

Perú Hoy



Cinco años
de pandemia

desco

Cinco años de pandemia

Perú Hoy

Cinco años de pandemia

Alberto Adrianzén M. Alberto Graña
Eduardo Ballón E. Lourdes Huanca A.
Violeta Barrientos S. Gissela Ottone C.
Karen Bernedo M. Adriana Urrutia
Humberto Campodónico Sánchez Rocío Silva Santisteban
Sigfredo Chiroque Ch. Víctor Zamora
Alejandro Diez H.

Eduardo Toche M.
(compilador)

desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - 2021

Código: 14360

TOCHE M., Eduardo; compilador

Perú Hoy, Cinco años de pandemia. Lima: **desco**, 2021. 277 p

Congreso de la República / COVID-19 / Democracia / Derecha
/ Economía / Educación / Fenmucarinap / Gobernabilidad /
Izquierda / Juventud / Libre mercado / Mujeres / Neoliberalismo
/ Pandemia / Pedro Castillo / Perú / Poder Ejecutivo / Política /
Política agroalimentaria / Elecciones 2021 / Ruralidad / Salud /
Violencia de género

Primera edición digital: setiembre del 2021

Corrección de estilo: León Portocarrero Iglesias

Coordinación: Mónica Pradel S.

Carátula y diagramación: Juan Carlos García M. ☎ (51) 99735-4618

ISBN: 978-612-5009-08-1

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-10742

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

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

www.desco.org.pe

Setiembre del 2021

Contenido

Presentación	9
¿El agotamiento de un ciclo? <i>Eduardo Ballón E.</i>	19
Castillo, la «señal» de una larga marcha a la democracia o volver a la «normalidad» <i>Alberto Adrianzén M.</i>	39
Aquí estoy porque he venido. Un maestro rural es el presidente del bicentenario <i>Rocío Silva Santisteban</i>	57
Mujeres y política. Realidades y desafíos en el bicentenario <i>Karen Bernedo M.</i>	71
Política de la contención: juventud y movilización en la dinámica democrática peruana <i>Adriana Urrutia</i>	89
Desigualdades y Estados débiles, el sustrato de la pandemia y sus efectos en América Latina y el Perú <i>Víctor Zamora</i>	103
Educación 2015-2020: en los límites de las potencialidades de un sistema <i>Sigfredo Chiroque Ch.</i>	133
El invisible mundo rural en pandemia, desde la virtualidad <i>Alejandro Diez H.</i>	153

El «libre mercado» fue creado por el Estado <i>Humberto Campodónico Sánchez</i>	171
Crecimiento económico primario y reducción de pobreza, ¿satisfacen las necesidades humanas básicas en frentes rurales altoandinos y amazónicos? <i>Alberto Graña</i>	199
Análisis de la política agroalimentaria peruana <i>Gissela Ottone C.</i>	221
COVID-19 y la violencia contra las mujeres en el Perú <i>Violeta Barrientos S.</i>	237
La Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Fenmucarinap): cómo empezamos <i>Lourdes Huanca A.</i>	253
Notas sobre las y los autores	271

Presentación

Habitualmente, el volumen del primer semestre del año de la serie Perú Hoy se dedica a un balance de las principales líneas de acción seguidas por el gobierno en funciones. De esta manera, cada cinco años, buscamos ofrecer una reflexión de la gestión quinquenal del gobierno saliente y algunas proyecciones sobre la administración recién inaugurada. Hemos procedido así durante 20 años.

En este sentido, este volumen aborda una situación excepcional: han pasado cuatro presidentes en cinco años, algo que no hemos tenido en la historia reciente del país. Agregado a ello, el contexto determinado por la crisis sanitaria. Sin embargo, lo inédito de la situación pareciera solo un espejismo, pues, en realidad, lo que estamos viendo es un escenario que fue generándose paulatinamente y que ahora se evidencia con toda nitidez.

En el segundo semestre del 2020, meses después de haberse declarado la emergencia sanitaria nacional, había plena certeza

de que no habíamos arribado a ninguno de los objetivos que aparentemente se planteó el gobierno de entonces para hacer frente a la situación: en salud, estuvimos entre los países con mayor cantidad de infectados y muertos per cápita en el mundo, teniendo en cuenta, además, que la cifra oficial estaba sumamente subvaluada, como supimos luego; agregado a ello, teníamos la caída del Producto Bruto Interno (PBI) más importante en Latinoamérica y un aumento proyectado de pobreza muy fuerte, que luego el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) sinceró en alrededor del 30% de la población peruana, colocándonos solamente detrás de Argentina en el panorama regional.

Recordemos entonces que ese fue el marco para la formación de una creciente indignación ante lo intolerable, que nos indicaba los buenos reflejos que aún teníamos como país y que había llegado el momento de realizar cambios. Que unos se hubiesen vacunado apenas llegaron las dosis al país y otros debíamos esperar una incierta oportunidad, o que unos tuviesen acceso al escaso oxígeno existente y otros no, o que algunas empresas simplemente se zurraran en cualquier vestigio de estado de derecho que pueda quedarnos y no pagar impuestos porque no les da la gana –contando además con la conformidad del Tribunal Constitucional–, mientras otros podemos ser permanentes víctimas de las iras santas de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), nos decía claramente que las consecuencias de la desigualdad, nuevamente puesta en el centro del debate mundial, rebasaba totalmente la

idea de suponerla como la simple y creciente distancia entre «los que tienen» y «los que no tienen».

En Latinoamérica hubo –y hay– no solo una amplia reflexión sino también extendidas prácticas para superar las brechas de desigualdades que, entre otras cosas, han permitido avanzar pese a las dificultades. De este modo, desde mediados del siglo XX hemos tenido rápidos y profundos cambios que, en su conjunto, modificaron en forma sustancial las vidas cotidianas de quienes habitamos esta región. En efecto, las sociedades latinoamericanas experimentaron intensos procesos de urbanización y dejaron de ser predominantemente rurales: en 1950, 4 de cada 10 latinoamericanos/latinoamericanas vivían en ciudades; en la actualidad, son 8 de cada 10. La esperanza de vida al nacer pasó de 51 años en 1950 a casi 75 años en la actualidad, y las/los latinoamericanos se enferman y mueren de otras enfermedades que hace décadas atrás. El 2015 la tasa de fecundidad era de 2.1 hijos por mujer, y en 1950 de 5.8, casi tres veces más¹.

En ello, el rol del Estado fue determinante, no tanto por la presunta novedad que podían tener sus medidas –pues hubo pocas innovaciones en las políticas públicas–, sino por su mayor inversión y aumento de la población beneficiada, así como por retomar la protección del trabajo, en el caso de los regímenes progresistas, que había sido debilitada en el neoliberalismo.

Aun así, los resultados alcanzados luego de un gran ciclo de crecimiento, muchos recursos disponibles y voluntad

¹ Kessler, Gabriel y Benza, Gabriela. *La ¿nueva? estructura social de América Latina: Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2020.

manifiesta, no fueron muy impactantes respecto a los escenarios previos. Para Kessler y Benza, esto se debió porque, en general, «los gobiernos no modificaron las bases estructurales de las desigualdades persistentes». No hubo casi transformación en las estructuras productivas, ni muchas alternativas a los modelos extractivos o neoextractivistas, como tampoco innovaciones tributarias muy progresivas o políticas de reforma agraria; en otras palabras, procesos que llevaran a un cambio profundo y permanente en la relación entre las clases, los sexos y los grupos étnicos. A fin de cuentas, si bien es cierto que hubo menos pobreza y disminuyó la desigualdad de ingresos, las élites se tornaron aún más ricas².

La consecuencia de esta situación es que Latinoamérica presenta actualmente un contexto más frágil que en el pasado, resultado, en términos generales, de una combinación de alta desigualdad social en ingresos y patrimonios, con diferenciales crónicos en las tasas y oportunidades de desarrollo entre las regiones existentes dentro de los países.

Ahora bien, gran parte de esta experiencia es comentada y reflexionada –una vez más– por las contribuciones que han compilado dos grandes estudiosos de las desigualdades, Olivier Blanchard y Dani Rodrik³. Estos afirman que actualmente nadie está en la posición de negar que la desigualdad es un problema de primer orden, que requiere de una atención política significativa,

² Kessler, Gabriel y Benza, Gabriela. *La ¿nueva? estructura social de América Latina: Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2020.

³ Blanchard, Oliver y Rodrik, Dani (ed.). *Combating Inequality: Rethinking Government's Role*. Cambridge: MIT Press, 2021.

en tanto restringe el crecimiento económico al reducir las oportunidades de los sectores medios y bajos, así como alentar rentas monopólicas para los muy ricos.

En ese sentido, actualmente es difícil encontrar a alguien que pueda proponer la continuidad de mercados laborales desregulados o recortes a los programas sociales como medios de disminuir la desigualdad, a diferencia de lo que acontecía hace una década, donde la unanimidad se daba en la necesidad de reducir las intervenciones gubernamentales, los incentivos laborales y desmontar los mercados laborales «rígidos».

También se pone a discusión el financiamiento de los servicios sociales, tales como la educación y la salud. Así, sobre el principio del aumento de la presión tributaria, se debate si la progresividad debe darse desde el lado de los ingresos o de los gastos. En esa línea, hay quienes consideran que el gasto público debiera financiarse con impuestos indirectos, que son fáciles de recaudar, pero otros sugieren que la desigualdad debe corregirse desde arriba, mediante el aumento de impuestos sobre el patrimonio y la renta más progresivos. En todo ello, no hay duda de que se necesita un Estado que desempeñe un papel directo más contundente para cerrar las brechas existentes.

Pero, hay más. Las preocupaciones sobre cómo impactan las desigualdades más allá de las diferencias de ingresos, se dirigen también, y de modo preferente, hacia la política. Actualmente, hay un acuerdo unánime en que las desigualdades corroen la democracia al incrementar la polarización y sesgando las preferencias de los votantes que son asistidos por los políticos.

