidos siguieron presentando mayores niveles de saturación, llegando a sus máximos el 15 de abril. De este modo, con los vencimientos de los futuros del WTI en mayo se combinaron los choques tanto de oferta como de demanda, lo que terminó provocando una caída histórica a -37.63\$ por barril (ver el gráfico n° 5). Cabe mencionar que dicho problema afectó en mayor medida al WTI y no al Brent por la capacidad de almacenaje y por condiciones en los contratos de futuros de cada uno. Desde comienzo del año y hasta el 20 de mayo, tanto el Brent como el WTI han perdido 61.9% y 60.7% de su valor, respectivamente.

**Gráfico n° 5**  
**Evolución del precio de los futuros de petróleo**  
**(1 de enero 2020 al 15 de mayo 2020)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Bloomberg.

La situación descrita en párrafos previos tuvo como efecto un incremento del valor de activos de refugio, como el oro y el dólar, lo cual no es de sorprender dado el contexto de alta volatilidad e



incertidumbre. Por otro lado, como se observa en el gráfico n° 4, se dio una caída general de los *commodities*, tanto en volumen como en precio. Resulta revelador que el Bloomberg Commodity Index (BCI) haya permanecido, en lo que va del año, en valores mínimos jamás antes vistos. El 18 de marzo este índice tocó su peor nivel, el cual llegó a 59.48, y al momento de la redacción -16.6.2020- está en 63.71. El piso oscilaba entre los 80 y 90 puntos en los cinco años previos. La situación con la dinámica del BCI tiene orígenes en la poca demanda global ante una desaceleración que ya se preveía desde hace un par de años para Estados Unidos, aunque la COVID-19 y la interrupción de las cadenas globales de valor ha incidido en sus caídas a esos niveles. El problema de la reactivación yace en que será desde las economías emergentes y no desde las economías centrales, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), y no se fabrica mucho en las economías emergentes. Así pues, va a ser una reactivación por consumo de lo ya producido, en un primer momento.

### **Problemas de balanza de pagos y de banca en los países emergentes**

La caída del comercio mundial, acompañada de la disminución de los precios de los productos básicos, está suponiendo una pesada carga para todas las economías. La exportación de bienes industriales ha disminuido junto con todos los intercambios de productos básicos, lo que afecta tanto a las economías avanzadas (EA) como a las economías emergentes (EE). La consecuencia de ello será un reajuste de las monedas más la escasez de divisas a medida que los déficits comerciales aumenten sustancialmente en todo el mundo. Los países con superávit se encuentran todos en Asia, donde están los únicos países con crecimiento en el 2020. Al mismo tiempo, las corrientes de capital están fluyendo hacia el dólar de los Estados Unidos a medida que se produce el

realineamiento de las monedas, lo que significa que las bolsas de todo el mundo han perdido valor, con pocas excepciones. Los mercados inmobiliarios están cayendo en todo el mundo y lo que se percibía como una expansión continua de los mercados financieros mundiales se ha detenido. Las bolsas de Estados Unidos y Europa están muy volátiles con una recuperación desconectada de la realidad macroeconómica. La banca estadounidense está distribuyendo más dividendos por acción de las ganancias por acción, según el *Financial Times*<sup>1</sup>. La consecuencia de esto para la deuda en moneda extranjera es grave. La oferta de divisas será corta y los bancos centrales tendrán que renunciar a las reservas o sustituir los bonos del Tesoro denominados en divisas por bonos en moneda local.

Por otro lado, el impacto del reajuste del tipo de cambio será un aumento del precio de los bienes importados en todo el mundo, salvo en los Estados Unidos, donde el dólar se aprecia, teniendo un efecto deflacionario en los precios importados. Dado que el comercio de alimentos es grande, el impacto en la cesta básica de bienes en la mayoría de los países puede ser importante. Dada la congelación de la distribución de alimentos, se produjo un aumento de los precios de los alimentos en todo el mundo, junto con cierta escasez, ya que los bienes no llegan necesariamente a los mercados de las grandes ciudades, pudiendo estar estos parcial o totalmente cerrados. Un elemento distorsionante es que los precios de la energía han bajado, lo que ha hecho que el IPC disminuya en la mayoría de los países. Sin embargo, para los que se encuentran en la parte inferior de la escala de ingresos, el aumento de los precios de los alimentos es mayor que el de la energía. Más aún en los Estados Unidos. En los países de clima frío puede que no sea así.

La caída del comercio internacional tendrá un efecto adverso en la recaudación de impuestos, ya que estas empresas son

---

<sup>1</sup> Noonan, Laura. «US banks paid nearly twice as much in dividends as they earned». *ft.com*, Londres, 16 de junio del 2020. En: [on.ft.com/3h78QYy](https://on.ft.com/3h78QYy)

contribuyentes importantes. Además, las nuevas inversiones se han congelado y el consumo se ha deprimido, lo que ha provocado una fuerte caída de los ingresos por concepto de impuestos directos de las empresas y de impuestos indirectos sobre el consumo en el momento de mayor necesidad, cuando el gobierno debe gastar en salud y en la reactivación de la economía. Hay un debate general sobre la imposición de los ricos y el aumento de los ingresos de las capas superiores de los asalariados. En lo que respecta al pago de la deuda, puede que no sean suficientes los diferimientos de pagos para las economías más pobres, ya acordadas, en un contexto en el que los tenedores de bonos están jugando duro con los países más pobres y que, como es habitual, han entrado primero en estos problemas por los problemas fiscales derivados del crecimiento exportador primario, sobre todo, con incentivos fiscales.<sup>2</sup>

Por último, la falta de actividad económica durante un período de tres meses en la mayoría de los países ha llevado a la quiebra a la mayoría de las actividades económicas. Esto no se sentirá hasta que reabran y deban pagar el alquiler, la electricidad, el agua y otras facturas fijas de tres o cuatro meses que aún no han sido pagadas. Las actividades económicas que se reabrirán para encontrar menos clientes son el transporte aéreo y de autobuses, el turismo, los restaurantes y bares, los teatros y cines, y los hoteles. Otras actividades volverán a su actividad normal, siendo lideradas por alguna otra que va primero y tira de toda la economía. Lo que sucede con los proveedores de la industria automotriz, por ejemplo, al reabrir, es que deben pagar sus facturas impagas y contar con capital de trabajo para comenzar a producir nuevamente. Esto

---

<sup>2</sup> Ver panel del The Independent Commission for Reform of International Corporate Taxation (ICRICT) Virtual event: Health versus wealth? Tax and transparency in the age of covid en <https://www.icrict.com/icrict-events/2020/5/28/virtual-event-health-versus-wealth-tax-and-transparency-in-the-age-of-covid-19> visto el 16.6.2020.

podría conducir a un proceso de quiebras en serie y a problemas bancarios, ya que estos erosionan la base de capital.

## **Finalmente**

Es posible que los dinosaurios aún estuvieran entre nosotros si el asteroide que se estrelló en la península de Yucatán, México, en un sitio conocido como el cráter Chicxulub, no les hubiera abierto el camino a los mamíferos y, con el tiempo, a los humanos, para que heredaran la Tierra. Al hacerlo, todo cambió. Hoy, la Tierra está dando luces de advertencia sobre el abuso al que ha sido sujeta tras 66 millones de años, después de la Revolución Industrial del siglo XVIII, pero mucho más en las últimas tres décadas, desde 1990, cuando se desreguló todo el mercado y la humanidad se dedicó a contaminar mares, aires y tierra para beneficio de una nueva categoría de multimillonarios, que ganaron la lucha de clases, desplazando toda forma de distribución del ingreso y toda forma de servicio social con el argumento de que la sociedad no existe, y de que no hay tal cosa como bienes públicos. También para beneficio de consumir agua de otros continentes, mano de obra de algún lado y tierra fértil de quién sabe dónde. Todo lo que brinda la naturaleza es privado o privatizable, o arrebatable, para ponerlo en términos de Harvey, y todo tiene un precio. No sabemos qué viene, pero sabemos que de este modo no es posible seguir sino hasta la próxima pandemia.

La Carta Abierta al Perú, firmada por lo más distinguido de la sociedad peruana, vinculados todos al sector exportador de alguna manera, o al prolífico sector de fabricantes de ideología hayekiana, en el caso de los abogados de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), hacen un llamado a la cordura, lo que es bueno, pero luego jalan agua para su molino con el argumento de «retroceder a esquemas que ya hemos experimentado en nuestro país y que solo nos trajeron pobreza y atraso», sin tomar en cuenta

que también trajeron alto crecimiento económico en las décadas del 60 y primera mitad de los 70, mucho empleo, urbanización, mejora del consumo y desarrollo de instituciones.

No podemos olvidar que la tasa de crecimiento del PIB por década ha ido en descenso, salvo por la recuperación en los 90 de la década de los 80. Así pues, los 90 tuvieron menos crecimiento que los 70, que los 60, etc. Ese no es solo un problema del Perú, por cierto. Tampoco es un problema del Perú que se llame al utilizar el modelo sueco que tiene el séptimo lugar en el mundo en muertes por millón y que en el primer trimestre tuvo una contracción económica diminuta. La proyección optimista del FMI del crecimiento de Suecia para el 2020 es de -6.8%, frente a la peruana con muchos menos muertos y -4.5%. Quizá no sea momento de echar por la borda nada, sino de recuperar lo que funcionaba en las décadas de alto crecimiento, como fueron la planificación, el gasto público dirigido y el Estado institucionalizado. Lo que se ha visto con los tres poderes del Estado desde 1992, con el nuevo modelo, es un ejemplo de lo que no debe de pasar jamás. Fue una lucha lograr que el Poder Judicial se recompusiera y metiera en vereda a los responsables políticos del país, todos subastados como ganado al capital trasnacional con una ayudita de sus socios peruanos. Las cabezas visibles de la clase política peruana fueron subastadas por poca monta, en el nombre del mercado, y están todos judicializados. Los socios peruanos ya no firman la elegantísima carta. La corrupción empresarial vista en las décadas del 90 al 2015 ha sido espectacular y desenfadada. Entonces, mientras evaluamos el modelo, cosa que nadie ha hecho en serio de manera comparada internacional, es un buen momento para ver qué se recupera, cómo evitamos que la polarización nos lleve a confrontaciones inútiles y, sobre todo, para dejar de decir verdades a medias, como las de esa elegantísima carta que debe de ser enmarcada por sus imprecisiones y fineza, así como por su amnesia. El modelo del mercado que perdió el sentido de la

soberanía nacional; que perdió el sentido de los propósitos del desarrollo, comenzando por el empleo; que perdió el sentido de la sociedad para convertirnos en un agregado de individuos; y que perdió el pudor de los agentes privados metidos en el Estado, tal vez, como en otros países vecinos, deba de ser reevaluado de la mano de los productores del país, de aquellos que fabrican, de esos que emprenden y no solo de los que rentan. Entre los firmantes hay algunos productores que pueden ser un buen puente para ayudar a seguir pensando el futuro.

La pandemia va a pasar, los problemas estructurales existentes van a permanecer y la persistencia de que permanezcan es tozudez. Sobre esos problemas estructurales está la división derecha/izquierda. Va a permanecer la sociedad de castas y la estructura de poder surgida de los años 90. Van a permanecer el desprecio por el conocimiento y las argollas sociales. Va a permanecer el Estado débil que podría fortalecerse un poco con una mejor organización del sector Salud, del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como de un mayor gasto en infraestructura en educación, salud y transportes y comunicaciones. Quizá en un país tan ideologizado y ultraconservador como el Perú, este sea un buen momento para teorizarlo un poquito. Mientras tanto, hay que reanimar la demanda y reactivar la economía nacional con gasto público dirigido y con programas de apoyo a ingresos mínimos universales, así como con esquemas de articulación del mercado existente. Quizá esta pandemia sea el punto de quiebre que nos haga pasar del siglo XX al siglo XXI.

## **En el año del coronavirus: algunas cuestiones a considerar sobre la economía peruana**

---

*Armando Mendoza Nava*

---

## **Sumilla**

Nadie podía imaginar que este 2020 iba a estar marcado por una pandemia global, cuyos profundos efectos en la salud pública, la economía y una multitud de otras áreas, están aún por verse en su totalidad. En un Perú paralizado durante meses y que recién está tratando de reconstruir una suerte de «normalidad», la pandemia y sus secuelas levantan una serie de cuestiones sobre la fortaleza de la economía y las cuentas fiscales, nuestras perspectivas de recuperación y la solvencia del modelo bajo el cual se ha regido la economía en las últimas décadas.



SIEMPRE ES COMPLICADO ESCRIBIR SOBRE FENÓMENOS que aún están en desarrollo y cuya trayectoria y resultados finales entran en el campo de la incertidumbre. Tal es el caso hoy con la pandemia de COVID-19. Esa enfermedad que con una rapidez pasmosa paso de ser una noticia lejana proveniente de China a convertirse en una pandemia global y en el mayor desafío que la humanidad en su conjunto ha encarado en décadas.

En el caso del Perú, la COVID-19 viene marcando un dramático antes y después en nuestra realidad. El impacto de la pandemia no se ha limitado a lo meramente sanitario, sino que ha abarcado la totalidad del escenario sobre el que transcurría la vida nacional, transformándolo radicalmente. La pandemia se ha convertido en una suerte de prueba ácida que ha disuelto una multitud de parámetros y paradigmas en los más diversos rubros, incluyendo el económico.

Bajo el impacto de la COVID-19 están crujiendo los supuestos sobre los cuales por muchos años se ha asentado nuestra política económica. La aparente fortaleza y resiliencia de nuestro aparato productivo ya no genera tanta certeza. La tan celebrada solidez fiscal muestra preocupantes limitaciones. La supuesta eficiencia y transparencia de los mercados es mucho menos creíble. Surgen entonces preguntas incómodas sobre la real efectividad y sostenibilidad del llamado «modelo» económico. De igual modo,

la pandemia y sus secuelas han expuesto las múltiples deficiencias e insuficiencias del Estado.

Ciertamente, estas brechas existentes entre los supuestos y las realidades no eran para nada desconocidas, aunque en el pasado con demasiada facilidad fueron minimizadas y soslayadas. Hoy se constata, sin sorpresa, que nuestra realidad es (y ciertamente siempre fue) muy diferente a la proclamada desde el triunfalismo de la tecnocracia y de las elites. El Perú no es ni una potencia económica emergente, ni un flamante integrante del mundo desarrollado. Somos, seguimos siendo, un país a medio camino del desarrollo, con una economía dependiente y vulnerable, que ha disfrutado de periodos de auge, los cuales no hemos sabido aprovechar. Sin duda, en estos años hemos registrado avances, pero estamos lejos de haber resuelto las desigualdades estructurales y profundas que nos aquejan.

En este panorama complicado y volátil, la marcha de la economía en lo que queda del 2020 y en los próximos años va a depender de manera considerable de una serie de factores, internos y externos, cuyo comportamiento es impredecible. Nadie sabe a ciencia cierta cómo evolucionará la producción, la demanda, la inversión, etc., en el Perú. De igual forma, no se sabe qué sucederá con la economía global, hasta dónde llegará su caída y cuánto tardará en recuperarse. Por todo ello, se requiere de una estrategia clara y coherente para reactivar nuestra economía.

En el marco de la crisis de la COVID-19, el gobierno de Martín Vizcarra ha planteado una estrategia de estabilización y reactivación económica, con un amplio y ambicioso abanico de programas y acciones para lo que resta de su periodo presidencial. Reactiva Perú, Arranca Perú, Fondo de Apoyo MYPE, Fondo de Apoyo Agro, Fondo de Apoyo Turismo, etc. Así, las etiquetas y las iniciativas se multiplican, pero, ¿qué hay realmente detrás?

Por supuesto, es necesario que ante la pandemia exista una respuesta estatal para aminorar su impacto sobre la economía y

la sociedad. El problema es que hasta ahora la respuesta desde el Estado, más allá de los esfuerzos y las buenas intenciones, está lejos de ser suficiente. Ha habido indudables aciertos, pero también yerros y omisiones, que en algunos casos expresan problemas de fondo con las políticas públicas que vienen de mucho antes de la pandemia. Entonces, existen legítimas interrogantes sobre la efectividad, viabilidad y sostenibilidad de las medidas de reactivación que el gobierno ha emprendido, así como preocupación sobre la legitimidad y transparencia con la que se desarrollarán dichas medidas.

Sin duda, la economía peruana se encuentra en un momento que constituye una suerte de parteaguas histórico. Las decisiones y medidas que se tomen ahora afectarán profundamente nuestro rumbo futuro, no solo en lo económico, sino en prácticamente todos los aspectos relevantes de la vida nacional, que directa e indirectamente se vinculan con la generación, distribución y disfrute de la riqueza. Con reformas estructurales adecuadas, el Perú pos-COVID-19 podría ser un país más equitativo e inclusivo, con una economía más equilibrada y resiliente. Pero también, si se falla en adoptar medidas de fondo para una real reforma y transformación, podríamos terminar siendo más de lo mismo: un país marcado por brechas y exclusiones aún más profundas y extensas, y, en lo económico, ser aún más frágiles y dependientes.

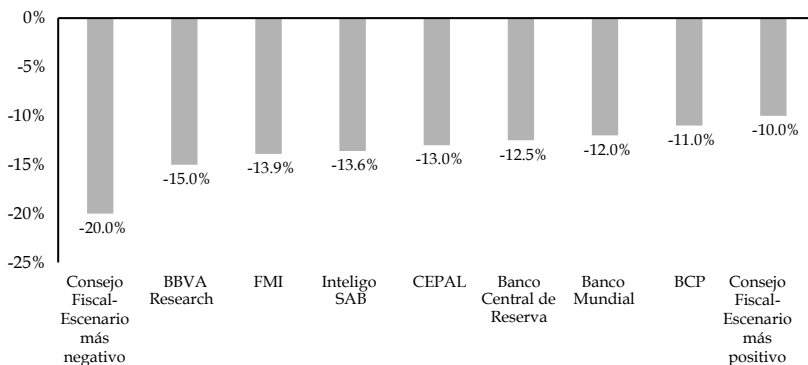
Por ello, una discusión franca sobre la economía peruana, su realidad y posibilidades, exige asumir una serie de cuestiones críticas sobre la forma en que se han construido las estructuras económicas y sus implicancias para el país en un 2020 marcado por la COVID-19, y en adelante. Solo así, asumiendo lo que somos como economía, podremos reconocer qué se puede y qué no se puede hacer, desde el Estado y la sociedad, para no derrapar en el camino de la recuperación y superar este año terrible de la pandemia.

### ***Primera cuestión: no engañarse, la caída será inevitablemente profunda***

Lo primero a señalar es probablemente lo más evidente: el Perú se enfrenta a una crisis económica sin precedentes en nuestra historia reciente. Aunque recién se cuente con cifras preliminares y estemos aún lejos del final de la crisis, es indiscutible que las medidas de aislamiento social y confinamiento obligatorio, aunque inevitables, han impactado severamente en el aparato productivo. La pregunta es qué tan severo y persistente será dicho impacto.

Las perspectivas no son esperanzadoras. Se reconoce que este 2020 la contracción económica alcanzará un nivel no visto desde la Guerra del Pacífico. Las diversas proyecciones de escenarios disponibles a julio coincidían en un panorama sombrío (ver el gráfico n° 1). Comprensiblemente, desde el gobierno se ofrecen estimados relativamente moderados, pero ni siquiera las aproximaciones más benévolas pueden obviar el derrumbe económico que sufriremos este año.

**Gráfico n° 1**  
***Sin espacio para el optimismo***  
***Proyección de caída del Producto Bruto Interno (PBI) en el 2020***



Elaboración propia.

Un ejercicio razonable de trayectorias posibles para la economía sugiere que la contracción del producto podría ubicarse alrededor del -15%, resultado desastroso desde cualquier punto de vista, más aún si se toma en cuenta que el Perú se perfila, dentro de la región, como el país que sufrirá la mayor contracción en el 2020. Así pues, la supuesta fortaleza de la economía peruana ha resultado ser una mera cobertura, bajo la cual se esconde una gran vulnerabilidad.

Más aún, hay que tener en cuenta que las proyecciones disponibles hasta ahora asumen que la evolución de la pandemia ya alcanzó la famosa «meseta» y que los indicadores sanitarios en los próximos meses se mantendrían más o menos estables. Pero la realidad nos está desengañando rápidamente de dicha creencia. El Perú empezó a levantar las restricciones a las actividades cuando aún estábamos en fase ascendente en los indicadores de contagios y hospitalizaciones. Apremiados por las presiones económicas y sociales de arriba y abajo, hemos ido a contracorriente del mundo y, literalmente, nos la jugamos. De darse un recrudecimiento de la crisis sanitaria en los próximos meses, la caída de la economía podría alcanzar niveles inimaginables.

Ante un escenario en donde lo incierto y lo sombrío se mezclan en partes iguales, la regla de oro para las políticas públicas tiene que ser asumir el peor escenario posible y prepararse en consecuencia. Así, las proyecciones macroeconómicas, los estimados de ingresos fiscales, el planeamiento presupuestal, etc., tienen, como nunca, que teñirse de cautela. La responsabilidad frente al país demanda que se deje de lado el optimismo sin sustento. «Esperar lo mejor, pero prepararse para lo peor» es un viejo refrán que hoy es más pertinente que nunca.

## **Segunda cuestión: la recuperación no será rápida, fácil o automática**

Seamos realistas: el fin de la emergencia sanitaria no significa el final de la recesión. Tomará tiempo para que la economía recobre sus niveles anteriores a la COVID-19, así que nuevamente hay que evitar el optimismo sin base. Los problemas no resueltos de vulnerabilidad y dependencia del aparato productivo nacional nos perfilan hacia un escenario en donde la trayectoria de la economía estará muy probablemente marcada por una gradual recuperación, la cual no estará exenta de estancamientos y altibajos.

No tiene caso ilusionarse con un rebote rápido de la economía, en V, similar a lo que se observó en el 2008-2009. El contexto y las condiciones, internas y externas, que existían hace una década, ya no existen hoy. No podemos apostar a que la crisis global se quede focalizada, ni a una recuperación rápida de los precios internacionales. Hoy las condiciones son diferentes y poco, o nada, favorables.