Sin embargo, los problemas, incluso cuando van acompañados de sufrimiento y sensación de injusticia importantes, no conducen directamente a demandas de cambio porque tales presiones exigen condiciones. Una de ellas, la más obvia, es la legitimidad, es decir, que la ciudadanía crea que los políticos son capaces y están interesados en responder a sus preocupaciones sociales y económicas.

Así llegamos a la presidencia del profesor Pedro Castillo. En perspectiva, solo tres meses después de conocerse los resultados de la primera vuelta electoral, el 11 de abril, hemos olvidado muchas de las lecciones que fueron relevantes. Por ejemplo, pese a su derrota en la segunda vuelta y haber encabezado la obcecación de la derecha de no reconocer el triunfo de Castillo, Keiko Fujimori aún es parte importante de ese lado del espectro político, aunque ahora habría que agregar las preferencias manifiestas hacia López Aliaga o De Soto, y el triunfo del primero en Lima. En suma, sería muy interesante saber cómo han ido insertándose espacios cada vez más reaccionarios y primarios en la derecha peruana, hasta el punto de aparecer hoy como fuertes aspirantes a hegemonizar esta parte del espectro ideológico-político del país.

Igualmente, tampoco nos hemos preocupado en responder cabalmente quiénes votaron por Pedro Castillo y por qué lo hicieron. Para ello será indispensable reconstruir las redes y las direccionalidades de su acción política, el manejo de las tensiones y contradicciones dentro del espacio en el que maniobra, las fuentes y mecanismos de financiamiento, y otros aspectos que,

sin conocerse plenamente, poco o nada podríamos entender del resultado electoral que ha obtenido.

En todo caso, los señalamientos que hizo Castillo y que fueron las claves de su éxito se dirigen al encono que fue nutriéndose de la situación que ha producido la democracia en nuestro país. Aun así, pareció estar claro que los peruanos y peruanas buscamos alguna fórmula que permita contener los resultados sociales desastrosos que muestra el modelo neoliberal imperante, sin que ello signifique, ni mucho menos, una apuesta a algo alternativo. En otras palabras, tal vez sea un intento de buscar conducir al sistema a sus límites mismo, sin intentar quebrarlo.

En esa línea, sabíamos que el mandatario iniciaba su gestión en una situación políticamente más débil que la de sus antecesores, lo cual indicaba que debía prestarse extremo cuidado a su posición de arranque. Aun así, mantenía la ventaja táctica de decidir dónde y cuándo plantear las «batallas» iniciales, y así ganar tal vez pocos, pero decisivos y necesarios, espacios de maniobra en la primera semana.

Pero, desgraciadamente, buscó imponerse con una «victoria» ideológica sin intentar impactar positivamente en las expectativas de las personas, la ciudadanía, quien debía darle la legitimidad que necesitaba. En otras palabras, se condujo en términos principistas, suponiendo que bajo nuevos acuerdos empezaríamos a superar las polarizaciones para aprender a convivir tolerando nuestros desacuerdos, por muy profundos que fueron estos. Pero, más allá de los buenos deseos, lo cierto es que se tiene que gobernar con peruanos y peruanas de carne y hueso,

informales, sin aspirar a la salud y, en el mejor de los casos, a una educación menos que mediocre, que reciben cotidianamente golpes en nombre de la derecha como de la izquierda, y demás lados del espectro político.

A estas alturas, en suma, el gobierno del presidente Castillo debiera estar convencido de que sus aspiraciones y las formas que buscaban plasmarlas simplemente no arraigaron. Como señalan las encuestas recientes, los peruanos y peruanas mostramos muchas reticencias para aceptar la oferta presidencial. En su lugar, ante el fracaso de armar acuerdos mínimos que le permitan algo de estabilidad, ha dejado expuesta la posibilidad de ingresar a una vorágine de indecisiones.

De esta manera, el presente volumen se abre precisamente con reflexiones sobre lo que parece ser el fin de un ciclo democrático en el país, que iniciamos el año 2000 y que concluiría con los resultados electorales que forman parte de este escenario, a cargo de Eduardo Ballón, Alberto Adrianzén y Rocío Silva Santisteban.

Luego, Karen Bernedo y Adriana Urrutia nos ofrecen dos textos reveladores, la primera acerca de las mujeres y la política, ubicando retos y posibilidades en el marco del bicentenario; la segunda, respecto al acercamiento sobre los movimientos juveniles. Como se sabe, las y los jóvenes peruanos han sido protagonistas de las principales movilizaciones políticas durante la última década y, en su momento, se vieron estas manifestaciones con expectativas respecto al potencial que mostraban. Sin embargo, luego de un corto tiempo parecieran ser presa de la inacción y la dispersión.

Como no podía ser de otra manera, abordamos la salud desde un análisis en el que Víctor Zamora nos presenta un panorama regional y las enormes desigualdades existentes en torno al sustrato de la pandemia, y sus efectos en América Latina y el Perú. Otro tema socialmente relevante es la educación. Sigfredo Chiroque nos propone los límites de las potencialidades de un sistema que no da más dentro del modelo en sus varios componentes, analizando la situación de la educación en el periodo 2015-2020. Asimismo, Alejandro Diez nos presenta una reflexión más general sobre la dimensión rural en tiempos de pandemia, donde podemos ver cómo esta describió ciclos diferenciados en cada región que compone el país y sobre las diferentes respuestas que se han dado al respecto.

Dentro de los límites del modelo, Humberto Campodónico revela en su texto herramientas importantes para el análisis de las políticas económicas del neoliberalismo del Consenso de Washington y la importancia del sustrato ideológico (el «libre mercado» es bueno para todos) en su arraigo en la sociedad. Asimismo, contamos con la colaboración de Alberto Graña, que se cuestiona acerca de si el crecimiento económico primario y la reducción de pobreza satisfacen las necesidades humanas básicas en frentes rurales altoandinos y amazónicos.

Finalmente, Gissela Ottone nos ofrece un análisis de la política agroalimentaria peruana; mientras que Violeta Barrientos nos acerca al incremento de violencia de género y las medidas adoptadas, como resultado de las políticas de confinamiento. Cierra el volumen un texto casi testimonial de Lourdes Huanca, que nos permite una comprensión de las

respuestas que se dieron a la pandemia, desde la experiencia de las peruanas que residen en el campo.

Son trece textos provocadores con los que aspiramos a generar debate, pues muestran una realidad que debe ser analizada y abordada con propuestas efectivas, que en estos tiempos son tan escasas como la certidumbre que anima nuestras expectativas.

Lima, setiembre del 2021

¿El agotamiento de un ciclo?

Eduardo Ballón E.

Sumilla

El país está viviendo grandes turbulencias que hacen de este tiempo el más intenso e incierto del siglo. La confluencia de distintas crisis que vienen desde atrás, el constante enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como la pobre gestión de la pandemia desde inicios del 2020, incrementaron los malestares y las demandas fragmentadas de sectores mayoritarios de la sociedad, a la par que evidenciaron que nuestro Estado es débil, ineficiente, clientelar y corrupto.

Entre julio del 2020 y julio de este año hemos asistido al cambio de tres presidentes, la instalación de cuatro gabinetes, la negación de investidura a un primer ministro por primera vez en nuestra historia, un proceso electoral con 18 candidatos, la manifestación de la mayor desafección política en las elecciones congresales de este siglo, así como a una segunda vuelta electoral con una campaña en la que el fujimorismo y la derecha en conjunto empujaron una fuerte polarización entre el riesgo del comunismo y la supuesta defensa de una democracia sin contenido, de un orden económico y de un poder excluyente y discriminador en realidad.

El triunfo de Castillo constituyó un resultado histórico que rompe el patrón tradicional. Un maestro, rondero, sindicalista, provinciano y serrano gana la elección y derrota al poder constituido; contra todo y contra todos, estableciendo un hito que cambia nuestra historia, instalando un gobierno claramente plebeyo, sin vínculos con las élites ni la clase política tradicional y resistido por los medios de comunicación, que intentan su demolición desde el 7 de junio. Al frente, una derecha que fracasó en el gobierno de lujo de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) en el Ejecutivo y Fuerza Popular en el Congreso, instalada significativamente hoy día en posturas conservadoras extremas, discriminadoras y fuertemente antidemocráticas. Y si bien el agotamiento de un ciclo en nuestra historia es innegable, no basta para asegurar su cancelación.

Como hemos sostenido en otro texto¹, el país está viviendo grandes turbulencias que hacen de este tiempo el más intenso e incierto del presente siglo. La confluencia de distintas crisis que vienen desde atrás, el constante enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como la pobre gestión de la pandemia en la que nos encontramos desde inicios del 2020², incrementaron los malestares y las demandas fragmentadas de sectores mayoritarios de la sociedad, a la par que evidenciaron que nuestro Estado es desde siempre débil, ineficiente, clientelar y corrupto, con instituciones pobres e incapaz de responder a los intereses generales de la ciudadanía.

En un escenario fuertemente marcado por la mal llamada «informalidad» (72.4% de la Población Económicamente Activa -PEA- el 2018, 95.6% en el ámbito rural), por las distintas desigualdades resultantes de nuestra estructura social excluyente y el centralismo que caracteriza nuestra historia, así como por el derrumbe de nuestro limitado patrón de cohesión social y el descrédito de la política, la sociedad amenaza con

¹ Ballón, Eduardo. «El año que vivimos en peligro». En: **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. A ritmo de pandemia y cuarentena*. Lima: **desco**, 2020. Ver en: bit.ly/3yVw0tO

² Sobre el particular, ver: Asensio, Raúl (ed.). *Crónica del gran encierro. Pensando el Perú en tiempos de pandemia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2020 (bit.ly/3ngdSs2). Ver también: Jochamowitz, Luis y León, Rafaella. *Días contados. Lucha, derrota y resistencia del Perú en pandemia*. Lima: Planeta, 2021.

desplomarse porque las estrategias fuertemente generalizadas de «desformalización»³ de las relaciones en ella (sociales, políticas, económicas y culturales), entiéndase informalidad económica, desborde social y achichamiento cultural, que antes que un problema para muchos sectores en el país fueron una solución dentro del orden neoliberal, se mostraron también agotadas en el contexto de la pandemia.

El enfrentamiento Ejecutivo-Congreso y la caída de Vizcarra

En ese marco, a mediados de julio del 2020, el gabinete ministerial que presidía Vicente Zeballos fue renovado en medio del estado de emergencia resultante de la pandemia del coronavirus, que llevaba entonces más de 12 000 fallecidos, cerca de 340 000 contagiados y provocado una grave crisis económica y de desempleo. Zeballos dejó la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) tras 10 meses de gestión, en donde perdió dos ministros (Cultura, por la contratación de Richard Swing, e Interior, por presunta corrupción en compras públicas en la Policía), enfrentó distintos cuestionamientos (el Colegio Médico pidió la renuncia del titular de salud en mayo, la ministra del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social fue cuestionada por los retrasos en los bonos a las familias vulnerables, la ministra de Trabajo fue denunciada por los abusos con la suspensión laboral perfecta, el titular de Justicia lo fue por los motines en distintos penales) y se enfrentó continuamente con el Congreso que buscaba interpelar a seis miembros de su gabinete. En ese escenario de debilidad del Ejecutivo, la aprobación presidencial (65%), aunque era llamativa, ya había perdido 22 puntos desde marzo⁴.

³ Sobre el particular, ver: Martuccelli, Danilo. *La sociedad desformal. El Perú y sus encrucijadas*. Sao Paulo: Plataforma Democrática, 2021. En: bit.ly/3h63eAg

⁴ Ipsos. *Opinión Data - Julio 2020*. Lima: Ipsos, 2020. En: <https://bit.ly/3BLIUNN>

Como parte de las disputas entre los dos principales poderes del Estado, en menos de 15 días (entre julio y agosto) asistimos por primera vez en la historia a la negación de confianza de un primer ministro, del gabinete Cateriano, y a la formación de uno nuevo, presidido por el hasta entonces ministro de Defensa, general Walter Martos. El abrumador voto obtenido por Martos (115 votos a favor), apenas una semana después del rechazo al primero, estaba cantado. Cateriano cayó por una combinación de factores que iban más allá de la acción de un grupo de congresistas interesados en «castigar a la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu)» y al ministro de Educación por afectar los intereses privados que representan. No siendo un tema menor, como tampoco lo fue el estilo arrogante y soberbio que mostrara el premier de ese momento, confluyeron el malestar del interior del país por la sensación de abandono del gobierno nacional (62 de los parlamentarios provincianos votaron en contra de la aprobación), las críticas a la minería y más ampliamente el rechazo al modelo económico de algunas de las bancadas⁵. Intentar negar esa realidad, como lo hizo Vizcarra, así como la mayoría de medios de comunicación en un primer momento, apuntaba a cargar las tintas contra un Congreso fragmentado, desordenado y tan pragmático como el propio presidente. No obstante los cambios, la autocrítica siguió ausente en el Ejecutivo y su carencia de una estrategia clara en materia de salud y saneamiento se hizo evidente, como lo ratificaron los números y el virtual colapso de nuestro sistema de salud; como fue obvio también la mucha insistencia en la reactivación económica, que no se dio, y la muy poca luz sobre los bonos y el apoyo a la gente.

En septiembre el Congreso votó sin éxito la vacancia del mandatario a partir de varios audios que lo comprometían estructurando su defensa con sus funcionarios para responder

⁵ OjoPúblico. «Lobbies, fragmentación y agendas regionales pendientes detrás de la caída del Gabinete». *ojo-publico.com*, Lima, 5 de agosto del 2020. En: bit.ly/3BQhAN5

ante la Fiscalía y el Congreso por el caso Swing. La opinión pública, frente al hecho, consideraba mayoritariamente (79%) que debía concluir su mandato, aunque un porcentaje similar (78%) entendía que se trataba de una conducta incorrecta, grave o muy grave⁶. Un mes después, el segundo pedido de vacancia se presentó con distinta suerte. La investigación de la Fiscalía sobre presuntos pagos ilícitos durante su gestión como gobernador regional de Moquegua fue el hecho esgrimido para argumentar la incapacidad moral.

Los distintos «pequeños intereses» –los negocios de las universidades «bamba», garantizar la impunidad parlamentaria, frenar la lucha contra la corrupción y los juicios de *Lava Jato*– abrieron un nuevo capítulo de una crisis de largo recorrido. Desde distintos frentes se construyó el escenario que terminó con la gestión de Vizcarra. Confluyeron desde agrupaciones políticas con intereses particulares y de corto plazo, en un Congreso donde cerca de 70 de sus integrantes tenían historia judicial, hasta sectores del Ministerio Público interesados en «asegurarse», quienes siguieron una práctica tan instituida como condenable, filtrando a los medios la información necesaria. Con ellos, el llamado «Club de la construcción», la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) y los principales gremios empresariales, interesados en bloquear los juicios como parte de los pasos que les urgían para recuperar su poder, así como buena parte de los medios de comunicación⁷.

Como era previsible, la decisión generó una ola de indignación y protesta contra una de las instituciones más criticadas y resistidas los últimos años. La presencia espontánea de grupos de manifestantes en las calles y los pronunciamientos de

⁶ Ipsos. *Informe de opinión. La crisis política*. Lima: Ipsos, 2020. En: bit.ly/3n7wzfD

⁷ Martuccelli, Danilo. *La sociedad desformal. El Perú y sus encrucijadas*. Sao Paulo: Plataforma Democrática, 2021. En: bit.ly/3h63eAg. Ahí se subraya la heterogeneidad de la coalición golpista que compartía intereses claramente «negativos».

distintas organizaciones de la sociedad civil fueron inmediatos y coincidentes en la condena y en la expresión de los temores que produce una institución que actúa irresponsablemente. La elección de Manuel Merino, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso, como Presidente de la República, y la composición del gabinete de Antero Flores Araoz, terminaron de encender la calle, pues la designación de Merino fue vista por un amplio sector de la ciudadanía como un golpe de Estado. 88% estuvo en desacuerdo con la vacancia de Vizcarra, 94% en contra de la designación de Merino, mientras la desaprobación del Congreso llegó al 88%, su punto más alto desde el 2016⁸.

Las movilizaciones de noviembre y diciembre y el gobierno de Sagasti

La masividad y la fuerza de la protesta en las calles terminaron con el gobierno de Merino y Flores Araoz. Dos muertos, más de 120 heridos y varios desaparecidos iniciales evidenciaron la brutal respuesta del Gobierno y la Policía. La opinión pública rápidamente «empató» con una movilización que representó un cambio significativo frente a la dinámica anterior. 86% declararon su apoyo a las marchas y 13% dijeron haber participado en las mismas, según las encuestas de Ipsos. Sobre las movilizaciones, estas tuvieron algunos rasgos importantes que conviene resaltar.

En principio, la protesta fue mayoritariamente joven y autoconvocada por distintos colectivos⁹ que no se proponían la defensa del presidente, pero que rechazaban con fuerza

⁸ Ipsos. *Opinión Data - Noviembre 2020*. Lima: Ipsos, 2020. Ver en: bit.ly/3hb2OsG

⁹ Sobre el particular, ver: Villanueva, Eduardo. *Rápido, violento y muy cercano. Las movilizaciones de noviembre de 2020 y el futuro de la política digital*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2021. En dicho texto, el autor diferencia tres grupos de jóvenes: los activistas dedicados a causas sociales, los grupos movilizadores a la manera de barras de equipos de fútbol y los espontáneos (grupos de barrio o de amigos).

el disfraz de legalidad del golpe de una coalición mafiosa y conservadora. Las movilizaciones, que carecieron de un centro y una conducción clara, fueron descentralizadas, desconcentradas y significativamente mesocráticas, teniendo múltiples escenarios y formas: marchas de distinta índole en las calles, fuerte actividad y convocatoria en las redes sociales, cacerolazos, pintas y múltiples formas de expresión convergieron con fuerza e intensidad. La oposición formal al golpe –partidos, sindicatos y autoridades locales– fue muy débil y más declarativa que real. Por un lado estuvieron los partidos, temerosos con razón de ser rechazados, mientras por otro las organizaciones sindicales que convocaron a una movilización propia y tardía.

La protesta fue poco ideológica, con una demanda transversal muy clara: fuera Merino y la corrupción, potenciada por un repertorio muy amplio de acciones sociales y expresando malestar y desagrado antes que una agenda concreta. Siendo fundamentalmente pacífica, la movilización reivindicó con fuerza su derecho a la calle, mostrándose capaz de «organizarse» rápidamente para responder a la brutal respuesta policial que aceleró la pronta «huida» de varios ministros y la rápida caída de Merino. Aunque la dispersión en la protesta fue notoria, distintas voces que interpretaron una confluencia «ciudadana» en defensa de la democracia obviaban la fuerza del rechazo a la clase política y algunas consignas –una nueva constitución, por ejemplo– que suponen una demanda por transformaciones radicales, evidenciando el desgaste de una hegemonía cada vez más resquebrajada¹⁰.