Ciertamente, lo más probable es que tras un 2020 de pesadilla, las cifras económicas en el 2021 sean sensiblemente mejores. Pero en buena parte esta recuperación de las cifras será un efecto estadístico. Tras haber tocado fondo, vamos a recuperar algo de terreno en la medida en que los sectores vuelven a ponerse en marcha, aunque estaremos lejos de retornar a la situación previa a la pandemia<sup>1</sup>. El Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé que tras una reducción del 13.9% del Producto Bruto Interno (PBI) en el 2020, la economía peruana crecerá 6.5% en el 2021<sup>2</sup>. La cuestión es qué pasará con ese 7.5% de pérdida neta. ¿Cuánto tiempo nos tomará recuperarlo? Con una combinación feliz de estabilización sanitaria, políticas públicas idóneas y un contexto externo

---

<sup>1</sup> Banco Mundial. *Global Economic Prospects - June 2020*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2020. En: [bit.ly/33fEkbm](https://bit.ly/33fEkbm)

<sup>2</sup> Werner, A. «Perspectivas para América Latina y el Caribe: La pandemia se intensifica». *blog-dialogoafondo.imf.org*, Washington D.C., 26 de junio del 2020. En: [bit.ly/30ieEJu](https://bit.ly/30ieEJu)

favorable, en ausencia de mayores contratiempos, se podría pensar que nos recuperaríamos a niveles pre-COVID-19 para el 2022-2023. Pero eso sería en el mejor de los casos.

Se impone una perspectiva sobria con relación al proceso de recuperación pos-COVID-19. Recordemos que previo a la pandemia, el Perú ya arrastraba varios años de crecimiento anémico, sin generación de empleo adecuado ni impacto social sustantivo. En el contexto actual, si al impacto mismo de la pandemia hay, además, que sumar otros factores desfavorables, como medidas de política contraproducentes, restricciones fiscales severas o un empeoramiento del panorama externo, entonces podría suceder que nos tome la mayor parte de la presente década para recuperarnos del todo.

Nuevamente, se requiere de políticas que se sustenten en el realismo y la perseverancia. Evitar establecer metas irreales, que se expliquen más por un afán político que por un análisis serio. Reconocer que la recuperación económica se extenderá más allá del 2021 es un paso necesario para lograr, ojalá, algún consenso entre nuestra maleteada clase política, de cara al siguiente periodo presidencial. Así quizá, quien suceda a Vizcarra, en lugar del acostumbrado «borrón y cuenta nueva», pueda impulsar una agenda nacional compartida por los diversos sectores políticos y sociales. Conociendo la forma en que se hace (y se deshace) la política en el Perú, será difícil que tal consenso se alcance, pero vale la pena que se intente.

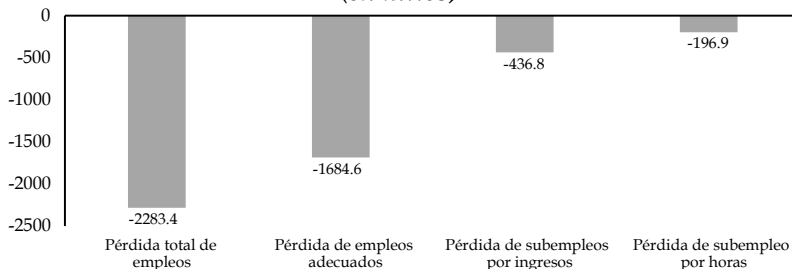
### **Tercera cuestión: salvo el empleo (de calidad), todo es ilusión**

La caída del empleo debido a la paralización de la economía solo puede describirse como brutal. La exacta dimensión de la pérdida de puestos de trabajo aún no ha sido propiamente determinada, pero la información preliminar no deja lugar a dudas.

Tan solo en Lima Metropolitana, para mayo del 2020, se habían perdido 2.3 millones de puestos de trabajo. Así, en escasamente un trimestre, uno de cada dos trabajadores/trabajadoras perdió su empleo y, por ende, la fuente primaria de subsistencia para él/ella y su familia<sup>3</sup>.

Igual de preocupante es que la pérdida de empleos adecuados ha sido mayor que la de subempleos y que, además, se observa una fuerte caída en el ingreso de quienes aún conservan su trabajo, todo lo cual agrega a un panorama laboral desolador (ver el gráfico n° 2). Al ser el empleo el vaso comunicante entre la situación económica y la situación social, esta pérdida masiva de puestos de trabajo se traducirá, más temprano que tarde, en el desplome de los indicadores sociales críticos: pobreza, salud, nutrición, entre otros.

**Gráfico n° 2**  
**Una hemorragia laboral**  
**Pérdida de empleos en el periodo marzo-mayo 2020**  
**(en miles)**



Elaboración propia.

Pero sería mentir el decir que los problemas del mercado laboral se iniciaron con la llegada de la COVID-19. Previo a la pandemia, el empleo en el Perú ya padecía de graves problemas de informalidad, inadecuación y exclusión, siendo la precariedad y el subempleo

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Situación del Mercado Laboral en Lima Metropolitana N.º 06. Junio 2020*. Lima: INEI, 2020.



la norma para la enorme mayoría de las y los trabajadores. En particular, la informalidad laboral, persistente y endémica, que afecta a más del 70% de la población ocupada, es uno de los grandes problemas irresueltos de la economía peruana.

La perniciosa presencia de la informalidad está directamente vinculada con la persistencia de la pobreza, el subdesarrollo y la marginalidad, entre otros problemas de larga data en el Perú. De hecho, todo indica que la informalidad es un factor clave que explica por qué las medidas de aislamiento e inmovilidad, adoptadas contra la COVID-19, resultaron poco efectivas. Así pues, ante la realidad de una mayoría de peruanos y peruanas que subsisten día a día en base a empleos precarios, poco pueden las consideraciones sanitarias.

La recuperación económica y social del Perú pasa indiscutiblemente por recobrar el empleo. Generar puestos de trabajo, así sean temporales, tiene que ser la absoluta prioridad. Así parece haberlo entendido el gobierno, según lo expresan diversas medidas, como el Programa de empleo temporal «Trabaja Perú». Pero, a pesar de que estas iniciativas, de alcance y recursos limitados, van en la dirección correcta, no son suficientes.

La tarea que está pendiente es el reenfoque de las políticas públicas, dirigiéndolas hacia aquellos sectores olvidados en donde se concentra el empleo. Estamos hablando de la agricultura familiar, los pequeños negocios y los servicios independientes, los cuales, en el pasado, no han sido prioritarios para un Estado que normalmente se ha concentrado en promover a la gran inversión intensiva en capital y no tanto en mano de obra. Eso debe cambiar.

También tiene que cambiar el enfoque simplista donde lo que interesa es la cantidad y no la calidad del empleo. Una reactivación económica basada en un mayor deterioro y precarización de los estándares laborales, en nombre de la «competitividad», poco o nada contribuirá al bienestar social. En un contexto en que la recesión de la economía empuja a la baja los niveles de ingreso y

las condiciones de trabajo, se necesita que el gobierno tenga mano firme para regular un mercado laboral habituado a la ley de la selva. Es por ello que reforzar la fiscalización laboral y los procesos de formalización efectiva del empleo son tareas urgentes.

Lamentablemente, movidas como el controvertido nombramiento del ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, en el efímero gabinete dirigido por Pedro Cateriano, generan el temor de que nos encontremos a las puertas de un proceso de flexibilización laboral extrema e indiscriminada, que desproteja, aún más, al trabajador en nombre de una supuesta competitividad, que no es otra cosa que el reciclaje del viejo y desprestigiado concepto del «cholo barato». Ojalá no ocurra tal y el gobierno impulse un justo medio, difícil pero alcanzable, balanceando los inalienables derechos del trabajador/trabajadora con la eficiencia de las actividades productivas. Habrá que ver si el gobierno tendrá la capacidad y el temple para buscar ese justo medio.

### **Cuarta cuestión: no somos tan solventes como creíamos y eso lo estamos pagando**

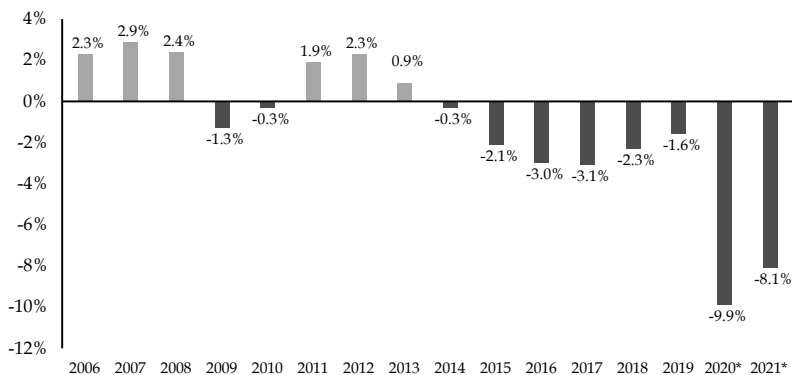
Cuando arribó la pandemia al país, el discurso común de los altos funcionarios del gobierno y los organismos multilaterales era que el Perú contaba con la solvencia fiscal suficiente para hacer frente a las demandas de la crisis, congratulándose por la fortaleza de las cuentas públicas. Desde entonces, esa visión ha sido parcialmente validada: se ha podido contar con los ahorros y reservas para cubrir los requerimientos del corto plazo. Pero es evidente que dichos recursos están lejos de ser suficientes y no queda claro cómo y quién financiará lo que será, necesariamente, un largo y costoso proceso de recuperación.

La tan mentada solvencia fiscal es una suerte de verdad a medias. Por un lado, es cierto que se pueden contar con los recursos acumulados durante los pasados años de auge. De igual forma la

carga de la deuda pública es aún moderada, representando menos del 26% del PBI<sup>4</sup>. Así, somos clasificados internacionalmente como un país relativamente solvente y de bajo riesgo, lo que nos permite, de momento, acceder a financiamiento a tasas comparativamente menores.

Sin embargo, esta supuesta solidez fiscal también tiene mucho de espejismo. Los niveles de recaudación han sido y son crónicamente insuficientes, muy inferiores a lo que habría sido posible y necesario. En consecuencia, el equilibrio de las cuentas públicas se deterioró considerablemente en años recientes: desde el fin del auge de las materias primas (2013-2014) hemos arrastrado déficits fiscales persistentes. Ahora, con el impacto de la COVID-19 y la recesión, las perspectivas son que en el 2020 y el 2021 el déficit fiscal se disparará hasta niveles cercanos al 10% del PBI (ver el gráfico n° 3).

**Gráfico n° 3**  
**No tan solventes después de todo**  
**Déficit fiscal anual como porcentaje del PBI**



Elaboración propia.

<sup>4</sup> Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). *Informe anual de Deuda Pública*. Lima: MEF, 2019.

Cabe señalar que, en ausencia de medidas correctivas, niveles de déficit fiscal cercanos o superiores al 10% del PBI podrían conducirnos a un acelerado proceso de endeudamiento para cubrir las brechas presupuestales. Ya el Consejo Fiscal ha alertado que el peso de la deuda pública podría terminar superando el 50% del PBI el 2021<sup>5</sup>. De suceder, el Perú vería como su solvencia crediticia desaparece rápidamente.

La estabilidad fiscal en el Perú tiene mucho de perversa: su expresión es un Estado que recauda poco y que por ende es un Estado crónicamente desfinanciado. El verdadero costo de esa estabilidad fiscal espuria lo vemos hoy en la paupérrima asignación a la salud pública: apenas 3.2% del PBI, uno de los niveles más bajos de toda la región. Entonces, es así que hemos enfrentado a la que es quizá la peor crisis sanitaria de nuestra historia, con un sistema de salud pauperizado durante décadas. Pero el caso de la salud pública desfinanciada no es único: lo mismo puede decirse de la educación, la protección social, la agricultura, etc., etc., etc. Así pues, este Perú no es tan solvente como se proclamaba.

Hasta el momento, la estrategia de financiamiento de la crisis de la COVID-19 que ha implementado el gobierno ha estado marcada por un pragmatismo de corto plazo: uso de los ahorros fiscales, algunas operaciones de endeudamiento y, particularmente, reconfiguraciones presupuestales, moviendo partidas y recursos aquí y allá, para atender las urgencias. Pero, esta estrategia, por más efectiva que pueda ser en el corto plazo, no da para mucho más. Más aún si se consideran creíbles las promesas que el presidente de la República, Martín Vizcarra, formuló en su discurso del pasado 28 de julio. Por ejemplo, la ampliación de la cobertura del Seguro Integral de Salud (SIS), que ciertamente es bienvenida, pero

---

<sup>5</sup> Consejo Fiscal. *Informe N° 004-2020-CF. Análisis de escenarios macroeconómicos y sus efectos en las cuentas fiscales ante el COVID-19*. Lima: Consejo Fiscal, 2020. En: [bit.ly/39Pb5xl](https://bit.ly/39Pb5xl)

que si no va acompañada del financiamiento suficiente, no pasara de ser un saludo a la bandera. Y así, muchas otras propuestas.

### **Quinta cuestión: hay que preguntarse de dónde saldrá el cuero para la correa fiscal**

Los persistentes déficits en las cuentas públicas, mencionados en la sección previa, no son más que la consecuencia y el síntoma del gran problema de la fiscalidad en el Perú: su incapacidad para aumentar ingresos, lo que se refleja en una presión tributaria que sistemáticamente ha figurado entre las más bajas de la región. Así, en los *rankings* regionales el Perú figura a la cola por presión tributaria, apenas por encima de un puñado de países más pobres que el nuestro<sup>6</sup>. Entonces, con una presión tributaria que a duras penas representó poco más del 14% del PBI el 2019, sin duda el Estado peruano se encuentra severamente desfinanciado.

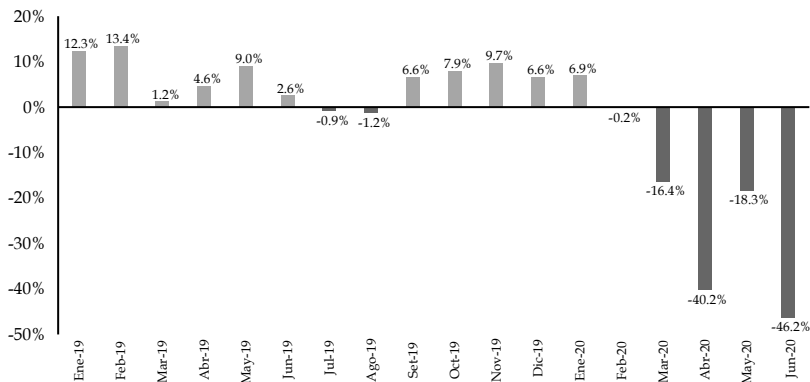
Esta situación solo ha empeorado, ¡y de qué manera!, en el 2020. Los resultados preliminares de la recaudación pintan un panorama extremadamente sombrío: en junio los tributos recaudados por el gobierno central se redujeron en más del 40% respecto al mismo mes del 2019 (ver el gráfico n° 4)<sup>7</sup>. Todo indica que resultados similares, o incluso peores, se verán durante el resto del año.

---

<sup>6</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*. París: OCDE, 2019.

<sup>7</sup> Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat). *Ingresos Tributarios del Gobierno Central: junio 2020*. Lima: Sunat, 2020. En: [bit.ly/3jTxlUC](https://bit.ly/3jTxlUC)

**Gráfico n° 4**  
**Al fondo hay sitio**  
**Caída de la recaudación respecto al mismo mes del año anterior**



Elaboración propia.

Muchas empresas, pese a volver a la «normalidad», no van a registrar ganancias este 2020, sino pérdidas, por lo que no aportarán impuesto a la renta. Así, la caída de la recaudación podría estar en el rango del 20 a 25%, lo que representaría, contando impuestos y contribuciones sociales, un forado fiscal de S/ 30 mil millones, equivalente a no menos del 4% del PBI que se proyectaba para este año.

En ausencia de medidas relevantes desde el gobierno, lo más probable es que la tributación no se recupere por un buen tiempo, a la par de una estabilización y reactivación económica y social que va a seguir demandando ingentes recursos, muy por encima de las actuales posibilidades del Estado. En su mensaje del 28 de julio, Vizcarra anunció ambiciosos objetivos de inversión en salud, educación, subsidios a familias, etc. Todo eso está muy bien, pero no va a salir gratis. Tan solo incrementar el financiamiento de la salud y la educación pública hasta alcanzar niveles mínimos aceptables, en línea con los estándares regionales,

exigirá anualmente un adicional equivalente al 5% del PBI. Sin una adecuada reforma fiscal, la iniciativa Pacto Perú que ha anunciado Vizcarra para reducción de la pobreza, mejora de la educación y fortalecimiento de un sistema de salud unificado, estará condenado a seguir el mismo sendero intrascendente que su predecesor, el Acuerdo Nacional.

La salida razonable, dada la necesidad de ampliar el gasto público sustancialmente, es incrementar los ingresos fiscales. En ausencia de una conjunción de los astros que nos regale un nuevo auge de las materias primas, se necesita emprender una reforma tributaria; ese término que tanto aterriza y escandaliza a los círculos del poder en el Perú. Lamentablemente, las señales hasta ahora son de que el gobierno no está muy dispuesto a comprarse ese pleito. Pero ese es un pleito que puede y debiera darse.

Siendo realistas, con una economía en crisis profunda no se puede esperar que la recaudación se recupere en el corto plazo. Pero sí se puede aprovechar el momento actual para replantear la naturaleza y estructura de nuestro sistema tributario, resolviendo problemas y deficiencias que nunca fueron propiamente abordadas. Asumiendo el 2020 como una suerte de año cero, con una cuasi amnistía fiscal, es posible introducir medidas que a partir del 2021 permitan incrementar paulatinamente la presión tributaria, no solo hasta alcanzar los niveles previos a la pandemia, claramente insuficiente, sino elevarla en el mediano plazo hasta llegar a un nivel mínimo del 18% del PBI, indispensable para financiar la reconstrucción económica y social.

Una reforma tributaria integral debería incluir entre sus componentes centrales la racionalización de los beneficios tributarios; mejorar la captación sobre la riqueza personal, ya sea a través de nuevos tributos o mejorando el alcance de los ya existentes, como el predial; la revisión del régimen tributario de sectores claves como las industrias extractivas; y el fortalecimiento de la lucha contra la evasión y la elusión tributaria. Evidentemente

este esfuerzo tributario debería tener como indispensable complemento legitimador mejorar la eficiencia y transparencia del gasto público.

Pero lo cierto es que las medidas mencionadas para mejorar la recaudación son receta harto conocida. Lo que hasta ahora ha faltado ha sido voluntad política para impulsar una reforma tributaria, pues ello pisaría en serio los callos del poder económico y político. Hasta el momento, las señales del gobierno en ese tema indican que no hay muchas ganas de dar pelea. Los desencuentros que en su momento se dieron entre el presidente Vizcarra, el entonces premier Vicente Zevallos y la ministra de Economía, María Antonieta Alva, alrededor del controvertido tema del «impuesto solidario», más allá de lo anecdótico, no dan para esperanzarse con que en lo que queda del presente gobierno se emprenda una reforma tributaria.

### **Sexta cuestión: la revisión del «modelo», ¿para cuándo?**

La crisis de la COVID-19 no es un fenómeno aislado y coyuntural. Por el contrario, su impacto se ha extendido a lo económico y social, convirtiéndose en un catalizador que ha expuesto las múltiples fallas y carencias vinculadas al llamado «modelo», establecido desde los años 90. Así, la pandemia y sus secuelas se han convertido en el test ácido de las estructuras económicas levantadas en las últimas décadas.

Y es que ese «modelo», tan alabado por el crecimiento económico, el auge exportador y las grandes reservas acumuladas, es también el «modelo» de la salud pública desfinanciada, del Estado inoperante, de los abusos del mercado, de la informalidad extendida y la precariedad laboral. Esos problemas, que durante los años felices y triunfalistas del auge de las materias primas fueron ignorados o minimizados, hoy nos estallan en la cara.



Desde el fin de dicho auge, a partir del 2014, frente al estancamiento económico y social no ha habido capacidad de respuesta por parte de una tecnocracia y un empresariado que se han ceñido a un libreto ortodoxo que no supera la nostalgia de la prosperidad falaz. La actual crisis debería ser la oportunidad para replantear nuestro camino hacia el desarrollo, para revisar y corregir el manejo de la economía, con criterio y sin prejuicios, manteniendo y mejorando lo que ha funcionado y reemplazando lo que ha fallado.

Lamentablemente, es poco probable que un proceso de reflexión y replanteo ocurra. La impresión que surge a partir de los anuncios desde los altos niveles del gobierno es que lejos de cuestionar los parámetros bajo los cuales se ha manejado la política económica, se ha optado por la defensa a ultranza de dichos parámetros: el motor es la gran inversión privada, nuestro futuro está en las actividades extractivas, nuestra competitividad pasa por el desmantelamiento de regulaciones laborales y ambientales, no se requiere una reforma fiscal.

En el Perú, la discusión de la política económica desde hace buen tiempo se encuentra varada debido a la cerrazón ideológica, que rehúsa reconocer errores y se aferra a la inercia, pero también debido a los intereses de aquellos que se benefician, porque siempre hay alguien que se beneficia, de una economía a medio hacer, ineficiente, distorsionada, de poco vuelo. Así, los problemas de la ineficiencia, informalidad, colusión, etc., que han sido largamente diagnosticados y cuyas soluciones también son conocidas, se perpetúan por una combinación de falta de criterio, incapacidad y desinterés de los altos círculos de la economía y la política nacional.