¹⁰ De las distintas lecturas y primeras interpretaciones de las protestas de noviembre, dos de ellas, desde distinta perspectiva, resultan particularmente agudas. Mientras Martuccelli encuentra una reacción ciudadana contra las opacidades políticas propias de la sociedad desformal, Mijail Mitrovic, en un texto publicado en *Mañana*, junto a un ensayo fotográfico de Musuk Nolte (ver en: bit.ly/3lh7A9l), encuentra brechas e hilos conductores entre la indignación y las demandas sin programa común

En ese contexto, tras distintas marchas y contramarchas, el Congreso eligió a Francisco Sagasti como su presidente y, por lo tanto, como mandatario transitorio del país en una derrota parcial de los sectores más conservadores y de la coalición que vacó a Vizcarra. Su gabinete, de claro corte tecnocrático y con relativa experiencia en la gestión pública, se instaló con un discurso democrático y de «buenas maneras» llamando a la «unidad y al diálogo nacional». Manteniendo un compromiso con el modelo y la política económica de las últimas décadas –el ministro de Economía fue quien presidió el Consejo Fiscal los años anteriores–, y falto de experiencia política, su supervivencia se entiende por la claridad que tuvo su agenda básica que priorizó tres puntos: (i) garantizar elecciones democráticas libres y transparentes en la fecha convocada; (ii) atender la pandemia asegurando el acceso eficiente y justo a la vacuna; y (iii) avanzar en la reactivación económica atendiendo las urgencias de la pequeña agricultura y la agricultura familiar para garantizar la alimentación. A partir de dicha agenda, y no obstante sus propios errores y algunos conflictos sociales de envergadura –los trabajadores de la agroexportación–, pudo resistir su enfrentamiento con el Legislativo y los sectores más conservadores que se mantuvieron hasta el final de su gestión.

El proceso electoral y los resultados de la primera vuelta

Las elecciones se organizaron en un contexto difícil. No obstante su solidez macroeconómica, el Perú fue de los países más afectados por la crisis de la pandemia. El escenario inmediato es complejo, pero menos malo de lo que se pensaba hasta el último trimestre del 2020. El Banco Central de Reserva del Perú estimó que el Producto Bruto Interno (PBI) se contrajo el 2020 hasta en -11.1%, con un déficit

de noviembre, y las luchas contra la agroexplotación de diciembre, que avanzan hacia un reconocimiento de derechos laborales mínimos.

fiscal del 8.9% del PBI, el nivel más alto desde 1990. Este resultado estuvo determinado tanto por las medidas transitorias de gastos e ingresos para enfrentar la pandemia de COVID-19, así como por el efecto del menor nivel de actividad económica en los ingresos. La inversión privada cayó 17.2 por ciento. La recesión producto de la COVID-19, terminado el 2020, solo parecía comparable a la que ocurrió durante la hiperinflación de fines de los años 80 del siglo XX. Basta con decir que al final de ese año la pobreza alcanzó al 30% de la población¹¹.

El proceso electoral fue inevitablemente corto. Menos de tres meses, atravesados por una pandemia que siguió pareciendo incontrolable y que configuraba un escenario de muerte y sufrimiento. Al desinterés y a la desconfianza que producía una elección con 18 candidatos presidenciales y 19 listas congresales, los más de ellos desconectados de la gente y sus necesidades, se sumó una campaña altisonante, prácticamente vacía de contenidos y llena de ofertas y anuncios fantasiosos en los que cayeron la mayoría de aspirantes para beneplácito de muchos medios de comunicación, interesados en el *rating* y la venta antes que en la información y la promoción del debate.

Con este escenario no sorprendió que el ausentismo, 29.95%, fuera el más alto de este siglo, superando por más de 10 puntos al del 2016, no obstante el esfuerzo realizado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) que, hay que reconocer, más allá de errores puntuales como el horario de votación para la población vulnerable, logró sacar adelante el proceso con relativo éxito. Tampoco debe sorprender la suma también alta de votos blancos y nulos (17.5%), lo que evidenció que más del 46% del padrón expresó su desconfianza en la variopinta oferta electoral y en que desde aquella haya voluntad e interés por cambiar las cosas. El ausentismo fue especialmente significativo en varias

¹¹ Lavado, Pablo y Liendo, César. «COVID-19, pobreza monetaria y desigualdad». *focoeconomico.org*, 29 de mayo del 2020. Ver en: bit.ly/3DWuhb2

regiones (Loreto 40%, Cajamarca 38%, Pasco 36%, Ucayali 34% y Piura 33%), como lo fueron los votos viciados y nulos en otras tantas (San Martín 28%, Amazonas y Huancavelica 27%, Huánuco 26%, Loreto 25%, Apurímac y Cajamarca 24%), subrayando el tono nacional de distancia frente a las elecciones.

Aunque la victoria de Pedro Castillo en la primera vuelta (18.9%) sobre Keiko Fujimori (13.4%) fue «leída» con sorpresa, las encuestas la insinuaban desde la segunda quincena de marzo. El mapa electoral resultante fue muy similar al que se dio el 2006. Lima - Callao y parte de la Costa moderna votando por el modelo y el mercado, mientras la Sierra, desde Cajamarca hasta Puno, el Sur y el Centro, íntegros, haciéndolo por el cambio y por mayor presencia del Estado. Perú Libre ganó en 137 provincias, mientras Fuerza Popular lo hizo apenas en 40, triunfando en las restantes otras cinco agrupaciones.

Como tendencia general, Perú Libre y Castillo ganaron en los territorios más pobres. 46 de los 50 distritos con mayor pobreza monetaria y los diez distritos con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) más bajo, haciendo lo propio en 17 de las 25 provincias con menor Índice de Densidad del Estado (IDE). En sentido estricto, los resultados territoriales se asentaron sobre las múltiples polarizaciones que se producen en los escenarios regionales y locales. Las más evidentes: el malestar generalizado con el Estado, los políticos y su manera de hacer política; la distancia entre Lima y las regiones, especialmente del Centro y Sur del país; las desigualdades entre la capital y el interior, como las distancias entre las capitales departamentales y el resto de sus espacios; así como el descontento con los servicios públicos que se incrementaron groseramente en la pandemia. Todo ello se observa claramente en los resultados electorales.

Es así que el resultado de abril mostró algunos cambios significativos en el mapa electoral. Dentro de ellos: (i) la desaparición del centro político (el partido Morado se redujo a su mínima

expresión y Victoria Nacional se licuó); (ii) el surgimiento de un bloque de derecha radicalmente conservador, cuyas figuras más visibles fueron Renovación Nacional y su candidato López Aliaga (expresando una voluntad clara de cortar libertades y derechos, así como una alianza con los mayores fundamentalismos religiosos, lo que arrastró a otras agrupaciones de derecha significativas –Fuerza Popular y Avanza País– a enfatizar su conservadurismo)¹²; (iii) la derrota y retroceso de las organizaciones que afirmaron el respeto de los derechos y libertades, proponiendo incluso su ampliación (la suma de estas fuerzas –Juntos por el Perú, Partido Morado, Victoria Nacional y Frente Amplio– apenas llegó al 15.6% de los votos válidos); y (iv) también perdieron importantes sectores de la sociedad civil organizados y movilizados alrededor de los derechos y las libertades.

El giro conservador que mostraron los resultados es significativo. Como fue notorio, Perú Libre comparte esas posiciones por lo menos en materia de enfoque de género, centralidad de la familia, violencia contra la mujer, aborto y un largo etcétera. Al hacerlo, expresa la mirada y la distancia que tienen sectores significativos del mundo popular, urbano y, especialmente, rural, en estas materias. El ascenso de la derecha más conservadora, particularmente en Lima, donde sumados alcanzaron más del 43% de los votos válidos, incorpora al escenario político la figura de López Aliaga, quien disputó con éxito el mundo popular que el fujimorismo mantuvo a lo largo de los años. Así, lo superó en distritos como San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, Comas y San Martín de Porras, por señalar algunos.

La primera vuelta consagró también la elección de un Congreso fragmentado en diez bancadas, donde Perú Libre (con 37 congresistas) es la primera minoría, seguido por Fuerza Popular (24), Acción Popular (17), Alianza Para el Progreso (15),

¹² Sumadas estas tres organizaciones que tienen vínculos de larga duración con el fujimorismo, alcanzan el 36.6% de la votación.

Renovación Popular (13), Avanza País (7), Podemos y Juntos por el Perú (5 cada uno), Somos Perú (4) y el Partido Morado (3). Se trata de un Congreso donde el nivel de representación del partido elegido como primera minoría sobre la base de votos emitidos llega apenas al 9.73%. 47% de los congresistas se inscribieron a fines del 2020 en el partido por el que postularon y 28% no son afiliados al mismo (49% y 40%, en el caso de PL, y 84% y 8% en el de Fuerza Popular). 21% registró haber postulado antes por otro partido¹³. Añadamos a esto que 78% del total carece de experiencia en cargos altos de gestión pública y que apenas 15% conoce algo del trabajo parlamentario, mientras que 11 de los representantes elegidos tiene antecedentes civiles y penales, y 4 cuentan con investigaciones. En otras palabras, resultaría ingenuo esperar importantes «lealtades» y «disciplinas» partidarias en una representación significativamente marcada por intereses personales y de pequeños grupos. Una representación que repite y amplía los límites y vicios de las anteriores.

La segunda vuelta y el invento del fraude

La segunda vuelta electoral se polarizó rápidamente por la estrategia de Keiko Fujimori, quien desde el primer momento apostó por la ideologización de su campaña –la combinación de «terruqueo», anticomunismo y promesas de reparto–, dejando de lado el discurso tradicionalmente tecnocrático de la derecha, que buscó mantener en la primera vuelta. Castillo, por su lado, parecía convencido de que podía ganar con el mismo tono y registro que usó en la primera vuelta, apelando al factor identitario, resolviendo sus distancias con la agrupación que lo cobijaba y precisando sus principales medidas de gobierno y su distancia de la corrupción.

¹³ Hidalgo, Martín. *Congresopedia. Veinte años de un sistema parlamentario fallido*. Lima: Planeta, 2021.

La segunda vuelta dejó de lado el ineludible debate de cómo enfrentar la pandemia y la situación sanitaria del país, y sus efectos económicos y laborales, por señalar apenas las dos primeras urgencias que deberá enfrentar el futuro gobierno, cualquiera que fuere. El centro de la disputa que impuso la derecha fue la que opone comunismo y democracia, como si el primero fuera realmente un riesgo que corre el país y la segunda estuviera llena de contenido y atenta a las necesidades de la gente. Una polarización que no ayudaba al debate y golpeó a nuestra exánime democracia, donde la mayoría de los medios de comunicación de masas y buena parte de las redes sociales devinieron en tóxicas.

El fujimorismo y la derecha toda, con la bendición de Mario Vargas Llosa, pensaron que el futuro era la restauración y terminaron de instalar una polarización fuertemente racista y discriminadora con crecientes indicios de violencia que no se habían visto antes en campaña electoral alguna.

La victoria final de Castillo fue un resultado electoral histórico que supone una ruptura en el patrón tradicional del país. Un maestro, rontero, sindicalista, provinciano y serrano gana la elección y derrota al poder constituido; contra todo y contra todos, estableciendo un hito que cambia la historia del país, instalando un gobierno claramente plebeyo. Sin vínculos con las élites ni la clase política tradicional, sobre todo limeña, resistido por los grandes medios de comunicación de masas –en especial el Grupo El Comercio– que, con contadas excepciones, intentaron su demolición desde el 7 de junio.

El profesor ganó la segunda vuelta usando las palancas que tuvo en la primera ronda –el factor identitario, su condición de *outsider*, el aparato y la cierta capacidad electoral de Perú Libre¹⁴,

¹⁴ Partido regional de Junín fundado el 2007 como Perú Libertario, que se convirtió en agrupación nacional desde el 2012 y cambió su nombre al actual el 2019. Con un perfil propio de la izquierda marxista de los 70, desde un primer momento buscó organizarse desde Junín, creciendo hacia Huancavelica y provincias de Apurímac y Cusco. En las

el movimiento de docentes que lideró el 2017 que se convirtió en su primer y principal aparato de campaña, las redes chotanas que se organizaron desde la primera vuelta y que le dieron desde temprano su soporte personal básico, entre otros-, a las que se sumaron el respaldo de Juntos por el Perú - Nuevo Perú, mediante el único acuerdo institucional que él suscribió, así como el del Frente Amplio. Aunque su victoria fue territorialmente arrasadora¹⁵, electoralmente obtuvo un triunfo ajustado que posibilitó la campaña inmediatamente instalada por el fujimorismo y el conjunto de la derecha.

Aquella esgrimió cotidianamente nuevas fantasías. De las acusaciones de indicios de fraude con los que empezaron la noche misma de los resultados, pasaron en horas a la denuncia de un fraude sistemático. Argumentaron que Perú Libre había impugnado las actas donde Fuerza Popular tenía votaciones altas, denunciaron el contenido de las charlas de capacitación a sus contrincantes, encontraron «imposibles estadísticos» en las mesas donde no tuvieron votos, «descubrieron» familias completas instaladas en mesas electorales, hallaron muertos votando y firmas falsificadas... pero nunca presentaron pruebas. Simultáneamente, intentaron ocupar las calles y aumentar la presión sobre las autoridades electorales –incluyendo la «declinación» de Arce Córdova-, como

elecciones del 2010 ganó el Gobierno Regional de Junín, el 2018 reeditó ese triunfo y ganó además cinco provincias y 29 distritos. Habiendo participado en las elecciones nacionales del 2016 –finalmente se retiraron-, así como en las parlamentarias del 2020, donde obtuvieron el 3.40% de los votos, además de acumular experiencia y desarrollar un pequeño aparato con capacidad electoral, hicieron conocido su símbolo electoral, un lápiz, que empataba con el maestro candidato.

¹⁵ De acuerdo a los resultados de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Perú Libre triunfó en 16 de 25 regiones, 153 de 196 provincias y en 1496 de 1874 distritos. Castillo venció en los 10 distritos más pobres, mientras Fujimori lo hizo en 9 de los 10 más ricos. Castillo triunfó en 837 de los 914 distritos con comunidades indígenas. En cinco regiones del centro sur obtuvo más del 80% de los votos –Puno, Huancavelica, Cusco, Ayacucho y Apurímac –; en otras cuatro regiones, tres del Sur, más del 70% –Moquegua, Tacna, Madre de Dios y Cajamarca-; mientras que en Pasco y Arequipa estuvo sobre el 60%.

parte de una campaña que se fue llenando de agresividad verbal y discriminación racista contra Pedro Castillo y sus electores.

Los más tercos persistieron exigiendo revisar el padrón electoral¹⁶, invocando a la criptología o convocando directamente a una auditoría internacional. Más grave aún, empezaron a alentar un golpe de Estado. Movilizaron a militares retirados para presionar a las Fuerzas Armadas y pretendieron presentarse como los salvadores de la patria. Algunos de ellos sacaron a las calles a grupos violentos y buscaron amedrentar y agredir a distintas autoridades del proceso electoral, cruzando líneas rojas elementales que obligaron a Fujimori a tomar distancia de las peligrosas y constantes incitaciones a la violencia de López Aliaga y su movimiento, que rápidamente buscaron asumir el liderazgo de la derecha y desplazar a Keiko Fujimori y sus seguidores.

La derrota de Keiko Fujimori fue la de su asentamiento en las burguesías urbanas de las grandes ciudades y en la de los sectores medios ligadas a ellas, en un escenario en el que el pueblo aglutinado alrededor de Alberto Fujimori 30 años atrás apareció disgregado, en una elección donde el neoliberalismo, la derecha en su conjunto, tuvo muy poco para ofrecerles a las masas empobrecidas y más directamente afectadas por la pandemia. Su capacidad futura de articular a las derechas está ahora, como nunca antes, entre interrogantes y además de López Aliaga aparecen varios competidores y competidoras en un universo más fragmentado que el de la izquierda. Fragmentación que ciertamente alcanza al mundo gremial empresarial, tema sobre el que se ha dicho muy poco¹⁷.

¹⁶ De Althaus, Jaime. «No solo ser, sino parecer imparcial». *El Comercio*, Lima, 25 de junio del 2021. Ver en: bit.ly/38OG39m

¹⁷ Sobre el particular, ver: OjoPúblico. «Gremios empresariales forman nueva coalición luego de discrepancias con CONFIEP». *ojo-publico.com*, Lima, 19 de julio del 2021. Ver en: bit.ly/3zUp2WW

11 organizaciones empresariales formaron en junio la Unión de Gremios del Perú para actuar como una alianza paralela a la Confiep porque no se sienten representados por esta y por discrepancias políticas. Algunas de las organizaciones integrantes de este nuevo grupo son la Asociación de Exportadores (ADEX), la Cámara Nacional de Turismo del Perú (Canatur) y la Sociedad Nacional de Industrias. A fines de junio, los integrantes de este nuevo bloque ya se habían pronunciado de manera colectiva contra las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), calificando de restrictivas las fechas y horarios fijados por el organismo electoral para recibir los masivos pedidos de nulidad de los resultados electorales de mesas de votación impulsados por Keiko Fujimori.

En ese escenario, desde distintos espacios del desaparecido centro político pero también desde la derecha liberal, se generaron algunos acercamientos a Castillo, mientras que diversos analistas, periodistas e intelectuales liberales, o directamente de centro derecha, enfrentaron a los distintos discursos sobre el fraude, carentes de sustancia y crecientemente impulsores de una primitiva alianza anticomunista de toda la derecha nacional -inicialmente soñada por la denominada Coordinadora Republicana-, con respaldo internacional (Fundación Liberal, VOX, Vargas Llosa, disidencia castrista de Miami, ultraderecha católica y evangélica, grupos confesionales), quienes no dudaron en alentar incluso el golpe de Estado.

Un futuro difícil y complejo

La encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) de julio del 2021¹⁸ mostraba que no obstante la sostenida campaña en su

¹⁸ Instituto de Estudios Peruanos (IEP). *Informe de opinión - Julio 2021*. Lima: IEP, 2021. Ver en: bit.ly/3jQrOHh

contra, la opinión pública favorecía al nuevo presidente y no a los otros actores de la escena, incluido un apoyo al nuevo partido de gobierno. Castillo emergió de la demolición a la que fue sometido con 53% de aprobación, sin la confianza de la elite, mostrando un abismo electoral donde su aprobación en Lima era 40%, fuera de Lima 59% y en el Perú rural 68%, evidenciando que la estrategia de la deslegitimación –y retraso de su proclamación– solo tuvo un efecto relativo. Otros datos indicaban que solo uno de cuatro peruanos creía que hubo fraude, llegando a un tercio en Lima; ese relato naufragaba en las regiones y se localizaba en un sector de la derecha (39%) y en poco más de la mitad de los votantes fujimoristas (54%). Los que creían que Castillo es democrático (45%) eran más que los que lo veían autoritario (31%). La encuesta mostraba que los peruanos se imaginaban un gobierno de Castillo desde la esperanza y la incertidumbre (34% y 16%, respectivamente) antes que desde el miedo (15%).

No obstante, la misma encuesta mostraba que la confianza en la futura administración era baja (16%), señal de que no habría cheque en blanco. Tales resultados revelaban que el nuevo presidente iba a encontrar un panorama muy complicado: una alta expectativa y presumiblemente varias y distintas demandas de quienes votaron por él, y una sensación de incertidumbre de todos. La gente agobiada y desgastada de los sostenidos enfrentamientos de los últimos meses, parecía, a fines de julio, más interesada en resolver sus retos diarios –vacunación y salud, empleo y reactivación económica, acceso a servicios y reconocimiento– que en mantenerse en la polarización acicateada desde la derecha.

Y si bien el agotamiento de un ciclo en nuestra historia es innegable, no basta para asegurar su cancelación. Se percibe claramente la precariedad de los actores políticos, la fragilidad de agencia de la sociedad y el hartazgo de la gente que cree que los políticos siempre encuentran la manera de proteger sus privilegios. La población piensa que a la élite económica y política no le interesa

la gente que trabaja, percibe que la división más importante en nuestra sociedad es la que existe entre la gente y las élites políticas y económicas, y siente que los especialistas no entienden la vida de quienes no son especialistas¹⁹. Lo que es innegable, sin embargo, es que entramos a otro momento marcado por la incertidumbre, pero donde la restauración que pretenden algunos en el país parece muy difícil, pudiendo esta incluso conducirnos al abismo.