Es así que, en un momento crucial para el país, en donde debería haber la claridad y la decisión para plantear reformas necesarias, lo que vemos es una suerte de silencio compartido para que todo siga igual y nada cambie: un gobierno que con cada día está más de salida y que parece estar agotando sus reservas

de rebeldía; una tecnocracia sin respuestas, pero empeñada en preservar su reputación de tutores de un auge ya pasado; y un sector empresarial que en buena cuenta se acostumbró tanto a una economía sucia e ineficiente, que, como en los malos romances, terminó encontrándole el gusto. Así, entre la displicencia, la resignación y el oportunismo, hay poco espacio para esperanzarse con reformas de fondo.

### **A modo de conclusión: pensar fuera de la caja**

Para enfrentar y superar la crisis actual se requiere, qué duda cabe, de capacidad para pensar diferente y de apostar por el cambio. El problema es que se apunta, según vemos hasta el momento en el marco de la reactivación anunciada por el gobierno, en lo fundamental, a una repetición de la estrategia del «chorreo»: acumular recursos y apoyo en los sectores que concentran al gran capital, principalmente sectores extractivistas, asumidos como los motores que harán despegar a la economía.

Reflejo de ese sesgo es el enorme volumen de recursos (S/ 60 mil millones, casi 9% del PBI) que han sido dirigidos a apuntalar al gran sector financiero y a sus clientes preferenciales, en comparación a lo que va dirigido a las pequeñas y microempresas, las cuales escasamente recibirán la centésima parte de recursos. De igual forma, el discurso gubernamental, con su énfasis en el destrabe de las inversiones, apunta a que probablemente lo que se verá en los próximos meses será una fuerte presión dirigida al relajamiento y eliminación de regulaciones y estándares, en el nombre de la reactivación.

Cabe recalcar que esta receta que propone el gobierno ya se ha usado antes, más recientemente en el 2014-2015, sin arrojar buenos resultados. Es probable que la apuesta de hoy fracase por las mismas razones que se fracasó en el pasado: muchos de los sectores de la gran empresa a los que apuesta la reactivación no

están muy articulados al resto de la economía, no son grandes generadores de empleo o demanda, o su reactivación depende de factores externos, como los precios internacionales. Agreguemos que, en el escenario actual, es natural que predomine la cautela entre los agentes económicos.

Así, lo más probable es que más allá de las promesas y las altas expectativas que ha puesto el gobierno en la inversión privada, esta no se recupere por un buen tiempo, no produciéndose, una vez más, el famoso «chorreo». Más aún, si se considera que parte de la gran empresa nacional es poco competitiva, adversa al riesgo y malacostumbrada a las prácticas rentistas, careciendo del dinamismo y espíritu emprendedor que se requiere ahora. Entonces, en estas condiciones, difícilmente será la gran inversión privada la que saque adelante al país.

Sería lamentable que las limitaciones del Estado para alcanzar y apoyar a los sectores más vulnerables se combinen con un fallo para arrancar la economía de forma rápida y robusta. Entonces, como en el pasado, será el pobre y excluido el gran perdedor en esta crisis. Pero ello no tiene que ser necesariamente así. Otro rumbo es posible, pero evidentemente ello implica voluntad política para que el proceso de reactivación no se convierta en otro episodio de profundización de las desigualdades, como en el pasado.

Una agenda de cambio estructural va a ser, necesariamente, extensa y diversa y, en muchos aspectos, tomará tiempo antes de cuajar plenamente. Pero justamente por ello, es por lo que debe aprovecharse esta coyuntura de crisis de las estructuras imperantes, para emprender las reformas necesarias en áreas críticas. Ya se ha mencionado la reforma del sistema tributario como un elemento indispensable para garantizar la sostenibilidad de la reconstrucción. De igual manera, la diversificación productiva, la construcción de resiliencia económica, la reducción de la informalidad, una reforma del sistema previsional que no sea una privatización camuflada, son otros temas prioritarios para abordar. Los resultados no serán

necesariamente fáciles o inmediatos, pero para echar a andar al país se empieza dando un primer paso.

También es cierto que el gobierno de Vizcarra dista de ser el actor ideal para empujar el cambio. La precariedad de sus cuadros, el apoyo político tenue, la dispersión de su agenda y, sobre todo, el poco tiempo que le queda, son todos elementos que hacen difícil contar con que este gobierno sea el gran reformador que el país requiere. La misma propuesta de Vizcarra de establecer el Pacto Perú, un consenso entre fuerzas políticas de agenda pos-2021, refleja de alguna manera que su espacio de acción para empujar reformas de fondo por iniciativa propia es reducido, al menos en lo económico.

Debería ser posible que desde este gobierno se combinen medidas de corto plazo en el marco de la reactivación, con iniciativas que apunten a un horizonte de más largo plazo, con procesos de cambio que vayan más allá de julio del 2021. Claramente, se necesita establecer una agenda de reforma que dé espacio para estos procesos. Si el llamado Pacto Perú efectivamente culmina en acuerdos concretos, o simplemente resulta otro saludo a la bandera, se verá pronto.

Es evidente que será muy difícil lograr consensos en un ambiente político marcado por el desorden, la disidencia, el extremismo y, también, por la venalidad. Pero se puede intentar. Sería trágico llegar al bicentenario de la Independencia siendo el mismo país caótico, desigual y dividido que éramos 200 años atrás. El Perú que hoy encara una crisis sin precedentes con esa combinación de improvisación, desorden e ineficiencia, que nos resulta tan familiar, tiene que cambiar para bien. Pese a todo, las posibilidades, nuestras posibilidades, siguen ahí, intactas.

**COVID-19 y el imperativo de ordenarlo todo.  
Reflexiones, recuerdos y propuestas**

---

*Hugo Cabieses C.*

---

### **Sumilla**

En el Perú, luego de 107 días de cuarentena, levantada el 1.º de julio del 2020, con 10 045 muertos al 3 de julio –o un «exceso» de muertos de 24 674 personas al 30 de junio, según el Sistema Nacional de Defunciones (Sinadef)– y 292 004 infectados, ambas cifras en ascenso, y con una economía en descenso y devastada a consecuencia del coronavirus y el neoliberalismo depredador, ordenar nuestro territorio, nuestra economía y nuestra sociedad hacia otro modelo de producción, consumo, provisión de energía y uso sostenible de recursos naturales, desde otra lógica, criterio y sentido común, cae por su propio peso. Hasta los liberales auténticos –que son pocos, pero son– sostienen esta realidad de Perogrullo. Pero la pandemia mundial que sufrimos es solo uno de los tres virus que nos nos enferman y nos matan. El otro es el neoliberalismo, que desde hace años también mata gentes, culturas, instituciones y recursos naturales. El tercero es el cambio climático, provocado por la quema de combustibles fósiles, el uso excesivo de carnes de vaca y la deforestación de bosques, que también mata gente, instituciones, culturas y suelta sus virus hacia los seres humanos. No debemos «volver a la normalidad», sino marchar hacia un nuevo pacto político socioambiental a nivel global y constitucional.

LAS MEDIDAS DE CORTO PLAZO PARA ENCARAR LA EMERGENCIA SANITARIA, con métodos de la Edad Media, son las únicas que podían tomarse, dada la conocida precariedad de nuestro sistema sanitario a consecuencia de 30 años de políticas privatizadoras que van en contra de la salud y de la vida. Es evidente y hasta loable el liderazgo del presidente Martín Vizcarra y sus ministros en encarar una situación que nadie en el mundo había previsto. La colaboración de los ciudadanos y sus solidaridades, pese a que han debido tomar una decisión entre la vida y el empleo precario para no pasar hambre a causa de la cuarentena, ha sido un tema central para que no haya peores indicadores de «martilleo» y «meceteo». Estas solidaridades nos indican que lo mejor sale a la luz en momentos de crisis, pero que también se requiere de ajustes importantes, que el gobierno se resiste en adoptar.

## **El comienzo y la situación actual**

El 31 de diciembre del 2019, la Comisión Municipal de Salud y Sanidad de Wuhan, provincia de Hubei, en China, informó sobre 27 casos de neumonía de etiología desconocida, con una exposición común a un mercado mayorista de mariscos, pescados y animales vivos, incluyendo siete casos graves, tal como reportó un informe del 18 de mayo elaborado por el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (Ccaes) del Ministerio de Sanidad

de España<sup>1</sup>. El inicio de los síntomas del primer caso fue el 8 de diciembre del 2019 y el 7 de enero del 2020 las autoridades chinas identificaron como agente causante del brote un nuevo tipo de virus de la familia *Coronaviridae*, denominado SARS-CoV-2 o coronavirus. La secuencia genética de este nuevo virus fue compartida por las autoridades chinas el 12 de enero y solo después, el 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia mundial. Retrasos fatales.

Desde el inicio de la pandemia y hasta el día de hoy, 4 de junio del 2020, según cifras de *Sputnik Mundo*<sup>2</sup>, se han alcanzado casi los seis millones y medio de casos notificados, más de 386 mil fallecimientos y 2.8 millones de recuperados en todo el planeta, principalmente focalizados en los Estados Unidos, Brasil, Italia, Francia y España. El Perú tiene hasta el día de hoy, 6 de junio, un alto nivel de contagio y letalidad, sin contar los muertos no registrados que, de acuerdo a fuentes médicas y del Ministerio de Defensa, podrían llegar a más de 13 000.

Los coronavirus, sostiene el informe del Ccaes, son una familia de virus que causan infección en los seres humanos y en una variedad de animales, incluyendo aves y mamíferos, como camellos, gatos y murciélagos. Se trata de una enfermedad zoonótica, que pueden transmitirse de los animales a los humanos. Los coronavirus que afectan al ser humano (HCoV) pueden producir cuadros clínicos que van desde el resfriado común, con patrón estacional en invierno, hasta otros más graves, como los virus del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS, por sus siglas en inglés) y del Síndrome Respiratorio de Oriente Próximo (MERS-CoV).

---

<sup>1</sup> Ver: Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (Ccaes). *Información científica-técnica. Enfermedad por coronavirus, COVID-19*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2020. En: [bit.ly/2A723i3](https://bit.ly/2A723i3)

<sup>2</sup> Ver: [mundo.sputniknews.com](https://mundo.sputniknews.com)



En concreto, el 2003 el SARS-CoV-1 ocasionó más de 8000 casos en 27 países, con una letalidad de 10%, no volviéndose a detectar en humanos desde entonces, aunque desde el 2012 se han notificado más de 2500 casos de MERS-CoV en 27 países, la mayoría en Arabia Saudita, con una letalidad de 34%.

## Las medidas adoptadas

En este panorama, los dueños del Perú, siendo los principales responsables del colapso sanitario y productivo actualmente existente, son los que sostienen que la economía, y su reactivación, debe ser «normalizada» con despido de trabajadores, «suspensión perfecta» y «Perú país minero», o sea... su bolsa vale más que la vida. Es por ello que tiene sentido común, criterio y lógica lo escrito por alguien con mucha rabia en una cartelera o sitio *web*: «Basta de corona para los ricos y virus para los pobres». Lamentablemente, nos esperan aún «tiempos recios», de protestas con propuestas.

Ya se sabe que el coronavirus viajó en avión de Europa y del Lejano Oriente hacia los barrios mesocráticos de Lima. Después se trasladó en combi, buses y mototaxis hacia los conos y los cerros empobrecidos de la capital, y a pie o en buses hacia las regiones, distritos y provincias. Luego de varias semanas, llegó en bote a las comunidades nativas y a territorios de los bosquesinos en la Amazonía.

Lamentablemente, en estas largas semanas de cuarentena, el gobierno no ha actuado con coherencia, criterio, lógica y sentido común, aplicando medidas sin diagnósticos certeros y cual «pilotos de bombardero», además de no hacerlo con transparencia, ética mínima y sentido de equidad diferenciada, social y territorialmente. La población exige que el gobierno se maneje con otra lógica, la de los de abajo y adentro, la de las mayorías, no la del neoliberalismo, depredador y excluyente, que incrementa las desigualdades. Debería tener otros criterios, los de los trabajadores, los agricultores

y los pueblos indígenas, no los de los dueños del Perú, los de los más ricos. Debería tener otro sentido común, el del valor de uso sostenible de los recursos naturales (agua, bosques, energía y biodiversidad), en lugar del valor de cambio (precios y mercado) del neoliberalismo depredador y concentrador de ingresos. Pero, lamentablemente, creo no le podemos pedir «peras al olmo», ya que, como el emperador en Estados Unidos, el neoliberalismo en el Perú... ha quedado desnudo.

Revisemos algunas de las medidas adoptadas. En lo laboral, la «suspensión perfecta» es una burla a los trabajadores, no debiendo haber ni un despido más, y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) deben ser reestructuradas. En lo sanitario, se debería proteger a los médicos y sanitarios, proveer de más personal que apoye a los contagiados, invertir en servicios públicos y rechazar la privatización y el abuso de las clínicas y farmacias. En lo social, ampliar los bonos para todos mediante una Renta Básica Universal (RBU), excluyendo a los ricos y clases medias de altos ingresos, y lograr que los beneficiarios de los cinco bonos, supuestamente otorgados hasta ahora, cobren lo que les corresponde, ya que las listas de beneficiarios no sirven. En lo productivo, lograr que Reactiva Perú funcione para las pequeñas y medianas empresas (Pymes) y no solo para los grandes capitales exportadores, comerciales y bancarios, así como hacer llegar a la agricultura familiar los fondos propuestos por las organizaciones agrarias (Confederación Campesina del Perú –CCP–, Convenio Nacional del Agro Peruano –Conveagro–, juntas de regantes, etc.) y los pueblos indígenas (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana –Aidesep–, Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú –Onamiap–, etc.).

En lo monetario-financiero, rechazar la intermediación bancaria que favorece a los grandes, impulsar el fraccionamiento masivo de las deudas y promover condonaciones al menos por los meses de la cuarentena. En lo fiscal-tributario, que los evasores grandes paguen

lo que deben sin dilaciones y que se impulse una «contribución de guerra» por parte de los sectores de ingresos altos y de riqueza patrimonial, ya que son finalmente ellos, con sus interesadas políticas discriminatorias y mafiosas de los últimos 30 años, los principales responsables de haber llegado a una situación en la que... el neoliberalismo está desnudo.

En lo ambiental, que el Ministerio del Ambiente (Minam), ausente, diga y haga algo para detener la depredación de bosques vía plantaciones, parar la extracción petrolera, prohibir la minería en cabeceras de cuenca, impulsar de una vez por todas el ordenamiento territorial rural y urbano que resulta indispensable, realizar acciones en relación con los residuos sólidos –incluyendo mascarillas, guantes quirúrgicos y otros implementos sanitarios– y los pasivos ambientales mineros, petroleros e industriales, y colaborar con el reordenamiento de los mercados mayoristas y los otros siete «focos» de dispersión del coronavirus<sup>3</sup>.

Al respecto de esto último, el gobierno no se percató sino hasta mediados de mayo que uno de los principales focos de difusión del virus eran los mercados de abastos de Lima, principalmente el mercado mayorista de Santa Anita, el mayorista/minorista de La Parada y el mayorista/minorista de frutas en Nicolás Ayllón, así como los Huamantanga del sur, en Villa El Salvador, y del norte, en Puente Piedra<sup>4</sup>. Lo mismo sucedió con los mercados de pescados y

---

<sup>3</sup> Los otros puntos de diseminación del coronavirus han sido y son: 1) los vendedores y compradores en mercados municipales y «paraditas»; 2) los bancos y cajas rurales, en donde se forman inmensas colas para cobrar los bonos otorgados o refinanciar deudas; 3) el cuarto de millón de migrantes que escaparon de Lima hacia sus provincias; 4) los familiares de los enfermos en los hospitales y centros de salud; 5) los presos y sus familiares en las cárceles del país; 6) los cuarteles de las Fuerzas Armadas y Policía; y 7) el transporte público, que nunca dejó de funcionar.

<sup>4</sup> Sobre las propuestas para el mercado mayorista de Santa Anita, que podrían ser similares para otros mercados, ver: Guerrero, Elsie. «¿Qué hacer con los mercados de abastos en tiempos de pandemia?». *wayka.pe*, Lima, 12 mayo del 2020. En: bit.ly/30yvAM2; también ver: Cabieses, Hugo. «De La Parada a la movida de Santa Anita. Mitos e hipótesis». En: desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Más a la derecha Comandante*. Lima: desco, 2014. En: bit.ly/3f7doND

mariscos al mayoreo en Villa María del Triunfo y Ventanilla, que también son focos importantes de difusión del virus. El Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) y el Ministerio de la Producción (Produce) también brillaban por su ausencia en este tema, siendo erráticos en priorizar los mercados municipales e itinerantes... tan erráticos que el mismo ministro de Agricultura se contagió de COVID-19.

En lo institucional, debería fortalecerse el ninguneado Centro de Planeamiento Estratégico (Ceplan), cuyas orientaciones deberían ser vinculantes, concentrar varios ministerios y ser el responsable de impulsar una Política de Estado sobre Ordenamiento Territorial (PEOT). Se debería también impulsar que el agua y los bosques que ahora están bajo la administración del Minagri pasen al Minam, y que luego este, con sus organismos adscritos, se sume al Ceplan. Habría que instalar una sola institucionalidad sanitaria pública y privada, con al menos cuatro comandos: sanitario, que existe con la Dra. Pilar Mazzetti; mercados de abastos, que no existe; agropecuario/marítimo alimentario, que tampoco existe; y económico/financiero, bajo la batuta del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), siendo indispensable que dicha institucionalidad tenga una activa participación de la sociedad civil, los representantes de los trabajadores públicos y privados, profesionales, comerciantes, agricultores, pueblos indígenas, pequeños propietarios, Iglesias y Fuerzas Armadas, así como la autoridad de emitir medidas vinculantes en los casos que le corresponda.

En seguridad ciudadana, basta de abusos y golpes de policías y soldados contra la población y viceversa. El gobierno debe entender que, en el desbarajuste institucional actual, nos guste o no, las dos únicas instituciones que tienen presencia nacional, equipos y personal calificado para emergencias son las Fuerzas Armadas y la Policía –eliminando a los corruptos por supuesto–, así como las Iglesias, principalmente la católica. En la lucha contra

la corrupción, se debe apoyar a fiscales y jueces con presupuesto e incentivos para que de verdad «caiga quien caiga», sobre todo los buitres pandémicos y los ladrones pasados y presentes que, en plena pandemia, quieren aprovechar para salir de las cárceles o impedir que los apresen.

## Hacia un nuevo pacto y no a la normalidad vieja y nueva

Luego de la emergencia, debemos marchar hacia un **nuevo pacto político socioambiental a nivel global y constitucional**. Consecuente con ello, se trata de un pacto que elimine el capítulo económico de la Constitución mafiosa de 1993, que ayude a combatir las plagas que nos acosan y que vaya al fondo de los problemas. Este pacto debería estar sustentado en la disolución cuanto antes de los mitos del modelo ideológico del neoliberalismo extractivista exportador y depredador<sup>5</sup>, que se ensaña contra los más pobres, contra los trabajadores, contra la región andino-amazónica, sus bosques, sus pueblos y... el país. Todo ello desde un Programa de Decrecimiento Sostenible Asimétrico (PDSA) y por un Socialismo Democrático Radical Participativo (SDRP).

La pregunta que cae de madura es: ¿cómo quedarnos en casa, junto con reactivar empleos y ganar ingresos, nutrirnos inmunes a la pandemia, evitar rebrotes y nuevos virus, promover apoyo solidario y buen ánimo, junto con apuntar a elegir buenos gobiernos entre el 2021 y el 2022? Todo ello buscando una estrategia multifuncional, de corto, mediano y largo plazo... sin morir en el intento y vivir para contarle.

Del *maremágnum* de propuestas que han circulado en los últimos tres meses, de la izquierda, el centro y la derecha liberal, me robo cinco de Héctor Chunga, graduado en psicología, experto

---

<sup>5</sup> Ver: Cabieses, Hugo. «Perú: a disolver los 10 mitos de un modelo caduco y corrupto». *alainet.org*, Quito, 14 de octubre del 2019. En: [bit.ly/3hd6Oaj](https://bit.ly/3hd6Oaj)

en desarrollo, diálogo y solución de conflictos, para que «pasemos a la etapa de distanciamiento solidario y cercanía tecnológica en la reactivación económica (fin del ‘aislamiento social’) con medidas autogestionarias de nuevas capacidades familiares para una nueva convivencia»<sup>6</sup>. Las propuestas son las siguientes<sup>7</sup>:

1. Biohuertos urbanos hogareños, de hortalizas y hierbas medicinales, con masivos teleinstructivos y tutoriales en redes, escuelas, universidades, institutos y centros laborales, como horas reconocidas, para todo espacio: macetas, bandejas hidropónicas o jardín, con biohuertos multi-propósitos: nutricional inmunológico, psicorrecreativo, emocional, escolar, de ahorro monetario, comedor popular y de emprendimientos familiares y vecinales.
2. Bono productivo familiar campesino y Fondo productivo tecnológico, por única vez, de S/ 1000 millones, que es lo que proponen la CCP y federaciones campesinas. La meta es implementar y capacitarse en riego y reservorio unifamiliar por 144 mil Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) que garantizan nutrir y nutrirse inmunológicamente a 6.3 millones de peruanos entre productores y consumidores a razón de la articulación de 500 familias en cada uno de 12 distritos en nuestros 24 departamentos.
3. Reactivación y reorganización ciudadana en control territorial sanitario, nutricional, de seguridad, con cero corrupción, cero monopolios y asistencia humanitaria, mapeando distritos fuertes y distritos vulnerables: teleorganizándose por cuadra, manzana, sector y urbanización de juntas vecinales, comedores populares, clubes y respaldo a

---

<sup>6</sup> Comunicación personal del 2 de junio del 2020.

<sup>7</sup> Ver también: Torres Lozada, Víctor. «Una crisis diferente a escala global y la pandemia en el Perú». *alainet.org*, Quito, 3 de junio del 2020. En: [bit.ly/2Uu1A04](https://bit.ly/2Uu1A04)

la autogestión de comunidades campesinas y nativas, y rondas.