¹⁹ Sobre el particular, ver: Ipsos Internacional. *Sentimiento de sistema roto en 2021. Populismo, Anti-elitismo y Nativismo. IPSOS Global Advisor-Encuesta de 25 países*. Lima: Ipsos Internacional. Ver en: bit.ly/2YEklmJ

Castillo, la «señal» de una larga marcha a la democracia o volver a la «normalidad»

Alberto Adrianzén M.

Sumilla

Esta es una primera aproximación del triunfo de Pedro Castillo, candidato de Perú Libre, en las últimas elecciones generales, su importancia y significado político en un país en el cual los últimos cinco años hemos tenido cuatro presidentes y dos Congresos nacionales. Asimismo, planteamos que el triunfo de Pedro Castillo es parte de un ciclo democratizador de la región y también del país, lo que permite redefinir el significado de la política y de la propia democracia, donde destaca su carácter inclusivo, conflictivo y hasta polarizador al mismo tiempo. Es decir, un enfoque contrario a aquel que afirma que la conflictividad y, sobre todo, la polarización son contrarias a la política. También se afirma que el triunfo de Castillo bien puede cerrar un ciclo histórico que comenzó con el proceso velasquista, que significó el fin del régimen oligárquico y el inicio de un ciclo democrático, hasta ahora inconcluso, y que, en este contexto, el fujimorismo es un acto de restauración neooligárquico. Finalmente, damos cuenta de los primeros 15 días del gobierno de Pedro Castillo, donde destacan tanto el signo conflictivo de este momento político como también el carácter golpista y antidemocrático de la derecha peruana.

En aquellos países donde hay más momentos ingobernables, son precisamente aquellos donde más cambios hay y más se percibe avances hacia mayores niveles de democratización. La ingobernabilidad se está transformando perseverantemente en un gran instrumento de democratización¹

Cuando desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo me invitó a escribir un artículo para el *Perú de Hoy*, le puso como título tentativo: ¿Nueva normalización? Entendí que estas palabras hacían referencia a la pandemia, esta suerte de «peste» que cambió por completo la vida en el país y en el mundo. Sin embargo, he optado por relacionarlas más con las últimas elecciones generales, es decir, tanto con la primera y segunda vuelta presidenciales como también con las parlamentarias. Por eso, la primera pregunta que me hice, en este nuevo contexto, fue, ¿qué debemos entender por «nueva»? y la segunda, ¿qué debemos entender por «normalización»? Además, pensaba que la palabra misma era contradictoria porque si existiese una «nueva normalización», esta sería más de lo mismo. Una repetición de lo que nos había sucedido

¹ Corporación Latinobarómetro. *Informe 2008*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2008. La pregunta que hay que hacernos en este punto es para quién o para quiénes se convierte en «ingobernable» un país.

todos estos años y que tuvo como expresión cuatro presidentes² y dos Congresos en estos últimos cinco años. Y si bien hoy tenemos algo nuevo con el triunfo ajustado de Pedro Castillo en la segunda vuelta³, cabe preguntarnos si es real o viable en estos tiempos una «normalización». O si más bien el triunfo del gobierno se construirá sobre la derrota de la oposición y la derecha. Porque como me dijo el expresidente de Bolivia, Evo Morales, días antes de ganar las elecciones el 2005, «en este país alguien tiene que perder».

Una explicación necesaria

Estas palabras del expresidente Morales, más allá de que sean polémicas y hasta duras para algunos, son muy útiles para entender lo que sucedió en Bolivia y lo que hoy nos podría suceder, ya que nos remiten a lo que considero define la política en momentos como los actuales: el conflicto. El argentino Eduardo Rinesi, en un interesante e inteligente libro⁴, afirma, siguiendo a Claude Lefort, «que el conflicto es un elemento **constitutivo de la política** (...), y que lo es en el sentido más radical de que **constituye su misma materia**». De ahí que el conflicto «no es otra cosa que la realidad de la política».

Desde este punto de vista, para Rinesi:

(...) el pensamiento trágico, en efecto, (...) es un pensamiento capaz de convivir con el conflicto y de tratar de pensar en él y a partir de él (y no a pesar de él, ni mucho menos contra él) (...) es un tipo de pensamiento especialmente apto para el estudio de los fenómenos políticos.

² Hemos obviado la presidencia de la segunda vicepresidenta, Mercedes Araoz, que juró ante el Congreso clausurado y que duró apenas un día.

³ La diferencia a favor del candidato Pedro Castillo, de Perú Libre, respecto a la votación que logró Keiko Fujimori, de Fuerza Popular, fue de apenas un poco más de 40 mil votos.

⁴ Rinesi, Eduardo. *Política y tragedia: Hamlet, entre Hobbes y Maquiavelo*. Buenos Aires: Ediciones Colihue, 2003.

Para este autor, «lo que se opondría al pensamiento trágico sería la filosofía (política) porque se levanta contra el conflicto» y porque cuando piensa en este lo hace «a partir y dentro del presupuesto del orden». De ahí que «la filosofía política sólo podría pensar el conflicto en el mismo movimiento en el que piensa las formas de encuadrarlo, superarlo, disolverlo y, por esas vías, sacarlo de la escena». En este marco se puede afirmar lo siguiente: mientras que la filosofía (política) busca establecer una relación entre el **conflicto y el orden**, la política buscaría establecer una relación entre el **conflicto y el poder**.

Señalo esto porque creo que la primera característica de este ciclo democratizador de la región es su carácter conflictivo, porque se vive un momento de inclusión o inclusivo. Con ello no solo hacemos referencia al incremento de electores como son los analfabetos y los jóvenes⁵, sino también a tres temas centrales que señalamos a continuación:

- a) La participación política de sectores y movimientos sociales que antes no participaban, o cuya participación política era más bien marginal⁶. Ello es notorio en estos últimos tiempos en que la protesta social no solo ha tomado las calles, sino que también ha tenido como unas de sus características más importante su larga permanencia en el tiempo en países como Chile, Colombia y Ecuador, logrando, por ejemplo, en

⁵ Por ejemplo, en el Perú las y los analfabetos recién votan con la Constitución de 1979. En otros países, como Ecuador y Nicaragua, la edad para votar es ahora de 16 años.

⁶ Con ello hacemos referencia a los viejos y nuevos movimientos sociales, muchos de ellos convertidos en partidos políticos: indígenas, mujeres, ambientalistas y otros. Un buen ejemplo de ello es lo sucedido en Chile y la elección de una Asamblea Constituyente; la prolongada protesta social en Colombia y el triunfo de Pedro Castillo en el Perú. En este proceso inclusivo habría que señalar la participación de hombres y mujeres que en el pasado estuvieron involucrados en lo que se llamó la lucha armada o guerrillera, y que han llegado a ser presidentes y ministros. El caso más conocido es el de José Mujica, expresidente de Uruguay.

Chile, la convocatoria a una Asamblea Constituyente para reemplazar a la Constitución de Pinochet de 1980.

- b) Cuestionar el sentido y el contenido de la propia democracia, como también de las instituciones del régimen político y de las características de la sociedad.
- c) La rápida polarización política y social de estos procesos políticos y que, algunas veces, han terminado en golpes de Estado, como los casos de Honduras, Paraguay, Brasil y Bolivia en diferentes momentos.

Una consecuencia de ello ha sido la dificultad de la derecha en aceptar una democracia que tenga como uno de sus signos tanto la inclusión como la pluralidad.

Un ejemplo reciente de esto último es la abierta oposición anticomunista y hasta negacionista del triunfo de Pedro Castillo en el Perú. No pasó una semana de llegar a la presidencia para que sectores de la oposición de derecha, como el fujimorismo, planteen abiertamente la posibilidad de vacar al nuevo presidente, hecho inédito en el país. Ello evidencia que la democracia no se puede desligar de los procesos de cambio e inclusión en varios países de la región, así como tampoco de la polarización política que produce y de la necesidad de reformar lo que llamamos democracia.

La segunda característica de este ciclo democratizador de la región se deriva de la anterior: si el cambio, el proceso de inclusión y la polarización son hoy las particularidades más visibles que definen al actual ciclo, la democracia no solamente asumirá una forma conflictiva, sino que también estará sujeta a la crítica política y, por lo tanto, susceptible de ser reformada⁷. La razón de todo

⁷ Este es un tema complejo y debatible ya que tiene que ver con el significado de la democracia y sus varias definiciones. También con el surgimiento de nuevas formas (algunas dirán viejas) de liderazgo y de propuestas que ponen el énfasis en «refundar» el país. Es esta perplejidad lo que ha llevado a usar de manera abusiva el término «populismo» como una manera de caracterizar estos procesos. Véase, Adrianzén, Alberto. «El retorno del populismo». *Ojo Zurdo*, n.º 3. Lima: Ojo Zurdo, 2017, pp. 4-8.

ello no solo se explica porque el proceso democratizador está asociado al cambio, sino también porque el carácter inclusivo y plebeyo que asume la propia democracia, por la presencia activa de movimientos sociales como el feminismo, los jóvenes y la lucha de los llamados pueblos originarios, implica nuevas formas de representación y hasta un recambio de las élites políticas, tal como está sucediendo en Bolivia⁸. Dicho de otra manera, un proceso democrático será más conflictivo y democrático, si cabe la expresión, cuando se combinan inclusión, cambio social y cambio de élites. Por ello, lo relevante en la democracia latinoamericana no es, justamente, su carácter consensual, como puede ser en los países más desarrollados, sino más bien su conflictividad y al mismo tiempo su carácter reformador. No es extraño en este contexto, por un lado, que la democracia se convierta en un objeto criticado por estos nuevos sectores, pero al mismo tiempo deseado por los mismos⁹, y por el otro lado, que la democracia esté asociada a procesos y discursos que hacen hincapié en refundar la nación, la política y que tienen como una de sus expresiones las Asambleas Constituyentes como instrumento de esa refundación¹⁰.

Una tercera característica de este ciclo democratizador de la región es la tensión abierta entre la democracia concebida como una nueva institucionalidad¹¹ y la democracia entendida como un

⁸ Algo de esto, es decir, un recambio de las élites políticas, con sus evidentes limitaciones, se estaría produciendo en nuestro país.