4. Reasignar recursos para una nueva matriz energética, dotando de paneles solares universales a unos y crédito procambio de matriz a otros. Cambio energético que permita más ahorro monetario por hogar, mejor innovación educativa, mejor empleo y autogenerar emprendimientos entre telelabores de contratados, complementarias a su labor presencial en dependencia y autoempleos sin planilla, mal acusada de «informal» y urgida hace décadas de tecnologización capacitada para mejorar su productividad, en pro de un próximo Perú microindustrial agro-eco-minero-turístico, ante la larga recesión mundial de la oferta y de la demanda. Todo ello hacia un Perú bisagra interoceánico, líder de interculturalidad en salud preventiva, científica y milenaria.
5. Elegir buenos gobiernos, ampliar la cancha para transitar a una nueva convivencia, ante todo demócrata, zurda o centrozurda, que representen y se fajen por cumplir el mandato del 85% de peruanos en el referéndum del 9 de diciembre del 2018, donde se votó por reformas constitucionales y justicia con cero corrupción, resultado que se consolida con la gran mayoría afectada en la pandemia por los monopolios y oligopolios que, más que empresas, son negociantes inadmisibles de la salud.

Chunga concluye que:

A no dudar, los pueblos, emprendedores, mujeres y varones que construimos la actual nueva Sociedad Nacional Provinciana, que sí podemos y necesitamos tomar las riendas con equipos de Gobiernos, anclados a procesos y organizaciones y económicas y culturales al 2050 con un Programa de 0 corrupción, 0 monopolios, 0 discriminación, 0 autoritarismo ultrazurdo y

ultradiestro, 0 inseguridad, 0 asistencialismo (salvo el humanitario) y 0 pandemias con nutrición inmunológica universal preventiva.

## Para ordenarlo todo, comenzado por los territorios

Todos sabemos que en el Perú no existe actualmente una verdadera Política de Estado sobre Ordenamiento Territorial (PEOT), sino un conjunto de variables supuestamente técnicas, cada una más desconectada que la otra y con una institucionalidad dispersa, incoherente, ineficiente y alejada de la realidad de los territorios y sus habitantes. Una PEOT la entiendo, junto con otros estudiosos, como un **proceso social, político, histórico, cultural, institucional, territorial, económico y también técnico, en ese orden**. Esta PEOT debería ser el eje central de toda planificación estratégica para un país como el Perú que es abigarrado, disperso, multicultural y biodiverso, que se supone que busca ser moderno, competitivo, justo y respetuoso de los seres humanos y del buen uso de sus recursos naturales. La pandemia de la COVID-19 nos ha mostrado dramáticamente que esto no ha sido así. El neoliberalismo sin ordenamiento de sus territorios, como el emperador del norte... ha quedado desnudo.

Por sus características geográficas, el Perú, desde tiempos inmemoriales, se ha visto obligado a ordenar su territorio y, de una u otra forma, lo hicimos en el pasado y lo intentamos hacer incluso en parte del siglo XX, sobre todo entre las décadas de los 60 y 70. En los 80 y hasta ahora, gracias al llamado Consenso de Washington, al fujimorismo y al neoliberalismo depredador, lo que tenemos es un desorden territorial puesto en evidencia con la pandemia de la COVID-19, pero que varios señalábamos desde mucho antes.

El investigador de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Eduardo Musso, reflexionaba, antes de fallecer el 2014, en el siguiente sentido:



En síntesis, la Costa es un discreto archipiélago de oasis en un mar de arena. La Sierra un inmenso archipiélago de grietas en un mar de cerros. La Selva un archipiélago de bosques tropicales en un inmenso mar de agua dulce. En este territorio peruano en solo el 4% del total se conjugan las tres variables que otorga la naturaleza -clima, agua y tierra- para su natural viabilidad demográfica y agropecuaria<sup>8</sup>.

Respecto a ordenamiento territorial ancestral con el agua como eje, que es lo que nos describe sintéticamente Eduardo Musso, podemos señalar algunos hitos arqueológicos<sup>9</sup>:

- Caral. - Ubicada en la provincia de Barranca, a 187 km de Lima y a 20 km de la costa. Sería la civilización más antigua de nuestra América. Hace 5000 años y durante 500 a 1000 años fue la capital económica-agrícola de una amplia región, realizándose allí intercambios entre pescadores y agricultores de la costa, sierra y selva. Desde ahí se hacían observaciones astronómicas y se manejaba un calendario agrícola, además de dirigir la construcción de terrazas de cultivo y canales de riego. En suma: ¡¡ Zonificación Ecológica Económica (ZEE) y Ordenamiento Territorial (OT) en costa con poca agua!!
- Monolito de Saywite. - De origen incaico, está ubicado en la región Apurímac, a 3500 msnm, con 200 figuras fitomorfas, zoomorfas, accidentes geográficos y construcciones humanas talladas en piedra. Probable significación religiosa relacionada con el culto al agua, según Federico Kauffman Doig. Se trata de una especie de plano o croquis pétreo realizado por arquitectos incas para llevar el control de las

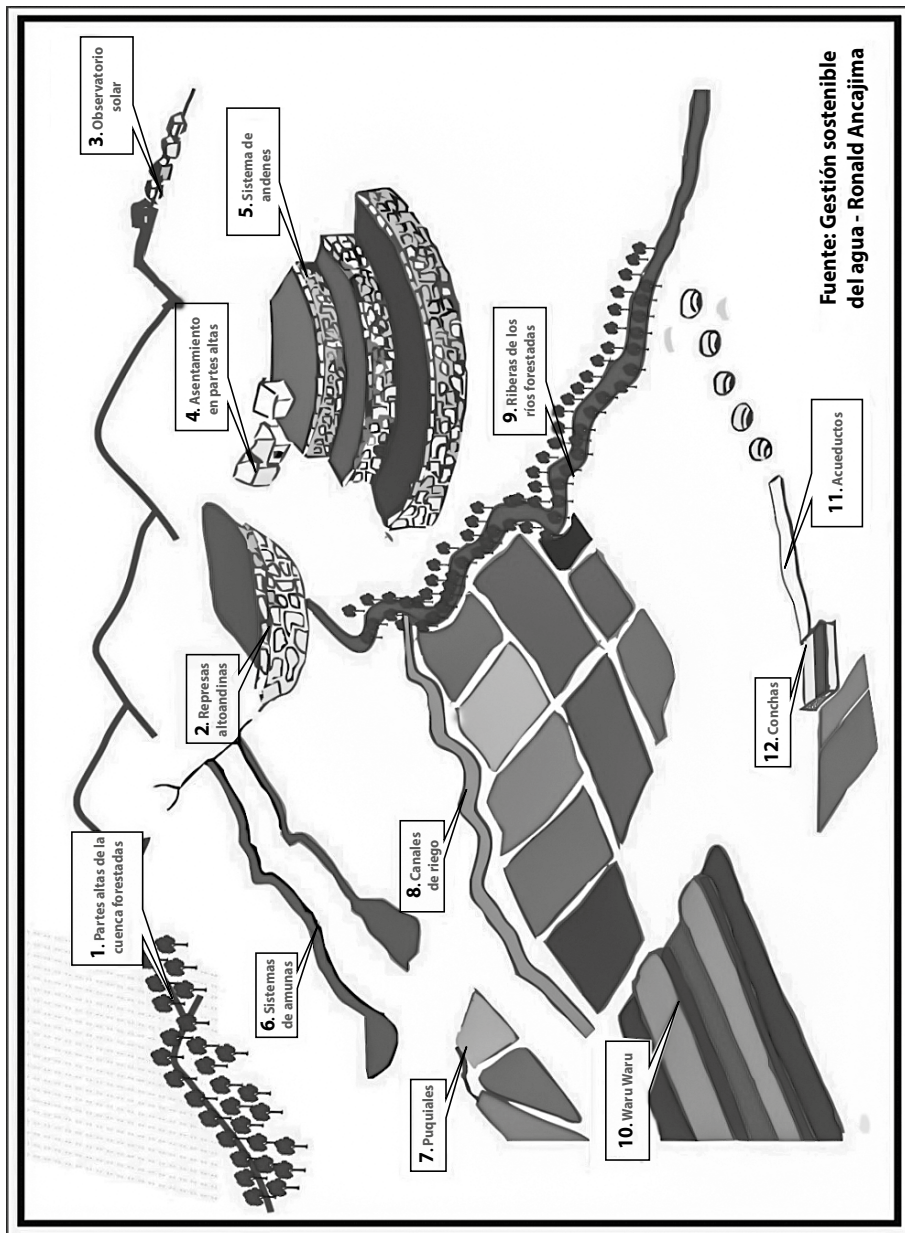
---

<sup>8</sup> Ver: Musso, Eduardo. «Vislumbrando al Perú real y concreto». *blog.pucp.edu.pe*, Lima, 5 de mayo del 2012. En: [bit.ly/2XNJsAw](http://bit.ly/2XNJsAw)

<sup>9</sup> Ver: Cabieses, Hugo. «Entre la cultura canalla y la gran transformación». *alainet.org*, Quito, 25 de mayo del 2015. En: [bit.ly/3cX2KI8](http://bit.ly/3cX2KI8)

obras hidráulicas. En suma: ¡¡ZEE y OT sin GPS, y manejo de agua en sierra, selva y costa!!

- Terra preta y zanjas circundantes. - Ubicadas en Ucayali, Madre de Dios, San Martín, Acre (Brasil) y Beni (Bolivia), se trata de monumentos de tierra construidos por antiguas civilizaciones amazónicas (1000 d. C.). Del portugués, la «tierra negra» posee una gran fertilidad a diferencia de los suelos rojizos, amarillentos y estériles que predominan en la Amazonia. Tiene una dimensión de al menos 60 000 km<sup>2</sup>, con codificación adafológica, química y mineral, realizada por culturas indígenas. Allí se han encontrado gran cantidad de cerámicas y objetos de origen humano: probablemente 25 millones de habitantes, antes de la llegada de Colón y Orellana. En suma: ¡¡ZEE y OT, y manejo de agua, en la Amazonía!!
- Moray. - Ubicado en el Valle Sagrado de los Incas, a 38 km del Cusco. Se trata de un centro de investigación agrícola incaico para cultivos a diferentes alturas: hasta 20 tipos diferentes de microclimas. Presenta andenes con gradiente de microclimas: el centro con temperatura más alta, reduciéndose gradualmente hacia el exterior. Moray es un modelo para el cálculo de la producción agrícola del Valle Sagrado de los Incas y del Tahuantinsuyo. En suma: ¡¡ZEE y OT, y laboratorio agrícola en la sierra!!
- Manejo de agua preinca e inca.- Ver el gráfico siguiente donde se describe la forestación en alto, represas altas, observatorio solar, viviendas en alturas fuera del cauce de los ríos, andenerías, sistemas de «amunas», uso de puquios, canales de riego, *waru-warus*, riveras forestadas, acueductos y uso de cochas. En suma: ¡¡ordenar el territorio para el manejo del recurso agua!!



Fuente: Gestión sostenible del agua - Ronald Ancajima

## Uno poco de memoria

Durante los 135 días que duró el gabinete dirigido por Salomón Lerner Ghitis, durante la primera parte del gobierno de Ollanta Humala, desde el Minam se impulsó lo que denominamos el «decálogo verde». Una de las acciones del Minam, en tanto que «organismo rector» en el tema, fue la relativa al proceso de Ordenamiento Territorial (OT). Para ello se avanzó en la elaboración de una Ley de Bases que la gestión anterior de Antonio Brack había enviado al Congreso de la República para su discusión. Los puntos del «decálogo verde» fueron:

1. Completar el trabajo que realiza el Minam con la gestión del agua, los bosques y los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) que están en otros sectores, y a partir de ello construir el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental –Sneia– (estudios) y el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental –Sinefa– (fiscalización y control).
2. Promover y promulgar la consulta previa con pueblos indígenas y ciudadanos en general, con diálogo, vinculancia y de inmediato.
3. Descentralizar el Minam con recursos financieros y técnicos hacia los gobiernos regionales y municipios, con autoridades regionales ambientales y firma de convenios.
4. Correr el cerco boscoso de 22 a 74 millones de hectáreas, revisar la Ley Forestal y ampliar las Áreas Naturales Protegidas (ANP).
5. Proteger las fuentes y usos del agua con la Autoridad Nacional del Agua (ANA), pasando esta al Minam, y con la derogatoria de la «ley corina» de trasvase de agua del río Huallaga hacia la cuenca del río Santa.
6. Elevar las vallas ambientales para inversiones actuales y futuras (minería, petróleo, gas, pesca, industrias, carreteras, energía, etc.), y para gestión de residuos sólidos.

7. Combatir la feudalidad y compartimentos estancos en el Minam: viceministerios, direcciones generales y organismos adscritos.
8. Impulsar las «dos carretas» para la minería informal-delictiva: el desarrollo socioproductivo (incluyendo oro verde) con formalización y el control policial con el Estado y organizaciones de base.
9. Discutir y promulgar la Ley de Ordenamiento Territorial, y continuar procesos participativos de Zonificación Ecológica Económica en regiones y gobiernos locales con acuerdos que sean vinculantes.
10. Impulsar una línea verde internacional haciendo sinergias entre las tres convenciones: cambio climático, diversidad biológica y desertificación-lucha contra la sequía. Adaptación-mitigación al cambio climático, impulso de nuestra «cultura verde» más que de una «economía verde» y sinergias entre organismos de cooperación técnica y financiera con reglas de juego definidas por el Perú.

Una verdad de Perogrullo es que el territorio es un escenario donde se desarrollan relaciones sociales y no solamente un marco espacial. Se trata de un escenario que delimita el dominio soberano de un Estado, es un espacio de poder, de gestión, de individuos, grupos y organizaciones, de empresas locales, nacionales e internacionales. Toda relación social tiene ocurrencia en un territorio y se expresa como territorialidad. También sabemos que la **población** es un grupo de habitantes que se desarrolla en un **espacio geocultural** que se ha modelado a lo largo del tiempo, con trabajo, interiorizando sus tradiciones, vivencias, costumbres y valores. Este no tiene límites tajantes sino difusos, llegan hasta donde alcanza la identificación de los pobladores con su territorio, sus usos y sus costumbres. La población puede coincidir con una entidad geográfica o con una o varias regiones, departamentos, distritos y provincias.

En suma, el territorio es un ser vivo. Para los pueblos indígenas es parte de ellos mismos, de su ser, se trata de una parte medular de sus derechos colectivos reconocidos en la Constitución, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como por los tratados internacionales ratificados por el Perú y la legislación nacional: «(...) el derecho a la tierra y el territorio, es decir al uso de los recursos naturales que se encuentran en su ámbito geográfico y que utilizan tradicionalmente en el marco de la legislación vigente»<sup>10</sup>. Pero tan interesante y pertinente como esta definición son los principios aprobados en esa Resolución Ministerial: sostenibilidad, integralidad, complementariedad, gobernabilidad democrática, subsidiariedad, equidad, respeto a la diversidad cultural y competitividad orientada a su incremento y a maximizar las potencialidades del territorio.

### **Los tres virus y una guía contra la huella ecológica**

La pandemia mundial que sufrimos es solo uno de los tres virus que nos acosan, nos enferman y nos matan. El otro virus es el neoliberalismo, que desde hace años también mata gentes, culturas, instituciones y recursos naturales. El tercer virus es el cambio climático, provocado por unos gases basados en la quema de combustibles fósiles, el uso excesivo de carnes de vaca y en la deforestación de bosques, que también mata gente, instituciones, culturas y suelta sus virus hacia los seres humanos.

Sobre el cambio climático, hace 15 años el escritor y divulgador científico, Joel Levy, escribió sobre 29 escenarios que nos pueden llevar al fin del mundo tal como lo conocemos y que «el modelo consumista-capitalista prevaleciente en nuestra civilización parece

---

<sup>10</sup> Ver el artículo tercero, «Definiciones», del reglamento de la ley del derecho a la consulta previa, en: [bit.ly/3h8VYSG](https://bit.ly/3h8VYSG)

estar conduciéndonos al desastre»<sup>11</sup>. A la pregunta: ¿Qué se puede hacer?, Levy nos propone una guía con seis puntos para salvar al planeta: 1) Vivir verde: ahorrar energía y agua, y reciclar; 2) Viajar verde: utilizar bicicletas y transportes públicos, evitar viajes en coche innecesarios o el uso habitual de vehículos como motos, y no volar a ninguna parte; 3) Comer verde: evitar la carne, comer solo peces con etiqueta MSC, certificando que su captura y procesamiento no perjudican la biodiversidad marina, y comer alimentos orgánicos (buscar la certificación de la Asociación Suelo); 4) Comprar de forma local: adquirir productos y servicios locales siempre que sea posible; 5) Consumir éticamente: votar por los partidos con programas verdes y por gente comprometida con el cumplimiento de los tratados internacionales, militar en dichas fuerzas si es posible e involucrarse con las organizaciones locales de vecinos; y 6) Pensar verde: educarse a uno mismo y a los demás, respaldar la investigación y el activismo.

Palabras más, palabras menos, estas propuestas formuladas hace 15 años por Levy, y muchos otros, es lo que varios proponemos desde hace rato y que denominamos Programa de Decrecimiento Sostenible Asimétrico (PDSA)<sup>12</sup>. ¿Utopía? Pues considero que no y es lo que nos obliga el virus matador para la era pospandemia.

## Una agenda necesaria para no volver a la normalidad

Los tres virus mencionados eran y son «la normalidad» a la que quieren volver cuanto antes los representantes de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales

---

<sup>11</sup> Levy, Joel. *El día del juicio final. Situaciones que nos llevarían al fin del mundo*. Madrid: Ediciones Martínez Roca, 2007.

<sup>12</sup> Ver: Cabieses, Hugo. «Coronavirus y el decrecimiento sostenible asimétrico». *sinfloro.com*, Lima, abril del 2020. En: [bit.ly/2YokmHj](https://bit.ly/2YokmHj). Asimismo, ver: Schuldt, Jürgen. *Desarrollo a escala humana y de la naturaleza*. Lima: Universidad del Pacífico, 2012; y Latouche, Serge. *La apuesta por el decrecimiento. ¿Cómo salir del imaginario dominante?* Barcelona: Editorial Icaria, 2008.

Privadas (Confiep), la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (Snmpe), la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), la Asociación de Bancos del Perú (Asbanc), la Asociación Peruana de Empresas de Seguros (Apeseg), la Confederación Nacional de Comerciantes (Conaco) y los grandes empresarios, para quienes el negocio vale más que la vida, siendo estos los que sostienen que son los pobres y las clases medias las que tienen que pagar los platos rotos de esta enorme crisis que ellos han provocado con su insensatez e irresponsabilidad social y ambiental. NO debemos seguir haciendo lo mismo. En este sentido, considero que los temas centrales de una agenda para el proceso de construcción de un **nuevo pacto político socioambiental a nivel global y constitucional**, deben ser, al menos, los siguientes:

1. Impulsar el Desarrollo Territorial Sostenible (DTS) con los pueblos y autoridades locales al centro y a la cabeza de las propuestas, con estrategias sociales, políticas, institucionales, medioambientales y técnicas de Zonificación Ecológica Económica y de Ordenamiento Territorial.
2. Reconocer la pluriculturalidad de nuestras sociedades, el rescate de los conocimientos ancestrales para la mitigación y adaptación al cambio climático, apoyando la seguridad alimentaria a través de la ampliación de mercados locales y regionales.
3. Proteger las fuentes hídricas, lagunas, humedales y acuíferos subterráneos, en lucha contra el estrés hídrico, lo que implica elevar las vallas ambientales para los proyectos mineros, petroleros y de otra índole.
4. Por una zona andino-amazónica, rural y natural, protegida y manejada sosteniblemente desde abajo y desde adentro de los pueblos y culturas del mundo, y no desde las transnacionales, para los de arriba y los de afuera. Contra la venta



de carbono sumido de los bosques y contra los esquemas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques (REDD) como nueva quimera extractivista y de emboscada contra los pueblos andino-amazónicos para la apropiación de sus territorios, culturas y saberes.

5. Priorizar la pequeña y mediana agricultura familiar campesina, el manejo comunitario de bosques y la protección sostenible de los recursos ictiológicos por pequeños pescadores, apuntando a la sostenibilidad y soberanía alimentaria, así como detener el retorno a la latifundización de las tierras para biocombustibles, concesiones diversas y macroproducciones para la exportación de productos ajenos a la biodiversidad andino-amazónica, para así orientarla a la producción agroalimentaria.
6. Cambiar los patrones de consumo, producción y energía para transitar hacia un posextractivismo sustentado en la protección y uso racional de los recursos naturales, en el cambio del patrón energético basado en carbón y petróleo por energías renovables, a fin de disminuir los Gases de Efecto Invernadero (GEI) y el calentamiento global
7. Con el impulso de actividades productivas sostenibles, combatir las actividades ilícitas –drogas, tala ilegal, minería informal, biopiratería, trata de personas, contrabando, etc.–, asociadas al neoliberalismo globalizado, al extractivismo, al neoextractivismo y a la «economía verde».
8. Detener la ejecución de megaproyectos carreteros, hidroviales, energéticos, hidrocarburíferos, megamonocultivos, megaproyectos mineros, minería artesanal-ilegal del oro aluvial, etc. Conquistar información transparente y participación democrática en la ejecución y elaboración de EIA independientes, y que los países y empresas transnacionales paguen por no extraer los recursos naturales.

9. Construir redes comunitarias de solidaridad en defensa de los derechos humanos, los territorios y las plantas maestras de los pueblos indígenas, como la hoja de coca, la ayahuasca y otras.
10. Contra la militarización de los territorios andino-amazónicos, la instalación de bases policial-militares y la criminalización de los movimientos bajo el pretexto de la lucha contra el «narcoterrorismo».

En resumen, en un contexto nacional e internacional de crisis sistémica, de desglobalización, desdolarización y despoblación (Max Kaiser *dixit*), es de vida o muerte plantear alternativas con racionalidad diferente al actual modelo de «desarrollo», con crecimiento insostenible, depredador de los recursos naturales, la biodiversidad, recorte de derechos ciudadanos y culturas. Propuestas de este tipo son casi la única salida para salvar al planeta y a los seres humanos en un contexto en el que, como señala Naomi Klein, economista canadiense y activista social por otro mundo posible, escribió hace poco: «Cuando la gente habla sobre cuándo las cosas volverán a la normalidad, debemos recordar que la normalidad era la crisis»<sup>13</sup>. No queda otra y la orientación a seguir es, como sostiene el entrañable ex presidente uruguayo, José Mujica: «organizar de manera compulsiva lo solidario ya que no todo es negocio, no todo es progreso tecnológico, no todo es multiplicar bienes materiales».

NO debemos volver a la normalidad. Tampoco a una nueva normalidad, sino construir otra sociedad, cultura, economía y sentido común que signifique cambiar la forma de consumo, producción, energía y uso de los recursos naturales que teníamos. La «normalidad» es la que se expresa gráficamente en lo siguiente:

---

<sup>13</sup> Ver: «Los intelectuales y sus reflexiones... en tiempos de la cuarentena». *larepublica.pe*, Lima, 2 de mayo del 2020. En: [bit.ly/2UzoL9v](https://bit.ly/2UzoL9v)

## ¿Volver a la normalidad?





# **Por la ruta de Fitzcarrald: industrias extractivas, Estado y reservas indígenas**

---

*Danny Pinedo G.*

---

## **Sumilla**

Este artículo presenta una reflexión acerca de los factores históricos, sociales y políticos de la vulnerabilidad de los pueblos indígenas yora y matsigenka de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros. Desde el auge del caucho a finales del siglo XIX, estos pueblos indígenas han sido sometidos a actos de violencia, desplazados de sus territorios y diezmados por las epidemias, llevándolos a rechazar el contacto con los foráneos. Si bien en 1990 el Estado estableció una reserva territorial para protegerlos, posteriores cambios legislativos y argucias legales han disminuido progresivamente el nivel de protección del que gozaban. Una de las principales amenazas a los derechos de estos pueblos es la ley n° 28736, que lejos de garantizar el carácter intangible de las reservas, lo ha eliminado, permitiendo el aprovechamiento de recursos naturales en su interior si este es declarado de «necesidad pública». Sostengo que la figura de la necesidad pública es instrumentalizada por actores económicos vinculados al sector hidrocarburos y por sus aliados en el Estado para legitimar sus intereses privados, haciéndolos pasar por intereses públicos. Mientras tanto, el creciente desplazamiento de los indígenas en contacto inicial hacia zonas aledañas de la reserva incrementa su vulnerabilidad a las epidemias. El artículo concluye que si bien el respeto a la intangibilidad de la reserva es fundamental, es necesario también implementar instrumentos de gestión que, partiendo del reconocimiento de esta movilidad, tomen medidas para reducir sus riesgos.

EN JULIO DE 1894, A BORDO DE SU LANCHAS A VAPOR, la «Contamana», y acompañado de una flotilla de canoas tripuladas por indígenas piro, Carlos Fermín Fitzcarrald remontaba las nacientes del río Serjali<sup>1</sup>. El llamado «rey del caucho» pretendía llegar al río Purús, donde esperaba encontrar grandes cantidades de goma silvestre, que luego transportaría hacia Iquitos. Al llegar a un antiguo «varadero» indígena que comunica las cuencas de los ríos Urubamba y Manu, hoy conocido como «istmo de Fitzcarrald», el cauchero desmontó el casco de su lancha y la hizo rodar durante dos meses por una trocha de diez kilómetros que atravesaba la divisoria de aguas<sup>2</sup>. Fitzcarrald creyó haber llegado a un afluente del Purús, pero en realidad había alcanzado el Cashpajali, un tributario del alto Manu. En represalia por los ataques de los mashco que le salieron al frente, Fitzcarrald organizó varias correrías, masacrando a cientos de hombres, tomando prisioneras a las mujeres y los niños, y destruyendo sus viviendas y canoas. Entre 1894 y 1897, los caucheros de Fitzcarrald mataron, esclavizaron y contagiaron enfermedades a gran parte de la población indígena del Manu y

---

<sup>1</sup> Reyna, Ernesto. *Fitzcarrald, rey del caucho*. Lima: Taller Gráfico de P. Barrantes C., 1942.

<sup>2</sup> La hazaña fue recreada en 1982 por el cineasta alemán Werner Herzog en su película «Fitzcarrald».

el Madre de Dios<sup>3</sup>. Los que sobrevivieron huyeron hacia las más inaccesibles cabeceras, abandonando la horticultura y adoptando un estilo de vida nómado<sup>4</sup>.

El sueño de Fitzcarrald terminó trágicamente en 1897 al ahogarse en las aguas del Urubamba luego de que su lancha naufragara. Sin embargo, los caucheros continuaron explotando ambos lados del istmo hasta el final del auge del caucho, que tuvo lugar entre 1912 y 1914, luego de lo cual el área quedó abandonada debido al éxodo de los caucheros y al casi exterminio de los pobladores indígenas<sup>5</sup>. Durante las siguientes décadas, la zona de los ríos Mishagua y Manu fue repoblada por los mashco y otros pueblos indígenas provenientes de áreas aledañas, como los yora (también conocidos como nahua) y los matsigenka. Los yora llegaron huyendo de las correrías y epidemias producidas en su propio territorio, ubicado en las cabeceras de los ríos Purús y Yurúa. Estos pueblos gozaron de relativo aislamiento y autonomía hasta la década de los 60, cuando el alto río Mishagua fue nuevamente abierto a los foráneos, principalmente a misioneros dominicos, madereros y comerciantes de pieles. En 1981, la compañía petrolera angloholandesa, Royal Dutch Shell, extendió sus trabajos de exploración sísmica hacia territorio yora y zonas adyacentes.

Si bien los yora rechazaban el contacto con foráneos, su atracción por las herramientas de metal y otros bienes de manufactura occidental los llevó a realizar periódicamente incursiones violentas contra campamentos de madereros, trabajadores petroleros y

---

<sup>3</sup> MacQuarrie, Kim. *Dissipative energy structures and cultural change among the Yora/Parque-Nahua (Yaminahua) indians of southeastern Peru*. Tesis de maestría. Fullerton: California State University, 1991.

<sup>4</sup> Shepard Jr., Glenn H.; Rummenhoeller, Klaus; Ohl-Schacherer, Julia y Yu, Douglas W. «Trouble in paradise: Indigenous populations, anthropological policies, and biodiversity conservation in Manu National Park, Peru». *Journal of Sustainable Forestry*, vol. 29, n.º 2-4. Londres: Taylor & Francis, 2010, pp. 252-301.

<sup>5</sup> MacQuarrie, Kim. *Dissipative energy structures and cultural change among the Yora/Parque-Nahua (Yaminahua) indians of southeastern Peru*. Tesis de maestría. Fullerton: California State University, 1991.



aldeas matsigenka<sup>6</sup>. En 1984, los yora saltaron a las primeras planas de los periódicos cuando atacaron con flechas a un grupo de trabajadores locales y marinos que abrían una trocha y dos helipuertos en el istmo de Fitzcarrald. Como Fitzcarrald 90 años antes, los trabajos formaban parte del proyecto del presidente Fernando Belaúnde Terry de conectar las dos cuencas, esta vez a través de un canal navegable<sup>7</sup>. Pocos meses después, cuatro hombres yora incursionaron en un campamento de madereros en el alto río Mishagua, apoderándose de herramientas, ropa y comida. Al día siguiente, los madereros capturaron a los yora y los trasladaron a Sepahua, donde la población les ofreció regalos. Luego de permanecer unos días en Sepahua, los cuatro yora fueron regresados al lugar donde habían sido encontrados. Poco tiempo después, otros grupos de yora empezaron a visitar Sepahua por voluntad propia para pedir regalos, contrayendo enfermedades. Al retornar a sus aldeas, en las cabeceras del río Mishagua y del río Manu, se propagó una epidemia de enfermedades respiratorias (tos convulsiva, gripe, influenza), tuberculosis y malaria, para las cuales no tenían inmunidad<sup>8</sup>. Los efectos de la epidemia sobre los yora fueron desastrosos. Según MacQuarrie<sup>9</sup>, aproximadamente el 35% (70 individuos) de la población yora murió entre 1984 y 1985 a causa de las epidemias de neumonía. Shepard<sup>10</sup> calcula que la tasa de mortalidad fue de 40-50% de la población total

---

<sup>6</sup> Shepard Jr., Glenn. «Los yora/yaminahua». En: Beatriz Huertas Castillo y Alfredo García Altamirano, eds. *Los pueblos indígenas de Madre de Dios: Historia, etnografía y cultura*. Lima: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2003.

<sup>7</sup> Moore, Thomas. «Peru: people, parks and petroleum». *Cultural Survival Quarterly*, vol. 8, n.º 1, Cambridge: Cultural Survival, 1984, pp. 82-83.

<sup>8</sup> La tos convulsiva, en particular, podía complicarse rápidamente en bronquitis y luego en neumonía, con consecuencias fatales si no se trataba con antibióticos.

<sup>9</sup> MacQuarrie, Kim. *Dissipative energy structures and cultural change among the Yora/Parque-Nahua (Yaminahua) Indians of southeastern Peru*. Tesis de maestría. Fullerton: California State University, 1991.

<sup>10</sup> Shepard Jr., Glenn. *Pharmacology and the senses in two Amazonian societies*. Tesis doctoral. Berkeley: University of California, 1999.

entre 1984 y 1990<sup>11</sup>. Entre 1985 y 1988, los yora sufrieron varios brotes epidémicos y hambruna que los obligó a desplazarse aguas abajo para obtener atención médica, alimentos y regalos. Finalmente, en los primeros años de la década de los 90, se establecieron cerca de la desembocadura del río Serjali, en el alto Mishagua. Este asentamiento, llamado Santa Rosa de Serjali, es donde hoy reside la mayor parte de la población yora.

Luego de los trágicos eventos de 1984, madereros de Sepahua seguían ingresando libremente al alto Mishagua. En respuesta, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe) solicitó al Estado la creación de reservas territoriales para las poblaciones indígenas que se mantenían en aislamiento en zonas remotas de la Amazonía. La Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (Decreto Ley n° 22175), de 1978, ofrecía un marco legal apropiado para la creación de estas reservas, pues proveía mecanismos de demarcación no solo para poblaciones indígenas sedentarias, sino también para aquellas que migran estacionalmente. Además, establecía un tercer mecanismo de demarcación para poblaciones que se encuentran en situación de contacto inicial y esporádico, para las cuales estipulaba determinar un área territorial provisional de acuerdo a sus modos tradicionales de aprovechamiento de recursos naturales. Si bien esta área territorial era concebida como una «reserva del Estado», el objetivo final era su titulación, ya sea como comunidad sedentaria o nomádica. Por lo tanto, la ley no condicionaba la titulación de una reserva a la sedentarización. Además, la reserva no podía ser usada para fines que no hubieran

---

<sup>11</sup> Se estima que la población yora antes del primer contacto era de aproximadamente 200 habitantes (MacQuarrie, 1991), aunque Shepard (2003) la estima entre 300 y 400 personas.

sido establecidos durante su creación, lo cual debía ser resguardado por el Estado<sup>12</sup>.

Gracias al impulso del Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico (Cedia), en 1990 el Estado promulgó la Resolución Ministerial n° 00046-90-AG/DGRAAR, mediante la cual se creó la Reserva Territorial del Estado a Favor de los Grupos Étnicos Kugapakori y Nahua. A esta reserva se le reconoció una superficie de 443 887 hectáreas, en los departamentos de Cusco y Ucayali, para proteger tanto a los sobrevivientes yora como a dos grupos hablantes de lenguas emparentadas con el matsigenka (nanti y kirineri), conocidos regionalmente como kugapakori, en situación de aislamiento y contacto inicial<sup>13</sup>. La superficie de la reserva abarcó el área de operación del Consorcio Shell-Mobil, pero este se retiró del proyecto en 1998 debido a desacuerdos con el gobierno de Alberto Fujimori respecto a la comercialización del gas<sup>14</sup>.

En el 2000, el Estado licitó el lote 88, resultando ganador el Consorcio Camisea, liderado por la petrolera argentina Pluspetrol, con la que el Estado suscribió un contrato de 30 años para la explotación de petróleo y de 40 años para la explotación de gas natural. El lote 88 tiene una extensión de 143 500 hectáreas, de las cuales 106 500 quedaron superpuestas a un 23.2% de la reserva<sup>15</sup>. Ni la licitación ni la superposición del lote tuvieron sustento legal, pues se basaron en el ambiguo criterio de la «necesidad pública». Ante la concesión del lote, las organizaciones indígenas y otros sectores de la sociedad civil ejercieron una importante presión

---

<sup>12</sup> Barclay, Frederica y García Hierro, Pedro. *La «batalla por los nanti»: Intereses y discursos superpuestos a favor de la extinción de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y Otros*. Lima: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2014.

<sup>13</sup> El 2002, a fin de corregir la extensión de la reserva, se redimensionó su superficie hasta abarcar 456 672.73 hectáreas, tomando como base la memoria descriptiva original.

<sup>14</sup> Murakami, Yusuke. *Perú en la era del Chino: La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2007.

<sup>15</sup> Barclay, Frederica y García Hierro, Pedro. *La «batalla por los nanti»: Intereses y discursos superpuestos a favor de la extinción de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y Otros*. Lima: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2014.

social para exigir mayores estándares ambientales y sociales a las entidades internacionales que financiaban al consorcio, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Como respuesta a la incidencia de estas organizaciones, el BID estableció condiciones y compromisos para el otorgamiento del préstamo 1441<sup>16</sup>. Así, el Estado peruano asumió 21 compromisos ante el BID, entre los cuales figuraba adoptar una norma de mayor nivel que garantizara los derechos y la integridad del territorio de los pueblos indígenas de la reserva<sup>17</sup>.

Es de esta manera que, el 2003, con el fin de dotar a la reserva de una mayor protección legal y de establecer con mayor claridad medidas de control y limitaciones a las actividades económicas desarrolladas en su interior, el Estado elevó el rango de la reserva a través del Decreto Supremo n° 028-2003-AG, declarándola como Reserva Territorial del Estado a favor de los grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, con una extensión de 456 672.73 hectáreas. En cumplimiento del compromiso con el BID, el decreto garantizó la intangibilidad de la reserva a través de la prohibición del otorgamiento de nuevos derechos de aprovechamiento de recursos naturales, permitiendo solo el ya existente en ese entonces, aunque este debía cumplir las máximas consideraciones para no afectar los derechos de los pueblos indígenas ubicados en su interior. Sin embargo, más tarde se evidenció que, lejos de ser una elevación de categoría legal, se trataba en realidad de una estrategia que permitía al Consorcio Camisea alegar derechos adquiridos antes de la «creación oficial»

---

<sup>16</sup> Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe). *Informe especializado de las obligaciones del Estado peruano sobre la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la «Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros»*. Primera parte. Lima: Aidesepe, 2008.

<sup>17</sup> Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe) y Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR). *Informe sobre la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y de contacto inicial de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros en el Perú*. Lima: Aidesepe - DAR, 2019.

de la reserva. Pluspetrol, y más tarde el Ministerio de Energía y Minas, e incluso el Ministerio de Cultura, empezaron a argumentar que mientras la concesión del lote databa del año 2000, la reserva había sido creada el 2003<sup>18</sup>.

En el 2006, se promulgó con grandes auspicios la Ley de Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (ley n° 28736), y un año más tarde su reglamento (Decreto Supremo n° 008-2007-MIMDES). La ley n° 28736 es la primera norma legal que establece un régimen especial transectorial, que es un conjunto de políticas públicas articuladas por un ente rector para garantizar la protección de los derechos de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Este nuevo marco legal definió legalmente las categorías de «pueblo indígena en situación de aislamiento» y de «pueblo indígena en situación de contacto inicial», así como los procedimientos para su reconocimiento y el de sus territorios; introdujo la categoría de «reserva indígena», a la cual debían adecuarse las reservas territoriales; y creó una comisión multisectorial encargada del proceso de reconocimiento de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, y de la categorización de las reservas indígenas.

Sin embargo, la ley n° 28736 y su reglamento resultaron ser otro duro golpe a los derechos de los pueblos indígenas de la reserva, pues en lugar de establecer un régimen más seguro para la protección de sus derechos, suponen un retroceso en la normatividad sobre las reservas para estos pueblos. A diferencia del Decreto Supremo n° 028-2003-AG, el inciso c del artículo 5 de la nueva ley, así como el artículo 35 de su reglamento, permiten el aprovechamiento de recursos naturales al interior de una reserva indígena si es que este es considerado de necesidad pública para el Estado, lo que hasta ese momento carecía de sustento legal.

---

<sup>18</sup> Barclay, Frederica y García Hierro, Pedro. *La «batalla por los nanti»: Intereses y discursos superpuestos a favor de la extinción de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y Otros*. Lima: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2014.

Las reservas indígenas son ahora de carácter transitorio, pues su continuidad dependerá de si la población indígena se mantenga o no en aislamiento voluntario o contacto inicial. Además, la ley introdujo varias causales de extinción de las reservas y vinculó la futura titulación a una sola opción de asentamiento: la sedentarización. De esta manera, la nueva ley eliminó el carácter permanente de la protección especial de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, relativizando la intangibilidad de las reservas.

Es evidente que esta ley no respondió al objetivo de velar por el bien común, mucho menos por los derechos de los pueblos indígenas, sino más bien al de beneficiar a los sectores económicos con interés en el acceso a los recursos hidrocarburíferos localizados en varias reservas territoriales y en otras pendientes de aprobación. La ley se basa en el principio de la «necesidad pública» para establecer excepciones al carácter intangible de las reservas indígenas. Esto es grave en la medida en que no existen parámetros preestablecidos por ley que definan la «necesidad pública», lo cual abre la puerta a su instrumentalización en beneficio de particulares<sup>19</sup>. Un claro precedente de la mala aplicación de la figura de la «necesidad pública» es la ley n° 30723 (Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en el departamento de Ucayali), que a pesar de sus potenciales impactos negativos sobre zonas habitadas por indígenas en aislamiento y sobre áreas naturales protegidas, fue declarada de «interés nacional». Considero que este ejemplo demuestra que los legisladores no tienen criterios definidos para determinar si un proyecto es de necesidad pública. Es posible también que los legisladores usen la figura de la necesidad pública pensando que los intereses de la nación están por encima de los derechos de los

---

<sup>19</sup> Aidesep y DAR. *Informe sobre la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y de contacto inicial de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros en el Perú*. Lima: Aidesep - DAR, 2019.

pueblos indígenas, pero la mayoría de las veces termina siendo un discurso para hacer pasar como interés público lo que en realidad es el interés privado de empresas nacionales y extranjeras con poder económico para influenciar las decisiones del gobierno.

En el 2010 fue creado el Ministerio de Cultura, que incluyó un Viceministerio de Interculturalidad, bajo el cual se ha creado la Dirección de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (DACI). Con su creación, el Ministerio de Cultura asumió la rectoría del régimen especial transectorial. En sus años de funcionamiento, el Viceministerio de Interculturalidad ha dictado normas para regular el ingreso de terceros a las reservas y ha asumido la tarea de registrar y categorizar a los pueblos como aislados o en contacto inicial con miras a la adecuación de las reservas territoriales a reservas indígenas. En el 2016 el Estado asignó a las reservas territoriales Isconahua, Murunahua y Mashco Piro la categoría de reserva indígena, quedando pendiente la categorización de las reservas territoriales Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, y Madre de Dios.

A través de varias cartas, Aidesep alertó al Ministerio de Cultura sobre el retroceso que la categorización implicaba en el nivel de protección de Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, y le solicitó suspender el proceso de adecuación hasta que se establezcan salvaguardas y garantías de no retroceso de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial<sup>20</sup>. Para Aidesep la excepción establecida en el literal c del artículo 5 de la ley n° 28736 vulnera principios del derecho internacional de los derechos humanos, como el principio *pro homine*, el principio de no regresividad de los derechos humanos y el principio de no contacto, y anula la condición de intangibilidad

---

<sup>20</sup> Aidesep y DAR. *Informe jurídico de salvaguardas y garantías para la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI) de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN)*. Lima: Aidesep - DAR, 2018.

de la reserva<sup>21</sup>. En ese sentido, para Aidesep los artículos 5.c de la ley y el artículo 35 de su reglamento resultan inconstitucionales porque dejan sin efecto la intangibilidad de la reserva, que es la principal medida de protección de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas que habitan en ella<sup>22</sup>. Aidesep también interpuso una demanda de amparo con el fin de que se ordene al Ministerio de Cultura inaplicar en la categorización de la reserva, por inconstitucionales, el inciso c del artículo 5 de la ley n° 28736 y el artículo 35 de su reglamento.

El Ministerio de Cultura, sin embargo, ha continuado con el proceso de adecuación de la reserva porque la ley n° 28736 le impone la obligación legal de hacerlo. Además, existe un mandato judicial que lo obliga a cumplir con la adecuación. El 2011, el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible interpuso contra el Ministerio de Cultura una demanda de cumplimiento de la primera y segunda disposición complementaria y transitoria del reglamento de la ley n° 28736. La demanda fue declarada fundada y se ordenó al Ministerio de Cultura cumplir con adecuar las reservas territoriales a reservas indígenas. Así, a pesar de que una de sus funciones principales es promover y garantizar el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, el Ministerio de Cultura se ve obligado a cumplir una ley que a todas luces vulnera tales derechos.

Es cierto que existen mecanismos jurídicos que, en base a estándares normativos internacionales y al marco normativo nacional, pueden implementarse para proteger, en el mayor grado

---

<sup>21</sup> Aidesep y DAR. *Informe jurídico de salvaguardas y garantías para la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI) de la Reserva Territorial Kugpakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN)*. Lima: Aidesep - DAR, 2018.