⁹ Esto se puede observar, por ejemplo, en las llamadas críticas a la democracia representativa y en las propuestas de «nuevas» formas de democracia como la participativa y/o directa.

¹⁰ Al respecto leer: Adrianzén, Alberto: «Lo constitucional y lo constituyente». *revistaquehacer.pe*, Lima, marzo-mayo 2021. En: bit.ly/2UxGhhy

¹¹ Aquí estamos hablando de la democracia como un gobierno que pone énfasis en la administración de las cosas, en los consensos, en la vigilancia ciudadana y en las reglas. Dicho en otros términos, estamos frente a un régimen político cuyo *ethos* es liberal.

proceso de creación de nuevos sujetos y de nuevas identidades políticas¹².

Es esta tensión¹³ entre democracia y liberalismo la que va definir la cuarta característica de este proceso: la democracia en la región, siguiendo a Ernesto Laclau, aparece como un espacio y un «significante» vacíos que permiten la construcción de una hegemonía que integra y al mismo tiempo acepta la pluralidad. Ello quiero decir que la democracia no es solo un terreno en el que se desarrolla una nueva institucionalidad y se crean las reglas de la Política (subrayo la mayúscula), sino también un ámbito político (me refiero al quehacer cotidiano) donde se juega y se disputa la definición del significado mismo de la democracia y la direccionalidad del proceso; esto es, la hegemonía política¹⁴ de un sector o grupo sobre otro. Por eso los signos de esta democracia en algunos países, además de su radicalidad política y su alta conflictividad, como hemos dicho, también incluirán, curiosamente, su aparente ingobernabilidad. Por eso tampoco nos debe extrañar lo que señaló el Latinobarómetro del 2008: «En aquellos países

¹² Aquí estamos hablando de la democracia como un gobierno que pone acento en la creación de nuevas identidades políticas colectivas, en la creación de mayorías políticas, en la delimitación de los campos para la acción y en la igualdad social, es decir, en la creación de un «nosotros» y de un «ellos». En este caso estamos frente a un régimen político cuyo *ethos* es democrático que busca construir un todo capaz de soportar la pluralidad de las partes.

¹³ Empleo el concepto de «tensión» en reemplazo de «contradicción». Tensión remite a procesos que conviven y que no pueden desaparecer, y que su forma de convivencia es siempre la conflictividad.

¹⁴ Por eso para Ernesto Laclau el populismo, como muchas veces se define o definió a los procesos como el peronismo (Argentina), el velasquismo (Perú), el varguismo (Brasil) y ahora el chavismo (Venezuela), correísmo (Ecuador) o el evismo (Bolivia), no es solo un tipo de movimiento, también es una lógica política. Como dice el propio Laclau: «Mientras que las lógicas sociales se fundan en el seguimiento de reglas, las lógicas políticas están relacionadas con la institución de lo social». Es decir, es el momento cero de estructuración política del orden social, el cual es, a su vez, un proceso de disputa que requiere la constitución de un sujeto político y la institucionalización del nuevo poder. Para Laclau, se trataría de la construcción o «invención» del pueblo, por eso lo que sobresale es su radicalidad. Ver: Laclau, Ernesto. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.

donde hay más momentos ingobernables, son precisamente aquellos donde más cambios hay y más se percibe avances hacia mayores niveles de democratización. La ingobernabilidad se está transformando perseverantemente en un gran instrumento de democratización»¹⁵.

Con ello quiero decir que la cuestión política en este momento democratizador en la región y en el país no es solo el tema de la gobernabilidad, sino también el de la hegemonía y la construcción de un nuevo Estado, y que para ello se requiere de una mayoría electoral y política porque, como dice Bobbio:

El Estado está en crisis cuando no tiene poder suficiente para cumplir con sus deberes. El problema de la ingobernabilidad es la versión contemporánea del problema del Estado que peca no por exceso sino por defecto de poder (se entiende del poder dedicado a la solución de los problemas de interés colectivo, a la búsqueda del bien común)¹⁶.

Dicho de otra manera, cuando se trata de cambiar el Estado, como nos obliga la pandemia, el agotamiento de un tipo de crecimiento económico y una cultura que profundizan la desigualdad y hace visibles comportamientos racistas, hablamos, sobre todo ahora que celebramos nuestro bicentenario como país independiente, no solo de la «administración» del Estado sino también de quién tiene la

¹⁵ Corporación Latinobarómetro. *Informe 2008*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2008. La pregunta que hay que hacernos en este punto es para quién o para quiénes se convierte en «ingobernable» un país.

¹⁶ Bobbio, Norberto: «La crisis de la democracia y la lección de los clásicos». En: Norberto Bobbio y otros, eds. *Crisis de la Democracia*. Barcelona: Edit. Ariel, 1995. También ver: Anderson, Perry. *La palabra H. Peripecias de la hegemonía*. Madrid: Edit. Akal, 2018. Una versión distinta y acaso su primera definición sobre el concepto de gobernabilidad la encontramos en el famoso texto de la Comisión Trilateral que se publicó en 1975, *The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies*, que buscaba explicar la crisis de la democracia en los países desarrollados. El informe fue redactado por Michael Crozier (que mostraba una aproximación europea), S.H. Huntington (con el punto de vista de EE.UU.) y Joji Watanuki por Japón. La Comisión Trilateral, que agrupaba a intelectuales de EE.UU., Europa y Japón fue creada en 1973 por David Rockefeller.

capacidad y el poder para construir otro Estado; y ello es un tema de la política. El Estado que es simbolizado por el Leviatán, un feroz y fantástico monstruo marino, es poder, es decir, manda¹⁷. Por ello definir el «bien común» como solución a la crisis del Estado, como plantea Bobbio, no se acaba, como suele decirse ahora, en tener un «buen gobierno», sino que requiere de un ejercicio de voluntad política y de realismo, opuesto tanto al radicalismo aventurero como a una política «gatopardiana» (cambiar todo para que todo siga igual), que es lo que ha caracterizado estos últimos años el país. Es el momento, por lo tanto, de la hegemonía. Por ello la pregunta que habría que hacernos es qué representa, qué significa el triunfo, con sus obvias limitaciones, de Pedro Castillo en estas últimas elecciones.

Pedro Castillo: ¿el fin de un ciclo?

Un día antes de que se realice la segunda vuelta publiqué en mi muro de Facebook una foto del general Juan Velasco Alvarado sonriendo con una leyenda que decía: «Nos vemos mañana». El lunes, al conocerse los primeros resultados que daban como ganador al profesor Pedro Castillo, de Perú Libre, volví a publicar otra foto de Velasco, pero esta vez hablando por teléfono y con una leyenda distinta que decía: «Aló Pedro...».

Mi idea era hacer visible el vínculo de Pedro Castillo con Juan Velasco Alvarado, ya que se podría decir que Castillo, de padre campesino y profesor rural, es un hijo y producto, al mismo tiempo, tanto de la reforma agraria como del proceso reformista y modernizador que desencadenó el velasquismo en los años 60 y 70. Pero sobre todo evidenciar que su triunfo electoral podría cerrar un largo ciclo histórico de hace más de 50 años en el que el proceso

¹⁷ Inicialmente, como señala Perry Anderson, la palabra «hegemonía» está asociada a la palabra «mandar».

velasquista tuvo una importancia capital. Sinesio López dice que Ramón Castilla nos liberó de la esclavitud y que el general Velasco de la servidumbre.

Ello es así porque el velasquismo puede ser definido como un «reformismo estatal» de naturaleza antioligárquica, es decir, como un gobierno que busca fundar un «nuevo orden», pero que no nace de un «pacto democrático» sino, por el contrario, de un acto autoritario. Esto es, de la ruptura con el régimen y la sociedad oligárquicas vía un golpe de Estado, para, a partir de ello, proponer a la sociedad un pacto que puede ser definido como fundacional y que buscaba, entre otros puntos, crear nuevas reglas y nuevas garantías de regulación de las disputas entre el capital y el trabajo, redefinir de manera sustantiva la propia democracia representativa, las relaciones entre el campo y la ciudad, entre la nación y el sistema internacional, emancipar al campesinado mediante el fin del gamonalismo, el acceso a la propiedad de la tierra y a una ciudadanía plena. La radicalidad del velasquismo, en este contexto, se basó no solo en la aplicación de un conjunto de reformas que afectaban a determinados grupos de poder tradicionales, nacionales y extranjeros, sino también porque intentó fundar un nuevo orden social, político, económico y cultural.

El velasquismo, en este contexto, fue una «revolución política», entendida esta como la separación radical entre el poder político y la propiedad, y más específicamente la propiedad de la tierra. Ello conduce, como dice Marx, a poner fin a la exclusión del individuo del conjunto del Estado. En una estructura donde poder y propiedad están ligados estrechamente, y donde este emana de la propiedad, el poder del Estado es «incumbencia especial de un señor disociado del pueblo y de sus servidores». La revolución política, en ese sentido, eleva, dice Marx, «los asuntos del Estado a asuntos del pueblo», es decir, constituye al Estado «como incumbencia general», destruyendo privilegios que separan a las élites de las clases populares y planteando,

por lo tanto, la necesidad de crear un «pueblo» y un nuevo Estado al mismo tiempo.

Por ello, no es extraño que una demanda básica de los 80, bajo el régimen democrático, fuera la inclusión, y más concretamente la del «pueblo», en los asuntos políticos del Estado, es decir, la exigencia de ser parte de una comunidad nacional donde todas y todos somos iguales. Era en cierta manera una continuidad del esfuerzo del velasquismo por crear un nuevo Estado, una nueva sociedad y también un «pueblo» que fuera al mismo tiempo patriótico (lo que define la relación entre las y los peruanos) y nacionalista (lo que define la relación del país con el mundo).