<sup>22</sup> Aidesep y DAR. *Informe jurídico de salvaguardas y garantías para la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI) de la Reserva Territorial Kugpakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN)*. Lima: Aidesep - DAR, 2018.



posible, a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la reserva. Además, los representantes de los pueblos indígenas, como miembros de la comisión multisectorial, pueden participar en la definición de estos mecanismos. Sin embargo, estos mecanismos jurídicos permitirán lograr solo una protección parcial de los derechos de los pueblos indígenas de la reserva, pues la garantía de intangibilidad, que es el máximo nivel de protección, ha sido eliminada con la ley n° 28736.

También es cierto que el reglamento de la ley n° 28736 otorga al Ministerio de Cultura la facultad de emitir una opinión técnica previa vinculante sobre la elaboración de los estudios ambientales de las actividades de aprovechamiento de recursos naturales dentro de las reservas indígenas. Sin embargo, la actuación pasada del Ministerio de Cultura hace prever que será muy difícil para dicha dependencia del Estado no ceder ante la presión de los grandes intereses vinculados a la explotación de hidrocarburos. No dudo de las buenas intenciones de muchos funcionarios del Ministerio de Cultura, pero este tiene en la práctica poca autonomía y libertad para implementar sus políticas. Por ejemplo, en el 2013, el Consorcio Camisea presentó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para la ampliación de sus actividades de exploración sísmica en el lote 88, en un área adicional de la reserva. Al año siguiente, el Ministerio de Cultura presentó un primer informe de validación que contenía 83 observaciones al EIA. Sin embargo, este fue dejado sin efecto siete días después debido a presiones del sector hidrocarburos y de la propia empresa petrolera. Finalmente, el EIA fue aprobado con tres recomendaciones y 17 compromisos<sup>23</sup>. Este es un claro ejemplo de que el Estado no es inmune a los intereses de poderosos actores privados, de ahí que muchas veces las decisiones del Ministerio de Cultura tienen poco peso frente

---

<sup>23</sup> Barclay, Frederica y García Hierro, Pedro. *La «batalla por los nanti»: Intereses y discursos superpuestos a favor de la extinción de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y Otros*. Lima: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2014.

a las de ministerios con mayor presupuesto e influencia, como el Ministerio de Energía y Minas. Por lo tanto, toda política que vaya en contra de los intereses del sector hidrocarburos enfrentará una férrea resistencia.

Por esta razón, no parece haber otra salida que no sea la modificación del artículo 5.c de la ley n° 28736 y del artículo 35 de su reglamento, o su declaratoria de inconstitucionalidad por los órganos constitucionales que ejercen funciones jurisdiccionales, antes de que las reservas territoriales sean categorizadas o se creen reservas nuevas. En realidad, la iniciativa de modificación de la ley para reestablecer la intangibilidad absoluta de la reserva no es nueva, pues data del 2009, cuando se presentó un proyecto de ley para modificar el inciso c del artículo 5. Afortunadamente, estos esfuerzos han dado fruto y en mayo del presente año la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuano, Ambiente y Ecología, del Congreso de la República, aprobó el dictamen del proyecto de ley n° 4044/2018-CR, que busca modificar la ley n° 28736 a fin de garantizar la intangibilidad de los territorios de pueblos en aislamiento y contacto inicial. Si esta ley es finalmente promulgada, se habrá dado un gran paso hacia la recuperación de la intangibilidad de las reservas indígenas. Conviene señalar en este punto que lamentablemente la aplicación de esta ley no es retroactiva, de modo que los proyectos extractivos que existen actualmente en las reservas se mantendrán vigentes.

Mientras tanto, el drama de los pueblos indígenas de la reserva no cesa. Las epidemias continúan produciendo estragos entre sus poblaciones, pues estas siguen siendo vulnerables a las enfermedades, incluso en el caso de los yora, quienes, a pesar de las varias décadas de contacto y su recuperación poblacional, aún no tienen un sistema inmunológico que les permita responder adecuadamente a enfermedades comunes. Tanto entre los yora como entre los matsigenka de la reserva, las infecciones de vías respiratorias agudas y las enfermedades infecciosas intestinales,

que por lo general se presentan en forma de epidemias, tienen una alta tasa de morbilidad y constituyen la principal causa de muerte<sup>24</sup>. Entre los matsigenka-nanti del alto Camisea, estas enfermedades son el principal factor de desnutrición de los niños y niñas, y de la muerte precoz en la población. Las infecciones de vías respiratorias tienen la tasa de mortalidad más alta en infantes. A su vez, el 67.3% de los niños y niñas menores de cinco años presenta desnutrición crónica. Por si fuera poco, en el 2014 se halló altos niveles de mercurio en la orina del 61% de la población yora. Al 2019, el Estado no había identificado la fuente de esta contaminación, aunque no se descarta que esté asociada con la actividad extractiva en la zona. Así pues, mientras no se tomen las medidas necesarias, la zona y la población continuarán afectadas por la presencia del mercurio que expone a los yora a una serie de enfermedades y reduce su calidad de vida. Por lo tanto, el contagio de enfermedades es la amenaza más grave y el principal motivo para impulsar el respeto irrestricto de la intangibilidad de la reserva.

Las causas de esta extrema vulnerabilidad no se reducen a la falta de una adecuada inmunidad. A esta se suman: la deficiente calidad de la higiene, que está asociada no solo con malos hábitos sino también con el limitado acceso a agua apta para el consumo humano y con la falta de una adecuada eliminación de excretas; la desatención del Estado a la salud de los pueblos indígenas (ausencia de personal de salud, desabastecimiento de medicinas y falta de eficiencia del Sistema Integral de Salud -SIS-); la drástica disminución de los recursos naturales disponibles para el sustento,

---

<sup>24</sup> Los datos sobre la situación de la salud de los pueblos indígenas de la reserva se basan en dos estudios del Ministerio de Salud (Minsa): *Análisis de salud del pueblo nanti del alto Camisea. Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti. Camisea, Cusco*. Lima: Minsa - Dirección General de Epidemiología - Dirección Regional de Salud del Cusco, 2014; y *Análisis de situación de salud del pueblo nahua de Santa Rosa de Serjali en la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros*. Lima: Minsa - Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, 2017.

que es una causa de las altas tasas de desnutrición<sup>25</sup>; la creciente movilidad de los indígenas en contacto inicial, así como el ingreso y salida del personal del proyecto Camisea, que los expone al contagio; y la incorporación de un patrón de asentamiento nucleado y sedentario, que facilita el rápido contagio.

El Ministerio de Cultura, a través de la DACI, controla el ingreso a la reserva por medio de dos puestos de control y vigilancia, una de cuyas funciones es verificar que todo aquel que quiera ingresar a la reserva cuente con las debidas autorizaciones, para lo cual un requisito indispensable es contar con las vacunas correspondientes a fin de impedir el contagio de enfermedades a los indígenas de contacto reciente. Sin embargo, se hace poco o nada para impedir los contagios que se pueden producir en las zonas aledañas a la reserva a las cuales se desplazan los indígenas. Es sabido que la vida de un número creciente de yora, sobre todo varones jóvenes, transcurre entre Santa Rosa de Serjali y Sepahua. Algo muy similar sucede con pobladores de los asentamientos matsigenka en contacto inicial del alto Camisea y el Pakiría, que se movilizan contantemente río abajo, al centro poblado Camisea y a comunidades matsigenka vecinas<sup>26</sup>. Este desplazamiento tiene como propósito intercambiar y vender productos locales, realizar trabajos temporales y adquirir bienes de manufactura industrial (herramientas, ollas, ropa, pilas, anzuelos, cartuchos, jabón, medicinas, etc.), sobre los cuales se han vuelto muy dependientes. Durante estos desplazamientos, los indígenas en contacto inicial interactúan con comerciantes, indígenas de comunidades nativas (matsigenka y yaminahua),

---

<sup>25</sup> Esto se debe al permanente tránsito de embarcaciones y al constante vuelo de helicópteros del proyecto gasífero, que dispersa a los peces y ahuyenta a los animales de monte.

<sup>26</sup> Minsa. *Análisis de salud del pueblo nanti del alto Camisea. Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti. Camisea, Cusco*. Lima: Minsa - Dirección General de Epidemiología - Dirección Regional de Salud del Cusco, 2014; y *Análisis de situación de salud del pueblo nahua de Santa Rosa de Serjali en la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros*. Lima: Minsa - Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, 2017.

misioneros y numerosa población flotante (madereros, funcionarios y trabajadores de Pluspetrol)<sup>27</sup>. Es también frecuente que hombres matsigenka-nanti se relacionen sexualmente con mujeres mestizas e indígenas de Camisea. Este incremento de las relaciones sociales con población indígena y no indígena fuera de la reserva supone un incremento del riesgo de contagio de enfermedades altamente infecciosas, incluyendo infecciones de transmisión sexual<sup>28</sup>, que luego se pueden transmitir al retornar a sus lugares de origen, incluso a indígenas de asentamientos en aislamiento que suelen visitar a sus parientes en contacto inicial.

De más está decir que, dada la extrema vulnerabilidad de los pueblos indígenas de la reserva, la actual pandemia del coronavirus, de alta letalidad, tendría consecuencias devastadoras. Los contagios y muertes en indígenas amazónicos ya se cuentan por centenas<sup>29</sup>. Si bien el gobierno ha emitido una norma (Decreto Legislativo n° 1489) que establece acciones para la protección de estos pueblos en el marco de la emergencia sanitaria, esta ha llegado tardíamente (54 días después de iniciado el estado de emergencia nacional). El decreto autoriza la transferencia de S/. 5 millones para la mejora de los centros de salud en las zonas donde habitan pueblos indígenas, pero los gobiernos regionales que ejecutarán el gasto tienen serias limitaciones en la gestión pública, además de arraigados problemas de corrupción.

Una de las medidas que se ha tomado para proteger a los pueblos indígenas contra la expansión de la pandemia es el aislamiento. El Ministerio de Cultura ha suspendido los trámites de autorizaciones de ingresos excepcionales a las reservas territoriales

---

<sup>27</sup> El Consorcio Camisea ha contratado indígenas de la reserva para trabajar en la planta Malvinas, en una de las plataformas de perforación o en los equipos de prospección sísmica (Minsa, 2017).

<sup>28</sup> Se han reportado incluso casos de VIH/SIDA en comunidades nativas con las que los matsigenka-nanti mantienen contacto (Minsa, 2014).

<sup>29</sup> Ver: Red Eclesial Panamazónica (Repam). *COVID-19 en la Panamazonía*. En: [bit.ly/3g38UbB](http://bit.ly/3g38UbB)

e indígenas. Por su parte, muchas comunidades nativas han cerrado las vías de acceso a sus territorios. Algunos especialistas se han aventurado incluso a recomendar que las comunidades nativas vuelvan a la autarquía. Sin embargo, si bien el aislamiento social puede ser una estrategia necesaria y eficaz para evitar la propagación de epidemias hacia territorios indígenas, lo es solo en el corto plazo, pues el sustento de los pueblos indígenas depende crecientemente de sus conexiones con la sociedad mayoritaria. Las reservas indígenas no deben ser pensadas como burbujas que mantienen a los pueblos indígenas en completo aislamiento, pues los indígenas de los asentamientos en contacto inicial han empezado a desplazarse fuera de la reserva en busca de los bienes de consumo que perciben como necesarios para su subsistencia. Por lo tanto, toda estrategia para hacer frente a la amenaza de la pandemia de la COVID-19 en los pueblos indígenas en contacto inicial debe partir de esta constatación.

Finalmente, es necesario resaltar que el drama de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial no acabará con el establecimiento de reservas indígenas, por más intangibles que estas sean. La intangibilidad es una condición indispensable para la protección de estos pueblos, pero no resolverá todos sus problemas. Es necesario empezar a pensar cómo se gestionarán estas reservas una vez categorizadas o creadas, lo que implica contar con una política nacional que contenga estrategias y planes concretos con respecto a la creciente movilidad de estas poblaciones. Las reservas pueden evitar que foráneos ingresen al territorio de estos pueblos, pero no evitarán que cada vez más indígenas en contacto inicial busquen relacionarse con la sociedad mayor. Asimismo, el establecimiento de reservas indígenas debe ir de la mano de instrumentos de gestión y presupuestos para resolver el problema de la precariedad de las condiciones sanitarias y socioeconómicas en las que viven no solo los pueblos indígenas que residen en su interior, sino también las poblaciones colindantes con las que están interconectados.

**De la mano invisible a los mercados incrustados.  
Una visión desde Adam Smith y Karl Polanyi**

---

*Humberto Campodónico Sánchez*

---

## Sumilla

En este artículo abordamos los fundamentos originarios del liberalismo económico clásico de fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Este análisis es indispensable para entender lo que hoy es el neoliberalismo. Los fundamentos analizados son el estado de naturaleza y la propensión al trueque, el naturalismo social y la existencia de un capitalismo autorregulado. La mayoría de estos provienen del economista escocés Adam Smith (1723-1790), desarrollados en su libro *La riqueza de las naciones*, ampliados luego por David Ricardo y John Stuart Mill, principalmente.

El análisis crítico de estos fundamentos tiene una frondosa literatura, destacando los planteamientos de Karl Marx en *El capital*. En el siglo XX, John Maynard Keynes, en su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936), desarrolla una fuerte crítica al liberalismo clásico que propugna el capitalismo autorregulado: afirma que es necesaria la intervención del Estado para subsanar los desequilibrios entre oferta y demanda.

En este artículo, sin embargo, nuestro referente principal es el libro de Karl Polanyi, *La Gran Transformación* (1944). En este libro, Polanyi pone los cimientos de la crítica al liberalismo clásico con su tesis acerca de la utopía de los mercados autorregulados, a la vez que desincrustados de la sociedad, la que se constituye en el punto de partida de las críticas al neoliberalismo y siguen vigentes hasta hoy.

Es importante recordar que es también en 1944 que Friedrich Hayek publicó *Camino a la servidumbre*, libro que fue el punto de partida del neoliberalismo, que se constituyó en escuela económica dominante desde 1980 en adelante, primero en Inglaterra y EEUU, con Margaret Thatcher y Ronald Reagan. En 1990, con el Consenso de Washington, se instaló también en nuestra Región, y en el Perú con el gobierno de Alberto Fujimori. De ahí la importancia de este debate, en la teoría y la práctica, que comenzamos con esta primera entrega en las páginas de *Perú Hoy*.



*In memoriam*, Julio Gamero

*En retrospectiva, se puede decir que ninguna  
lectura errónea del pasado ha sido jamás tan profética  
del futuro*

Karl Polanyi

## **Adam Smith, el *homo economicus* y la mano invisible**

En *La riqueza de las naciones* (en adelante LRN)<sup>1</sup>, Smith parte de la consideración de que la racionalidad de la persona humana lo lleva a la búsqueda de la maximización de los beneficios económicos (lo que después otros denominaron *homo economicus*). Dice Smith que esto se da porque los seres humanos tienen una propensión natural al intercambio y al trueque desde los albores de la historia de la humanidad, cuya evolución pasa por cuatro estadios (etapas), que clasifica como caza, pastoreo, agricultura y comercio.

Dice Smith que durante las tres primeras etapas la producción de bienes se llevaba a cabo, en gran medida, de manera individual, por cada una de las personas. En los estadios más avanzados la producción artesanal cobra mayor importancia, pero todavía la producción de bienes de la sociedad en su conjunto tenía como fundamento central, siempre según Smith, el carácter individual de la misma.

Cuando ya están desarrolladas las relaciones mercantiles –estadio del comercio a partir del siglo XVI– esa propensión al trueque lleva a que se establezca la división del trabajo, con lo

---

<sup>1</sup> Smith, Adam. *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial, 1966.

cual aumenta exponencialmente la capacidad y la cantidad de bienes que se pueden producir. En el siglo XVII y, sobre todo, en el siglo XVIII, la Revolución Industrial lleva más lejos este proceso. Es aquí cuando la división del trabajo se extiende a la mayor parte de las actividades productivas, dando como resultado una multitud de fábricas con miles de trabajadores (hombres) produciendo una gran cantidad de mercancías<sup>2</sup>.

Joseph Schumpeter nos dice que esta extensión de la división del trabajo lleva a que la producción de mercancías pierda su carácter personal:

La división del trabajo se atribuye a una propensión innata al trueque, así como al desarrollo de esa propensión hasta la paulatina expansión de mercados: la amplitud del mercado en un determinado momento determina hasta dónde puede llegar la división del trabajo. De este modo la tendencia en cuestión aparece y se desarrolla como una fuerza completamente impersonal, y puesto que ella es el gran motor del progreso, el progreso mismo queda también despersonalizado<sup>3</sup>.

## La división del trabajo

Es en este momento que Smith elabora su tesis central: es a través del trabajo de los seres humanos que están buscando su bienestar particular que se logra el bienestar general de toda la sociedad. Por tanto, los hombres alcanzan este bienestar general, incluso sin proponérselo, como si los guiara una «mano invisible». En esta actividad se combinan el egoísmo y la simpatía (altruismo). Son estas

---

<sup>2</sup> El ejemplo más conocido de Smith trata de la fábrica de producción de alfileres: si una sola persona fabrica los alfileres, podrá hacer solo un alfiler al día. Pero si un conjunto de individuos realiza cada uno una parte de las tareas necesarias para construir un alfiler, entonces se podrán hacer 1000 alfileres al día.

<sup>3</sup> Schumpeter, Joseph. *Historia del análisis económico*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1971, p. 230.

dos inclinaciones humanas –antes consideradas incompatibles– las que permiten alcanzar el bienestar general<sup>4</sup>.

Dice Smith:

No es la benevolencia del carnicero, el cervecero o el panadero lo que nos procura nuestra cena, sino el cuidado que ellos ponen en su propio beneficio. No nos dirigimos a su humanidad sino a su propio interés, y jamás les hablamos de nuestras necesidades sino de sus ventajas<sup>5</sup>.

Al mismo tiempo, Smith plantea que existe un orden natural (más adelante se va a llamar «orden espontáneo») aplicable a la economía que proviene de una «voluntad superior». En ese orden natural Dios es omnipresente:

La administración del gran sistema del universo, el cuidado de la felicidad universal de todos los seres racionales y sensibles, es la labor de Dios, no del hombre. Al ser humano le corresponde un distrito mucho más humilde, pero mucho más adecuado a la debilidad de sus poderes y la estrechez de su comprensión: el cuidado de su propia felicidad, sus amigos, su país<sup>6</sup>.

El corolario de este planteamiento es que la actividad económica adquiere autonomía y se constituye en el verdadero fundamento

---

<sup>4</sup> Esta tesis ha sido ampliamente estudiada y debatida. El economista italiano Claudio Napoleoni dice que este bienestar general solo es posible siempre y cuando no haya comportamientos prevaricadores, lo que es difícil de conseguir: «para que esta positividad del egoísmo resulte operante, es necesaria al menos una condición, y esta es que nadie, persiguiendo su propio interés, impida a los demás la persecución del suyo, es decir, es necesario que no haya prevaricaciones, sean éstas debidas a posiciones naturales de fuerza o lo sean a privilegios institucionales. En este sentido, *La riqueza de las naciones* representa la tentativa sistemática de explicar de qué modo, satisfecha la antedicha condición, el libre desarrollo de las fuerzas individuales en el terreno económico da lugar a la constitución y el desarrollo de la sociedad económica». Napoleoni, Claudio. *Fisiocracia, Smith, Ricardo, Marx*. Barcelona: Oikos-tau ediciones, 1974, p. 36.

<sup>5</sup> Smith, Adam. *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial, 1966, p. 46.

<sup>6</sup> Smith, Adam. *Teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza Editorial, 2011, p.412.

de la existencia y constitución de la sociedad civil y, por lo tanto, se convierte en el principio de la propia existencia del Estado. Es por eso que al Estado le corresponde garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo de las relaciones contractuales que rigen la propiedad y el trabajo, así como el ordenado ejercicio de la producción, el comercio y el consumo.

Sin embargo, Smith no plantea la abstención de la intervención del Estado. Como señala Giovanni Arrighi, esa creencia es uno de los mitos creados alrededor de su pensamiento, a tal punto que aparece hoy como el principal impulsor del Estado mínimo:

Lejos de teorizar un mercado autorregulado que funcionaría mejor con un Estado mínimo o sin ningún Estado, Smith presupone la existencia de un Estado fuerte capaz de crear y reproducir las condiciones para la existencia del mercado, que lo utilizará como instrumento eficaz de gobierno, que regulará su funcionamiento y que intervendría activamente para corregir o contrarrestar sus consecuencias social o políticamente indeseables<sup>7</sup>.

## Reglas de la naturaleza y teología

Es importante subrayar dos temas. El primero es que, si bien Smith dice que hay una deidad superior («que vela por el cuidado de la felicidad de los hombres»), es también muy claro en señalar que hay reglas para la naturaleza y reglas para la actividad humana. No las confunde. Al contrario, las separa de manera explícita:

Las reglas que sigue la naturaleza son apropiadas para ella y las que sigue el hombre lo son para él, pero ambas están calculadas para promover el mismo gran fin, el orden del mundo y la perfección y felicidad de la naturaleza humana<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Arrighi, Giovanni. *Adam Smith in Beijing, Lineages of the Twenty-First Century*. New York: Verso, 2009.

<sup>8</sup> Smith, Adam. *Teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza Editorial, 2011, p. 298.

Smith, entonces, no es un naturalista social, tema que trataremos más adelante.

El segundo tema es que los elementos religiosos están presentes en toda la obra de Smith, como lo han reseñado ampliamente autores como Amartya Sen y Arthur Oslington, entre muchos otros. Afirman que no es posible entender su obra sin tener en cuenta esta consideración. Quizá uno de los que mejor lo expresa es el economista Jacob Viner, miembro fundador de la Escuela de Chicago:

Los profesores modernos de economía y ética operan en disciplinas que han sido secularizadas hasta tal punto que los elementos religiosos y las implicaciones que fueron una parte integral de ellos, han sido minuciosamente eliminados (...) (los eruditos) o se ponen anteojeras mentales que ocultan de su vista estas aberraciones del pensamiento de Smith, o las tratan como algo puramente tradicional, como ornamentos de moda de la época frente a lo que, para ellos, es esencialmente un análisis naturalista y racional. (...). Estoy obligado a insistir en que el sistema de pensamiento de Adam Smith, incluida su economía, no es inteligible si uno ignora el papel que él le asigna a los elementos teleológicos<sup>9</sup>.

## La crítica de Polanyi al orden natural

Karl Polanyi, que escribe *La gran transformación* (en adelante LGT), 160 años después<sup>10</sup> de LRN, no está de acuerdo con Smith sobre el «orden natural» que plantea la propensión humana al trueque, así como la «mano invisible» del mercado. Para refutarlas analiza las investigaciones históricas y antropológicas de su época y afirma que el más sobresaliente descubrimiento de estas consiste en

---

<sup>9</sup> Viner, Jacob. *The role of Providence in the social order, An essay in Intellectual History*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 2015, pp. 81-82.

<sup>10</sup> Polanyi, Karl. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017.

que la economía de los seres humanos, como regla, está sumergida en sus relaciones sociales:

(...) el hombre no actúa solo para salvaguardar sus intereses individuales en la posesión de bienes materiales, sino que actúa para salvaguardar su posición social, sus aspiraciones sociales, sus activos sociales. Y valora los bienes materiales en tanto ellos sirvan a esos fines<sup>11</sup>.

Asimismo, esas investigaciones inciden en que lo más importante para los primeros estadios de la sociedad son tres principios: la reciprocidad y la redistribución, así como la economía doméstica. Estos tres principios sobrevivieron hasta la época feudal.

Todo ello cambia cuando las relaciones mercantiles alcanzan un rol preponderante, es decir, cuando el amplio desarrollo de los mercados se convierte en el eje de la convivencia social. Es en ese periodo histórico bien delimitado que los primeros economistas dan el paso hacia el «orden natural» que explicaría la evolución de la humanidad a través de toda su existencia.

¿Por qué se inclinaron los economistas hacia el «orden natural»? Dice Polanyi que lo más probable es que fuera por una cuestión de conveniencia, ya que la existencia de un «orden natural» desde tiempos inmemoriales se acomodaba mejor a sus planteamientos:

(...) como el axioma de Smith era más relevante para el futuro inmediato que para un pasado borroso, ello indujo a sus seguidores a adoptar una extraña actitud hacia la historia temprana del hombre (...). Los historiadores de la economía tendieron a limitar sus intereses al periodo relativamente reciente de la historia en el que el pago en especie y el intercambio se encontraban a una escala considerable y el estudio de la economía primitiva fue relegado a la prehistoria<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Polanyi, Karl. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 107.

<sup>12</sup> No existe, entonces, la propensión natural al cambio y al trueque que sostiene Smith: «Inconscientemente esto condujo a la ponderación de la balanza en favor de

## Así, la conclusión de Polanyi es clarísima:

Nada menos que un pensador como Adam Smith sugirió que la división del trabajo en la sociedad dependía de la existencia de los mercados, o, como lo expresó, de la ‘propensión del hombre al trueque, al trato y al intercambio de una cosa con otra’. Con posterioridad, esta afirmación sustentó el concepto del hombre económico. En retrospectiva, se puede decir que ninguna lectura errónea del pasado ha sido jamás tan profética del futuro<sup>13</sup>.

### La crítica de Marx a los planteamientos de Smith y Ricardo

«Examinemos en primer lugar la producción material. Está claro que, al inicio, hubo individuos que producían en sociedad y, en consecuencia, había una producción socialmente determinada. Sin embargo, el cazador y el pescador, aislados y dispersos, de donde parten Smith y Ricardo, provienen simplemente de la imaginación. Igualmente, aunque no les guste a los historiadores de la civilización, las ‘robinsonadas’ tan halagadas en el siglo XVIII no expresan, de ninguna manera, una reacción contra el refinamiento excesivo o un retorno al estado natural, mal interpretado en ese entonces. Incluso el *Contrato Social* de Rousseau que, mediante un pacto, establece relaciones y obligaciones entre individuos naturalmente independientes, no descansa en un naturalismo tal que –en las pequeñas y grandes ‘robinsonadas’– no es más que una apariencia puramente estética.

En realidad, se trata más bien de una anticipación de la ‘sociedad civil’ que se preparaba desde el siglo XVI y que en el siglo XVIII marchaba a pasos de gigante hacia su madurez. En esta sociedad donde reina la libre competencia cada individuo aparece como desprendido de los lazos naturales y otros que, en las épocas históricas precedentes, lo mantenían en el seno de un conglomerado humano determinado y circunscrito.

---

una psicología de mercado, pues dentro del periodo relativamente corto de los últimos siglos podía considerarse que todo tendía al establecimiento de lo que finalmente fue instaurado, es decir, la fundación de un sistema de mercado, con independencia de otras tendencias que estaban temporalmente sumergidas». Polanyi, Karl. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 105.

<sup>13</sup> Polanyi, Karl. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 104.

Este individuo del siglo XVIII es el producto, de un lado, de la disolución de las formas de sociedad feudales y, del otro, de las nuevas fuerzas productivas desarrolladas a partir del siglo XVI. A los profetas del siglo XVIII, sobre cuyas ideas se apoyan totalmente Smith y Ricardo, se les aparece como un ideal que habría existido en el pasado. Este individuo no es para ellos un resultado de la historia, sino su punto de partida. El individuo no es una creación de la historia sino un hecho natural, conforme a la idea que ellos se hicieron de la naturaleza humana»\*.

\* Marx, Karl. *Karl Marx. Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858*. Barcelona: Editions Anthropos, 1968.

Todo lo dicho hasta ahora acerca de lo planteado por Smith no pone en cuestión la gran trascendencia de sus planteamientos, más allá de sus limitaciones. Su obra, 240 años después, sigue siendo el primer estudio que aprehendió en su totalidad la esencia del sistema capitalista:

Lo que realmente interesa de este gran pensador es el hecho de haber orientado en un único cuerpo orgánico, casi todos los problemas que debían ser objeto de la reflexión científica sucesiva y, sobre todo, de haber acercado de manera impresionante la plena comprensión de la propia naturaleza de la nueva economía nacida con el advenimiento de la burguesía, es decir, de la clase que por primera vez se encuentra, en la obra de Smith, plenamente representada como aquella que, ‘ciudadana del mundo’, unifica las diversas naciones en la persecución sistemática de la ampliación del proceso productivo. En este sentido, la tradición, cuando designa a Smith como el padre de la economía, recoge una indudable verdad: de Smith parten todas las líneas de la búsqueda sucesiva; los economistas posteriores deberán medirse con las cuestiones propuestas por él<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Napoleoni, Claudio. *Fisiocracia, Smith, Ricardo, Marx*. Barcelona: Oikos-tau ediciones, 1974, p. 66.



## El naturalismo social y el mercado autorregulado de Smith

El planteamiento de la «mano invisible» de Adam Smith no solo implica que las actividades del *homo economicus*, buscando su satisfacción individual, llevan al bienestar general de toda la sociedad. La «mano invisible» también nos dice que el libre mercado es un sistema que se autorregula y, a la vez, encuentra su propio equilibrio.

Robert Heilbroner, economista norteamericano, lo explica claramente:

En una palabra, Smith ha encontrado en el mecanismo del mercado un sistema autorregulado para el aprovisionamiento ordenado de la sociedad. Anoten la palabra 'autorregulado'. La bella consecuencia del mercado es que es su propio guardián. Si la producción o los precios de cierto tipo de remuneraciones se alejan de sus ordenados niveles sociales, se ponen en marcha fuerzas que los regresan a su origen. Es una curiosa paradoja que asegura que el mercado, que es el pináculo de la libertad económica individual, es al mismo tiempo el capataz más estricto de todos<sup>15</sup>.

Nada de lo dicho hasta ahora implica que este mercado autorregulado tuviera sus propias leyes, o sea, que no estuviera sujeto a las leyes del Estado. Polanyi dice que, para Smith, solo dentro de un marco político dado era posible formular la cuestión de la riqueza, término cuyo significado era el bienestar material de la mayoría de la población:

No hay una insinuación en su trabajo acerca de que los intereses económicos de los capitalistas impusieran su ley a la sociedad, ni de que ellos fueran los voceros seculares de la divina providencia que gobernaba el mundo económico como una entidad separada. Con Smith, la esfera económica aún no está bajo el dominio de

---

<sup>15</sup> Heilbroner, Robert. *The Worldly Philosophers. The Lives, Times, and Ideas of the Great Economic Thinkers*. New York: Touchstone, 1999, p. 57

sus propias leyes, esas que nos aportan un modelo de lo bueno y lo malo<sup>16</sup>.

Por tanto: la economía política debía ser una ciencia humana; debía tratar con lo que le es natural al hombre, no con la naturaleza.

El cambio de paradigma surgió después. Nos dice Polanyi que este giro se originó a partir de la disertación de Joseph Townsend en 1786 acerca de las cabras y los perros en la isla de Juan Fernández en el océano Pacífico<sup>17</sup>. Allí Townsend afirma que solo sobrevivieron los más aptos de cada especie, tesis que desempeñó un papel central en el desarrollo del pensamiento económico.

Dice Polanyi que, con este enfoque:

(...) la naturaleza biológica del hombre se presentaba como el fundamento dado de una sociedad que no era de un orden político. Eso motivó a que pronto los economistas contemporáneos renunciaran a los fundamentos humanistas de Adam Smith y adoptaran los de Townsend. La ley de la población de Malthus y la ley del rendimiento decreciente de la ganancia que esgrimió Ricardo hicieron de la fertilidad del hombre y del suelo los elementos integrantes del nuevo campo cuya existencia había sido puesta al descubierto. La sociedad económica había emergido como algo diferenciado del Estado político<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Polanyi, Karl. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 172.

<sup>17</sup> Townsend cuenta que en la isla Juan Fernández los españoles desembarcaron cabras para tener alimentos cuando pasaran por allí. Pero los corsarios ingleses también las utilizaban, motivo por el cual los españoles desembarcaron perros para reducir el número de cabras. La lucha entre cabras y perros, dice Polanyi, «estableció un nuevo tipo de balance. La más débil de ambas especies estuvo entre las primeras en pagar la deuda de la naturaleza. La más enérgica y vigorosa salvó su vida. Es la cantidad de alimento la que regula el número de la especie humana». Polanyi citando a Joseph Townsend (Townsend, Joseph. *An Essay on the Poor Laws*. Berkeley: University of California Press, 1971) en: Polanyi, Karl. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 174.

<sup>18</sup> Polanyi, Karl. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 176.

Hay acá una cuestión central: se rompe con el paradigma de Smith y se introduce un nuevo concepto legal en los asuntos humanos. Ahora rigen las leyes de la naturaleza. He aquí un nuevo punto de inicio para la politología: aproximarse a la comunidad humana desde la perspectiva del mundo animal. El origen del Estado como elemento fundamental de la convivencia humana que tiene sus propias leyes quedaba así deslegitimado.

Polanyi dice que este es el origen del naturalismo social que concibe a la sociedad como gobernada por las mismas leyes que operan en la naturaleza. Este concepto se vuelve necesario para que la idea de un mercado autorregulado sea incluso plausible:

Se desplazó la racionalidad y la moralidad (de Smith) como la esencia de la humanidad, y se impusieron instintos biológicos en su lugar, haciendo que las motivaciones humanas no fueran diferentes de las del resto del reino animal: estamos incentivados para trabajar (y ganar salarios) solo por nuestro principal impulso biológico para comer; y también estamos contentos de descansar una vez que se satisface el impulso del hambre<sup>19</sup>.

Es a partir de este naturalismo social que cobra vida el axioma de la «ley de hierro de los salarios» de la economía clásica: si a los trabajadores se les paga más que el salario de subsistencia, se reproducirán demasiado rápido y no habrá la cantidad de alimentos disponibles para toda la población. Por tanto, en el largo plazo, los salarios reales tenderán a ser el mínimo necesario que permita sostener la vida del obrero. La ley de hierro tiene para ellos, como vemos, un origen natural. La ley de hierro fue abandonada a mediados del siglo XIX, pero los economistas continuaron con la suposición del naturalismo social de que el trabajo es una mercancía como cualquier otra.

---

<sup>19</sup> Farrell, Henry. «The free market is an impossible utopia». *washingtonpost.com*, Washington D.C., 18 de julio del 2014. En: [wapo.st/2Ex6l49](http://wapo.st/2Ex6l49)

## La tesis del incrustamiento: la economía está dentro de la sociedad

Polanyi ataca la tesis básica de que la economía funciona como un sistema equilibrado de mercados interconectados que ajustan automáticamente la oferta y la demanda a través del mecanismo de precios. Su intención es demostrar que este concepto difiere radicalmente de la realidad de las sociedades humanas a lo largo de la historia. Por eso insiste en que, con anterioridad al siglo XIX, la economía siempre estuvo incrustada (en inglés, *embedded*) en la sociedad<sup>20</sup>.

Polanyi argumentó que debido a que los individuos siempre fueron principalmente seres sociales, más que económicos, el incrustamiento de la economía dentro de la sociedad es una condición necesaria y básica. La economía no puede funcionar de manera autónoma, por fuera de la sociedad.

Sin embargo, este es el enfoque que ahora predomina. Polanyi anota que, en los siglos XVIII y XIX, la expansión del capitalismo ha ido de la mano con la voluntad de crear una esfera económica independiente, la misma que funciona solo para maximizar las ganancias y, a la vez, está separada de las instituciones sociales y del propio Estado. En una palabra: **la economía estaría desincrustada de la sociedad**. Dicho de otra manera: es la sociedad la que se incrusta –de manera subordinada– en la esfera económica.

Polanyi argumentó que estos esfuerzos del liberalismo clásico de incrustar a la sociedad civil y sus instituciones dentro del mercado, en vez de que este ocupe su lugar de siempre dentro de la sociedad, estaban destinados al fracaso:

En sentido último, esa es la razón de que el control del sistema económico por el mercado resulte abrumadoramente decisivo para la organización de la totalidad de la sociedad: significa nada menos que el funcionamiento de la sociedad es algo que se

---

<sup>20</sup> Fred Block en su introducción a *La gran transformación* (2017), p. 42.

añade al mercado. En lugar de que la economía esté incrustada en las relaciones sociales, son las relaciones sociales las que están incrustadas en el sistema económico<sup>21</sup>.

Esto significa que los mercados pueden autorregularse, estar siempre en equilibrio y que el gobierno debe quedarse como un Estado mínimo.

## **Las cuatro instituciones claves del liberalismo económico del siglo XIX**

Polanyi afirma que la civilización del siglo XIX descansaba en cuatro instituciones. La primera, el sistema de balance de poder que durante un siglo previno la ocurrencia de una larga y devastadora guerra entre las grandes potencias. La segunda, el patrón oro internacional que simbolizaba una organización única de la economía mundial. La tercera, el mercado autorregulado, el cual producía un bienestar material insospechado. Y la cuarta, el Estado liberal. Clasificadas desde un punto de vista, dos eran económicas y las otras dos políticas. Pero clasificadas desde otro punto de vista, dos eran nacionales y dos internacionales. Y, además, entre todas ellas determinaban las características distintivas de la historia de nuestra civilización.

De esas instituciones, probó ser crucial la del patrón oro que regulaba la cantidad de moneda que podía tener cada país, lo que implicaba un mecanismo de un ajuste automático de las balanzas de pagos de los países, en el caso de que hubiera superávits o déficits. Si un país tenía déficit, se reducía la cantidad de oro y, por

---

<sup>21</sup> Polanyi, Karl. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 118. Más adelante, Polanyi dice: «Nunca antes de nuestro tiempo fueron los mercados otra cosa que accesorios de la vida económica. Como regla, el sistema económico estaba subsumido en el sistema social, y cualquiera que fuera el principio de comportamiento que predominara en la economía, la presencia del patrón de mercado debía ser compatible con el sistema social», p. 139.

ende, la cantidad de moneda, lo que desemboca en cambios en los precios relativos que lo llevan a una compresión de la demanda. Y viceversa, si un país tenía superávit.

Sin embargo, el patrón oro, con toda su importancia, solo fue un intento por extender el sistema nacional al internacional. Por eso, dice Polanyi, que la fuente y la matriz del sistema la constituyó el mercado autorregulado, pues fue la innovación que hizo surgir esta civilización. Incluso el propio Estado liberal fue una creación del mercado autorregulado<sup>22</sup>.

Polanyi afirma que los mercados son instituciones sociales construidas desde la sociedad donde el Estado ha jugado un rol central. Sin embargo, la óptica del liberalismo clásico lleva a la naturalización de los mercados al afirmar que no han sido construidos por un conjunto de reglas e instituciones y regulaciones. Por el contrario, es la «mano invisible», la mano divina del mercado, la que ha permitido la formación del Estado, siempre dentro de la óptica del desincrustamiento entre, de un lado, la economía y, de otro, la sociedad y el propio Estado.

Así, la crítica de Polanyi al mercado autorregulado desemboca en una conclusión de la más alta importancia: desde el inicio de la creación de una economía de mercado, es el gobierno, el Estado, quien ha jugado un rol central en la administración de estas mercancías ficticias. Por tanto, es la actividad de los Estados lo que hace que se constituya una economía de mercado. Es el Estado quien gobierna sobre las mercancías ficticias (ver el siguiente acápite) que constituyen la base del mercado autorregulado. Sin ese rol del Estado no habría mercados. Entonces, es una utopía plantear que, sin el Estado, puede existir un sistema de mercado autorregulado. Es una imposibilidad<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Polanyi, Karl. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 65.

<sup>23</sup> «Sus escritos (de Polanyi) incluyen una tesis seminal sobre el rol intervencionista e indispensable del Estado liberal en la creación del marco de la sociedad de mercado.

## La utopía capitalista: mercados autorregulados con mercancías ficticias

Polanyi dice que eso constituye una utopía, término que en ese tiempo estaba reservado a los socialistas y comunistas debido a su visión igualitaria del mundo. Afirma que es utópica la propuesta de un mercado autorregulado porque es imposible de ser implementada. Por lo tanto, básicamente, es una fantasía<sup>24</sup>.

¿Por qué? Porque para que un mercado pueda funcionar como sistema autorregulado todos los insumos deben ser producidos para ser vendidos en el mercado como cualquier mercancía, es decir, que se puedan regular por oferta y demanda a través del mecanismo de precios. Pero hay tres insumos a los cuales se considera como mercancías pero que en realidad no lo son: la tierra (que incluye los recursos naturales), el trabajo y el capital<sup>25</sup>.

Prosigue diciendo que solo si estos tres insumos pueden ser organizados por el mercado se cumple la condición de existencia de un mercado autorregulado. Pero estos tres insumos son mercancías ficticias pues «no se producen para ser vendidas en el mercado» como cualquier mercancía. La tierra es parte de la naturaleza, el trabajo es la actividad de los seres humanos y la oferta de dinero y crédito no se produce espontáneamente en el mercado, está regulada y creada por los bancos centrales<sup>26</sup>.

---

Su esencia es la noción de que el sistema de libre mercado no surgió ‘naturalmente’ sino que requirió ‘un enorme intervencionismo continuo, controlado y centralmente organizado’». En: Markantonatou, Maria y Dale, Gareth. *Karl Polanyi's state theory*. Newcastle: Agenda Publishing, 2019.

<sup>24</sup> Graña, Alberto. *Metamorfosis de la Economía*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1997, p. 68.

<sup>25</sup> Polanyi desarrolla ampliamente el tema en el capítulo VI: El mercado autorregulado y las mercancías ficticias: el trabajo, la tierra y el dinero. Polanyi, Karl. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017.

<sup>26</sup> En estos tres casos el Estado siempre ha tenido una función reguladora. En el caso de la tierra hay políticas agrícolas. En el mercado de trabajo el Estado controla la inmigración y emigración, los sistemas escolares para tener trabajadores educados,

### Naturalismo social y mercados ficticios

Para desafiar el naturalismo social, Polanyi argumenta que el trabajo, la tierra y el dinero, tres de los insumos más importantes en el proceso de producción, son mercancías ficticias. Los productos reales son cosas que se producen para la venta en el mercado. Pero el trabajo es el esfuerzo de trabajo de los seres humanos, la tierra es la naturaleza que se ha dividido en parcelas y la oferta de dinero y crédito ha sido determinada durante décadas por los bancos centrales. Sin embargo, para mantener la visión social naturalista de la economía como un organismo autorregulado, los economistas han tenido que ignorar la realidad y pretender que las mercancías ficticias son mercancías reales\*.

\* Block, Fred. «Learning from Karl Polanyi». *ineteconomics.org*, New York, 9 de abril del 2015. En: [bit.ly/2EHLlv0](http://bit.ly/2EHLlv0)

Por tanto, todos aquellos que creen en los mercados libres tienen que pretender que estas mercancías ficticias se comportan en realidad como mercancías verdaderas. Pero no pueden porque no fueron producidas para venderse en el mercado. Y la realidad histórica es que, a través de la historia de los mercados, el gobierno ha jugado un rol fundamental en el diseño y en la demanda y la oferta de estas mercancías ficticias.

Polanyi también advierte lo que sucedería si el mercado autorregulado tuviera el poder sobre estas mercancías ficticias, lo que tiene una trascendencia especial en el mundo de hoy:

Si se permitiera que el mecanismo de mercado fuera la única fuerza directriz del destino de los seres humanos, de su ambiente natural e, incluso, de la cantidad y uso del poder de compra, la sociedad sería aniquilada. La naturaleza sería reducida a sus elementos, los vecindarios y las campiñas degradados, los ríos contaminados, la seguridad militar puesta en peligro, la capacidad de producir alimentos y materia prima destruida<sup>27</sup>.

---

seguro de desempleo, pensiones, entre otros. Y en el caso del dinero, por más de 100 años hemos tenido bancos centrales que han tratado de evitar el exceso de dinero para evitar la inflación o una falta de dinero que lleva a una deflación.

<sup>27</sup> Polanyi, Karl. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 134.



## El panorama económico y político de 1914 a 1945

Antes de analizar la definición de Polanyi acerca de la gran transformación y su tesis sobre el «doble movimiento» provocado por el avance desbocado de los «mercados autorregulados» en la sociedad, es importante detenernos brevemente en el panorama económico y político de la época.

Polanyi, en 1944, escribe después de haber observado la edad de oro del liberalismo económico en Europa y EE.UU., con un gran crecimiento de la economía y, más aún, del comercio internacional, a tal punto de que la globalización de fines del siglo XIX y principios del siglo XX se considera más importante aún que la actual. En el plano de las relaciones entre Estados, desde 1815 no se había registrado una guerra importante, es decir, una guerra en la que hubieran participado todas las grandes potencias, o la mayor parte de ellas.

Hasta 1914, parecía que el liberalismo económico daba resultados y no se había producido el «doble movimiento» que define Polanyi. Pero todo cambia cuando comienza la Primera Guerra Mundial, seguida por la revolución bolchevique en Rusia, el abandono del patrón oro, la gran crisis alemana de principios de los años 20 provocada por el Tratado de Paz de Versalles de 1919, el ascenso del fascismo en Italia, el gran *crack* de la Bolsa de Valores de Nueva York en 1929, el ascenso del nazismo en Alemania, la Gran Depresión de los años 30 y las políticas del New Deal en EE.UU. y, finalmente, el comienzo de la Segunda Guerra Mundial en 1939.

Dice Eric Hobsbawm:

La Gran Depresión confirmó tanto a los intelectuales, como a los activistas y ciudadanos comunes de que algo funcionaba muy mal en el mundo en que vivían. ¿Quién sabía lo que podía hacerse al respecto? Muy pocos de los que ocupaban el poder en sus países y en ningún caso los que intentaban marcar el rumbo mediante instrumentos tradicionales de navegación como el liberalismo o la fe tradicional, y mediante las cartas de navegar del siglo XIX,

que no servían ya. ¿Hasta qué punto merecían la confianza los economistas, por brillantes que fueran, que demostraban, con gran lucidez, que la crisis que incluso a ellos les afectaba no podía producirse en una sociedad de libre mercado correctamente organizada, pues (según una ley económica conocida por el nombre de un francés de comienzos del siglo XIX) cualquier fenómeno de sobreproducción se corregiría por sí solo en poco tiempo?<sup>28</sup>.

Todos estos acontecimientos tuvieron como resultado una profunda crítica a la sociedad existente, a sus principios y valores y, también, a sus postulados económicos. Los planteamientos de la primacía del mercado y las leyes de la oferta y la demanda (sintetizados en esta definición: *laissez aller*, *laissez passer* [dejar hacer, dejar pasar]), así como el Estado mínimo, subordinado a las leyes económicas, entraron en tensión.

## La gran transformación y el doble movimiento

La tesis central de Polanyi, que da el nombre a su libro, es la gran transformación de la civilización europea desde el mundo preindustrial hasta la era de la industrialización, así como los cambios en las ideas, las ideologías y las políticas sociales y económicas que la acompañaron<sup>29</sup>. El planteamiento utópico de convertir al mercado autorregulado en la institución básica de la sociedad, aunque desincrustada de ella, tuvo como consecuencia la fragilización de las relaciones sociales.

Dice Polanyi que estas tensiones sociales producen un «doble movimiento». El primero es la actuación desbocada de las fuerzas del mercado autorregulado para ampliar su esfera de influencia en la sociedad y construir un «mundo ideal», lo que tuvo enormes

---

<sup>28</sup> Hobsbawm, Eric. *Historia del Siglo XX*. Barcelona: Crítica, 1997, p. 109. La ley del nombre de un francés que menciona Hobsbawm es la Ley de Juan Bautista Say, enunciada en 1803. Afirma que toda oferta crea su propia demanda, por lo cual el capitalismo siempre estará en equilibrio.

<sup>29</sup> Joseph Stiglitz, en el prólogo al libro *La gran transformación*.

consecuencias desestabilizadoras. El segundo movimiento es la respuesta automática de la sociedad para protegerse de esta influencia del mercado.

No solo eso. El segundo movimiento que toma la sociedad, además de ser para protegerse, también es para reconstruir las antiguas relaciones sociales, es decir, volver a incrustar a los mercados en la sociedad, lo que puede tener características distintas y hasta opuestas: puede ser conservador, fascista, comunista o progresista (el Estado de bienestar en EE.UU. en los años 30)<sup>30</sup>.

Para Polanyi, esta gran transformación provocó la gran crisis del siglo XX ya que por primera vez en la historia de las sociedades humanas se mercantilizaron los fundamentos de todos los sistemas económicos anteriores: el trabajo, la tierra y el dinero, sometidas a las leyes de oferta y demanda en el mercado.

Este «doble movimiento» planteado por Polanyi tiene una consecuencia directa de la más alta importancia: el supuesto «mercado autorregulado» no trae consigo el bienestar general. Por el contrario, desestabiliza la sociedad, con lo cual no tendrían validez las tesis de Adam Smith, ni tampoco aquellas de la economía neoclásica de fines del siglo XIX, que plantean el equilibrio general de la economía capitalista.

El corolario de esta propuesta es que las tesis del liberalismo económico del «mercado autorregulado» están vaciadas de contenido, pues fracasaron en regular a la sociedad en su conjunto.

---

<sup>30</sup> «Las políticas que se ponen en marcha para protegerse contra los mercados salvajes pueden ser reaccionarias y conservadoras, así como progresistas y democráticas. Mientras que el New Deal de EE.UU. fue el ejemplo de Polanyi de un contramovimiento democrático, el fascismo fue la instancia clásica de un contramovimiento reaccionario; proporcionó protección a algunos mientras destruía por completo las instituciones democráticas». Farrell, Henry. «The free market is an impossible utopia». *washingtonpost.com*, Washington D.C., 18 de julio del 2014. En: [wapo.st/2Ex6l49](http://wapo.st/2Ex6l49)

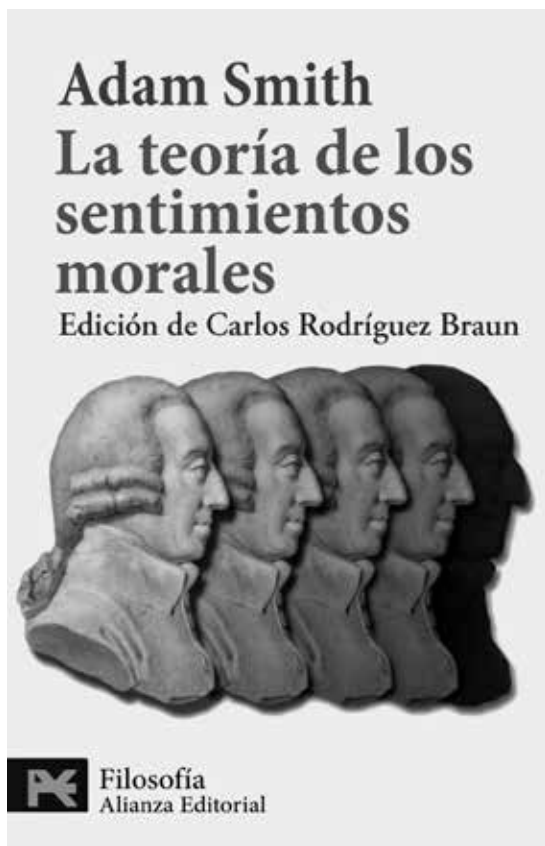
## Conclusiones

En este artículo nos hemos limitado al análisis de la génesis de la formación de los mercados incidiendo casi exclusivamente en sus implicancias económicas. No nos hemos detenido en el análisis del rol del Estado, la democracia y la interpretación de los conceptos de competencia, igualdad y libertad, parte integral de las ciencias sociales, de las cuales la economía forma parte.

Hemos analizado las tesis más importantes de Adam Smith sobre la formación de los mercados y las críticas de Karl Polanyi, 160 años después. Hemos visto que mucho de lo que se le atribuye a Adam Smith son mitos, como por ejemplo que el orden natural implica que las leyes de la naturaleza se aplican también a la sociedad (naturalismo social), que el «mercado autorregulado» es un fin en sí mismo y no un medio para alcanzar el bienestar general. Y, también, el mito que dice que Adam Smith quería un Estado mínimo.

Adam Smith es el padre de la economía porque es el primero que integra en un solo cuerpo orgánico todos los temas de la economía. El fondo de la crítica a Smith tiene un elemento central: su planteamiento de que la propensión al trueque sea parte del orden natural, lo que luego llevó a la división del trabajo y de allí a que la sociedad dependía de la existencia de los mercados. Más adelante surgió el planteamiento del hombre racional que busca ante todo su bienestar económico (el *homo economicus*), lo que nos acompaña hasta hoy.

El análisis de Polanyi tiene como eje central la crítica de los elementos ya señalados de la economía capitalista. Lo fundamental es que considera que no existe el naturalismo social (que las leyes de la naturaleza se aplican a la sociedad) y que es una utopía plantear la existencia de los mercados autorregulados porque hay tres elementos que no se pueden regular (el trabajo, la tierra y los recursos naturales, y el dinero).



Polanyi nos dice que los mercados siempre han estado incrustados (insertados) en el Estado social y sus leyes, y que las tesis del liberalismo económico que pretenden su plena autonomía destruyen físicamente al hombre y transforman su ambiente natural en un desierto. Al penetrar con tanta fuerza negativa en las relaciones sociales, el mercado desincrustado provoca un movimiento de rechazo en la sociedad que puede llevar al fascismo, al comunismo o al Estado de bienestar. Son tesis provocadoras, ciertamente, con las cuales se puede discrepar, pero no ignorar.



Como ya hemos dicho, Polanyi escribió *La gran transformación* en 1944. Su planteamiento del «doble movimiento» no solo se habría confirmado, sino que había ido más lejos. La apreciación de Polanyi en su balance fue el siguiente: el fracaso del liberalismo económico clásico lo había sepultado para siempre.

La civilización del siglo XIX no se destruyó por el ataque externo o interno de los bárbaros; su vitalidad no se consumió por las devastaciones de la Primera Guerra Mundial ni por las revueltas del proletariado socialista o de la clase media baja fascista. Su fracaso no constituyó el resultado de algunas de las leyes esgrimidas por la economía, como la de la caída de la tasa de ganancia, la del subconsumo o la de la sobreproducción. Se desintegró como

resultado de un conjunto de causas completamente diferentes: las providencias adoptadas por la sociedad para no ser aniquilada por la acción del mercado autorregulado. Más allá de circunstancias excepcionales, como las que existieron en Norteamérica en la época de la frontera abierta, el conflicto entre el mercado y los requerimientos elementales de una vida social organizada proporcionó al siglo su dinámica y produjo las típicas presiones y tensiones que, finalmente, destruyeron esa sociedad. Las guerras externas solo aceleraron su destrucción<sup>31</sup>.

Pero no sucedió así. Los duros golpes que recibió hicieron que el liberalismo ocupara un lugar secundario durante los años de las economías mixtas del Estado de bienestar (desde los años 30 hasta fines de la década del 70 del siglo pasado). Sin embargo, 35 años después de que se le había considerado muerto y sepultado, las tesis liberales volvieron a tomar preeminencia bajo los gobiernos de Margaret Thatcher (1979) y Ronald Reagan (1980). A principios de la década del 90 llegaron a América Latina con este nombre: Consenso de Washington. Es el llamado «neoliberalismo»<sup>32</sup>, que puede considerarse como una segunda etapa del liberalismo de los «mercados autorregulados» (la primera etapa es la que hemos analizado aquí), pero que contiene elementos significativos que lo distinguen de su versión decimonónica.

Ciertamente, las teorías e ideologías son construcciones sociales e históricas que buscan influenciar, representar la voluntad de las sociedades en cada momento histórico. No deben ser minimizadas

---

<sup>31</sup> Polanyi, Karl. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 305.

<sup>32</sup> «Polanyi propone en 1944 un análisis magistral de la manera en que la ideología del mercado autorregulado del siglo XIX condujo según él a la destrucción de las sociedades europeas desde 1914 y, finalmente, a la muerte del liberalismo económico. Sabemos ahora que esta muerte fue solo temporal. Desde 1938, economistas e intelectuales liberales se reunieron en París para analizar la situación. Conscientes que la doctrina liberal había perdido la partida, inquietos por el choque anunciado de los totalitarismos, tuvieron como objetivo reflexionar sobre las condiciones de un posible renacimiento de lo que propusieron entonces llamar ‘neoliberalismo’». En: Piketty, Thomas. *Capital et Idéologie*. París: Seuil, 2019, p. 548.

ni menos desechadas porque la esfera ideológica, si bien tiene una cierta autonomía, de hecho tiene influencia política e influye en la vida real. Por eso es importante su estudio.

Es en este contexto que las tesis de Polanyi han recobrado actualidad, pues permiten analizar el neoliberalismo que, al igual que el liberalismo del siglo XIX, se ha desincrustado de la sociedad. Es por ello que las principales coordenadas de su análisis sobre el liberalismo siguen teniendo vigencia, más aún después de la Gran Recesión del 2008-2009, los exacerbados nacionalismos, el avance de los gobiernos «populistas» de derecha –en EEUU, Reino Unido y Hungría–, los movimientos nacionalistas en Francia, España, Italia y Holanda, el retroceso del libre comercio y del proceso de globalización, así como los enormes daños que produce el cambio climático, a todo lo cual se ha sumado la pandemia de la COVID-19.



## Notas sobre los autores

### *Carlos Alberto Adrianzén*

Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y doctor (c) en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (Unsam) de Argentina. Ha sido becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de la República Argentina. Se ha desempeñado como profesor asistente de la escuela de ciencia política de la Unsam. En la actualidad se desempeña como profesor de ciencia política en la PUCP y en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Sus áreas de interés incluyen los partidos políticos, la economía política, los empresarios y sus formas de organización política.

adrianzen.ca@pucp.edu.pe

### *Eduardo Ballón E.*

Antropólogo. Especialista en movimientos sociales, sistema político y participación ciudadana. En los últimos años estuvo dedicado a monitorear y analizar el impacto del superciclo de precios en las reformas institucionales en los países andinos. Expresidente de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo y de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Fue viceministro de Desarrollo Social del Ministerio de la Mujer y

Desarrollo Social y secretario técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Consultor de distintos proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y distintas agencias privadas de cooperación al desarrollo. Tuvo a su cargo la coordinación ejecutiva del Grupo Propuesta Ciudadana y actualmente es investigador principal de **desco**. Ha escrito diversos textos sobre movimientos sociales, descentralización e industrias extractivas.

eballon@desco.org.pe

***Violeta Barrientos S.***

Abogada. Doctora en Estudios Hispánicos y Latinoamericanos por la Universidad de París 8, egresada de la maestría de Sociología con mención en Estudios Políticos por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Es escritora, feminista, docente universitaria y consultora en temas de género y diversidad sexual.

vbarrientos@pucp.pe

***Hugo Cabieses C.***

Economista licenciado en la Universidad del Pacífico (Lima, 1972), con diplomados en la Universidad de Lund (Suecia, 1978), Utrecht (Holanda, 1980), Feldafing (Alemania, 1999) y Turrialba (Costa Rica, 2004). Ha sido Viceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente (Minam) (2011), asesor de la Empresa Municipal de Mercados (Emmsa) (2013-2014), asesor parlamentario (2016-2017 y 2019) y es actual investigador del Instituto para el Desarrollo y la Paz Amazónica (IDPA) y del Foro Social Pan Amazónico (Fospa).

hugocabieses@gmail.com

***Álvaro Campana O.***

Actualmente es militante y Secretario General del Movimiento Nuevo Perú. Integrante del Colectivo Nueva República, de la Asociación Espacio Nuestro Sur y colaborador de la Revista Ojo Zurdo.

Con estudios en la especialidad de Historia en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, ha sido Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana y de la Plataforma para el Ordenamiento Territorial.

alvaro.mpoderpopular@gmail.com

***Humberto Campodónico Sánchez***

Ingeniero industrial por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y magíster en Economía del Desarrollo por la Universidad de París I (Panteón-Sorbona). Catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Consultor de la Comunidad Andina (CAN) y de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad). Ex presidente del directorio de Petroperú. Asesor regional del South Centre (Ginebra). Es miembro del Consejo Asesor del Natural Resources Governance Institute (NRGI, Nueva York). Investigador principal de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo y columnista económico del diario La República. Autor de diversos libros sobre energía (petróleo y gas natural), economía internacional y comercio.

hcampodonicos@yahoo.com

***Patricia Córdova Cayo***

Magíster en Sociología Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm) y magíster en Comunicaciones por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Su terreno profesional se orientó hacia la comunicación organizacional y al estudio de la problemática de género y el liderazgo femenino. Ha publicado libros y ensayos sobre políticas de género y liderazgo femenino, investigando sobre dichos temas. En los últimos años se ha desempeñado como catedrática de varias universidades y actualmente es consultora independiente en temas de género y desarrollo.

cordova.patricia@gmail.com

***Enrique Fernández-Maldonado M.***

Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con estudios de maestría en investigación en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Trabajó en organizaciones de la sociedad civil y como funcionario público en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Director de Prevención y Solución de Conflictos Laborales), así como de asesor en el Congreso de la República. Ha publicado libros y artículos sobre temas laborales. Trabaja actualmente en el Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos (Perú Equidad). Es editor del blog especializado TrabajoDigno.pe  
efernandezmaldonadom@gmail.com

***Carlos Mejía A.***

Sociólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Magister en Relaciones Laborales por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Especialidad en Derechos Humanos Laborales (U. de Castilla La Mancha). Actualmente en el doctorado de Sociología (PUCP). Temas de interés: sociología política, mundo del trabajo, género y sindicalismo, historia social. Ha sido profesor en la facultad de Ciencias Sociales de Unmsm y actualmente es profesor en la PUCP y asesor sindical en «La Comuna».  
Mejia.carlos@pucp.pe

***Armando Mendoza Nava***

Master en Economía por la Brandeis University, Massachusetts, USA. Bachiller en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Investigador de Oxfam en el Perú. Docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Su trabajo está enfocado en investigaciones sobre desigualdad económica y social, políticas fiscales y desarrollo sostenible.  
armando.mendoza@Oxfam.org

**Alfredo Ocampo**

Estudiante de posgrado de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembro del Observatorio Económico de América Latina (OBELA).

ocampoalfredo.ec@gmail.com

**Leda M. Pérez**

Ph.D. de la Universidad de Miami en Estudios Internacionales con especializaciones en la región latinoamericana y desarrollo. Sus temas de investigación incluyen la intersección de género, raza/étnica, clase social y/o estatus migratorio con el trabajo informal y precario. Actualmente es profesora-investigadora del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico.

leda568@hotmail.com

**Danny Pinedo G.**

Doctor en Antropología por la Universidad de Florida. Sus áreas de investigación más recientes se centran en temas de movilización política indígena, territorio, etnicidad y formación del Estado en la Amazonía peruana, sobre los cuales ha publicado varios artículos. Es coeditor de *El cuidado de los bienes comunes: Gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía* (2002) y de *El manejo de las pesquerías en ríos tropicales de Sudamérica* (2008). Ha trabajado durante más de una década en proyectos de conservación y desarrollo con pueblos indígenas y ribereños de la Amazonía. Actualmente es consultor independiente y profesor en la Escuela de Antropología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm).

dpinedog@unmsm.edu.pe

**José Pinto Olivares**

Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha trabajado en diversas instituciones públicas y de cooperación en Perú y Bolivia. Su experiencia profesional ha transitado por temas vinculados con la planificación, descentralización y gestión pública

regional, y por aspectos temáticos de derechos de niñez y adolescencia, adultos mayores, juventud y personas con discapacidad.

pintopepe@gmail.com

### *Oscar Ugarteche*

Licenciado en Finanzas por la Universidad de Fordham, Nueva York. MSc. Finanzas Internacionales en el London Business School. Doctorado en Historia y Filosofía por la Universidad de Bergen (Noruega). Doctor Honoris Causa por la Universidad de San Agustín (Arequipa, Perú). Consultor del sistema de las Naciones Unidas sobre cuestiones de deuda internacional 1978-1994. Profesor de Finanzas Internacionales en la Universidad Católica del Perú 1984-2004 y en la Universidad Nacional Autónoma de México 2008. Investigador principal del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México desde 2005, trabajando en economía internacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores III/Conacyt. Miembro de la Academia Mexicana de las Ciencias. Profesor visitante del St. Antony's College, Oxford; del Centro de Desarrollo de la Universidad de Bergen; del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres; de la Universidad Libre de Berlín; de la Universidad de Newcastle; y de la Universidad General Sarmiento de Buenos Aires. 27 libros publicados, 86 artículos y 47 capítulos de libros. [ugarteche@iiec.unam.mx](mailto:ugarteche@iiec.unam.mx)

### *Abraham Valencia J.*

Administrador por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega (UIGV). Estudios en la maestría de Ciencia Política, con mención en Gestión Pública, de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Diplomados en Gestión Pública en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm) y en Derecho en Administración Pública en la Universidad de San Martín de Porres (USMP). Estudios en Estomatología en la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH). Técnico en computación (CEOP MA). Especialista en proyectos

---

sociales, gestión pública, planificación estratégica, manejo de datos y asesor político. Consultor independiente.

abraham.valencia@gmail.com

***Eduardo Zegarra M.***

Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con un doctorado en Economía Agraria y Aplicada de la Universidad de Wisconsin-Madison, USA. Especialista en políticas agrarias, mercados de tierras y gestión del agua. Desde enero del 2001 hasta febrero del 2004 fue Director General de Información Agraria del Ministerio de Agricultura y Riego. Desde marzo del 2004 es investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

ezegarra@grade.org.pe

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de  
ALEPH IMPRESIONES S.R.L  
Jr. Risso 580 Lince  
correo: [ventas@alephimpresiones.net](mailto:ventas@alephimpresiones.net)  
Telefono : 6345000  
Se utilizaron caracteres  
Book Antigua en 10 puntos  
para el cuerpo del texto  
setiembre, Lima - Perú





ISBN: 978-612-5009-00-5



9 786125 009005

**desco**

*Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – 2020*