Como sabemos, este intento fracasó por múltiples causas y dio nacimiento en la década de los años 90 a lo que hemos llamado el «régimen autoritario fujimorista». Es cierto que al fujimorismo lo podemos calificar como un régimen autoritario «cívico-militar», que lo fue, pero también lo podemos definir como una «contrarrevolución» política, ya que volvió a vincular poder político, propiedad privada y élites excluyentes. Por eso no nos debe extrañar que la Constitución del 93 fuera, justamente, lo contrario a la del 79, y que la principal herencia y característica fundamental del fujimorismo y del posfujimorismo, además de su naturaleza autoritaria, sea la continuación del neoliberalismo y de la sistemática «captura del Estado, como dice Francisco Durand, por las élites, convirtiendo al Estado, como en las épocas oligárquicas, como dice Marx, en «incumbencia de unos pocos señores», para mantener tanto los privilegios de esas élites que gobernaban el país, como una cultura y una política limeño-céntrica y racista.

En ese sentido, las principales «obras» del fujimorismo fueron la creación de un Estado neoliberal impuesto por un golpe de Estado y «legalizado» por la Constitución de 1993, una democracia sustentada en una relación clientelar con la sociedad y enemiga de los partidos, y un «cosmopolitismo» como nexo con el mundo (o

política exterior). Es decir, una abierta subordinación al proceso de globalización capitalista mundial. Fue el fin, si se quiere, de lo que podemos llamar «patriotismo»¹⁸. Algo muy distinto, por cierto, de la política exterior peruana en la década de los 70 que reposaba, entre otros puntos, en la independencia, la nación y la integración latinoamericana.

Hoy, esa «herencia» neoliberal podría terminar y con ello cumplir las promesas de la transición a la democracia que se inició el año 2000, cuando Alberto Fujimori se fugó del país y Valentín Paniagua asumió la presidencia y les planteó a las y los peruanos la posibilidad de abrir un largo ciclo democrático orientado, como dice Bobbio, al «bien común» y al interés de todas y todos. La pregunta que debemos hacernos es si ello es posible cuando hay que reconocer que Pedro Castillo ganó por una diferencia mínima de votos, cuando existe una derecha poco o nada dispuesta a aceptar su derrota, y un partido, como Perú Libre, que no tenía entre sus planes ganar estas elecciones y que carece de alianzas estables al no compartir un mismo programa de gobierno con sus aliados

Colofón: el miedo y la violencia vienen de arriba

Adam Przeworski afirma que:

(...) elegimos a nuestros gobiernos por medio del voto. Los partidos proponen políticas y presentan candidatos, nosotros votamos; según las reglas preestablecidas, se declara un ganador, este ocupa su cargo y el perdedor se va a su casa. A veces hay fallas en el sistema, pero por lo general el proceso funciona sin sobresaltos¹⁹.

¹⁸ Sobre este punto, recomiendo leer: Viroli, Maurizio. *Por amor a la patria. Un ensayo sobre las diferencias entre el patriotismo y nacionalismo*. Bogotá: Edit. Ariel, 2019.

¹⁹ Przeworsky, Adam. *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Buenos Aires: Edit. Siglo XXI, 2019.

Pero en el Perú, gracias a Keiko Fujimori y a la derecha, no fue así. Aquí las cosas fueron muy distintas²⁰. El sistema funcionó, pero con grandes sobresaltos, y el que perdió o, mejor dicho, la que perdió, Keiko Fujimori, no se fue a su casa, sino más bien todo lo contrario. Ni bien terminó la segunda vuelta y se supo que había ganado el candidato de Perú Libre por un estrecho margen (un poco más de 44 mil votos), Keiko Fujimori denunció lo que llamó un «fraude en mesa» en todo el país y que la llevó a pedir un nuevo conteo de votos, impugnar varios cientos de actas electorales y a exigir al gobierno y a la propia Organización de los Estados Americanos (OEA), al igual que en Bolivia el 2019, una auditoría electoral para despejar las dudas respecto a este posible fraude. Lo curioso es que este reclamo y denuncia se hacían en un contexto en el cual la propia misión electoral de la OEA, al igual que la misión de la Unión Europea y la autoridad electoral del país (el Jurado Nacional de Elecciones), afirmaron que el proceso electoral había sido normal y legal. Incluso el gobierno de EE.UU. llegó a decir que había sido todo un ejemplo en la región. El problema es que todos estos reclamos originados por Keiko Fujimori, su partido y la derecha, retrasaron la proclamación oficial de Pedro Castillo como presidente por la autoridad electoral, creándose un clima en que su triunfo era legal, pero no legítimo, porque no se habían atendido sus demandas de un supuesto «fraude en mesa».

De otro lado, el triunfo de Pedro Castillo y Perú Libre tiene un cierto parecido al triunfo electoral de Alberto Fujimori en 1990, quien subió en la intención del voto en el último mes del proceso electoral a una velocidad similar a la que escaló Castillo en estas últimas elecciones. A ello habría que añadir que el partido de

²⁰ En realidad, esta estrategia de rechazar los resultados electorales para impedir que el que gane asuma la presidencia ha tenido lugar en EE.UU. con Donald Trump el 2020; en Bolivia, contra Evo Morales, que acabó con un golpe de Estado el 2019; y se teme luego de las amenazas del presidente Jair Bolsonaro que una situación similar se pueda presentar en Brasil en las elecciones del próximo año si no se reforma el sistema electoral.

Pedro Castillo, Perú Libre, solo ganó 37 escaños de 130 que tiene el Congreso y que son diez los partidos representados en el Legislativo. Lo que se agravó con su exclusión de la Mesa Directiva del Congreso, actualmente controlada por una coalición de seis partidos, la mayoría de derecha, incluido el fujimorismo. Una diferencia sustancial es que Alberto Fujimori no tenía, en la práctica, un partido detrás. Castillo sí lo tiene. Se trata de Perú Libre, un partido que se fundó el 2012 y que se proclama ideológicamente «marxista-leninista-mariateguista», definición poco usual y que ha provocado no solo una polarización política con la derecha, sino también que la principal característica de la oposición al nuevo gobierno sea la de un abierto anticomunismo y una movilización en las calles de Lima y el país. El anticomunismo (a lo que se suma el antichavismo) ha llegado a tal extremo que tres bancadas del Congreso, todas ellas de derecha (Fuerza Popular, Avanza País y Renovación Popular), presentaron una moción de interpelación contra el nuevo Canciller, Héctor Béjar, por sugerir la salida del Perú del Grupo de Lima y también por su pasado guerrillero en la década de los 70, ya que en esos años perteneció al Ejército de Liberación Nacional (ELN) y porque «promovió incluso un libro con una ideología totalitaria comunista»²¹, olvidándose que esos libros son una lectura crítica de su experiencia pasada. A ello se suma un comunicado oficial del 16 de agosto tan sorprendente como indebido de la Marina de Guerra, donde «deplora» unas declaraciones del Canciller puesto que, a criterio de esta institución militar, «pretenden distorsionar la historia de la pacificación nacional» (léase lucha contra el terrorismo).

Por eso creo que la posibilidad de una moderación o un acuerdo entre el gobierno y la oposición será muy difícil de conciliar. No hay que descartar que la relación Ejecutivo-Legislativo sea nuevamente

²¹ Se refiere a un par de libros que dan cuenta de su experiencia guerrillera: *Perú 1965: Notas de una experiencia guerrillera*, que ganó el Premio Casa de las Américas en 1969, y del 2015, *Retorno a la guerrilla*.

conflictiva, como lo fue en el quinquenio anterior y que terminó vacando a un presidente y cerrando el Congreso. Y si el 2016, Keiko Fujimori, aceptó su derrota y luego conspiró contra el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, hoy Keiko Fujimori y la derecha no aceptan su derrota y se han puesto a conspirar abiertamente no bien Pedro Castillo asumió la presidencia del país.

Sucesos significativos que nos muestran hacia dónde podríamos caminar han sido los hechos del 12 de agosto, cuando el presidente Castillo visitó a la presidenta del Congreso, María del Carmen Alva, con el ánimo de mejorar la conflictiva relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo²², y que terminó, como afirma el diario *La República*, en un «desaire a Castillo por la presidenta del Congreso», poniendo en peligro la estabilidad del gobierno. Otro hecho importante, y también una señal muy clara de que esta suerte de guerra entre ambos poderes continuará, son los llamados para que el gobierno modifique la composición del gabinete de ministros, es decir, una «rendición política» (una suerte de «domesticación» de los ánimos radicales de Perú Libre, acompañado de un cambio de la burocracia que maneja el gobierno), y que si ello no sucede lo que se concretaría sería un intento de vacancia en un plazo relativamente corto²³. A todo ello

²² Hay que tomar en cuenta que Perú Libre no tiene la mayoría en el Congreso. Asimismo, que hayamos tenido cuatro presidentes y dos Congresos en estos últimos cinco años se debe, entre otras causas, al conflicto y lucha entre ambos poderes y la ausencia de una mayoría en el Congreso del partido que gobierna.

²³ La reunión entre el presidente y la presidenta del Legislativo no solo acabó mal (lo que *La República* califica de desaire) porque la mayoría del Legislativo no cedió a las demandas del presidente y de la bancada de Perú Libre de modificar las presidencias de las comisiones, sino también –y, sobre todo– porque la mayoría opositora aprobó la creación de dos comisiones de investigación en apenas 15 días después de haber asumido la presidencia Pedro Castillo. La primera, para indagar sobre las reuniones del presidente Castillo sin agenda oficial y en lugares privados. La segunda, acaso un verdadero desafío a la estabilidad de este gobierno, ya que se trata de una comisión para investigar lo que el diario opositor *Correo* califica de «denuncias de fraude» en las elecciones, es decir, legalizar las denuncias de Keiko Fujimori respecto a que en la segunda vuelta presidencial se habría cometido «un fraude en mesa». Se podría decir que con esta decisión, la oposición, y en particular Keiko Fujimori, logran una suerte

se suman las declaraciones de la congresista fujimorista, Martha Moyano, afirmando que a Pedro Castillo, «No lo reconozco como presidente porque no es legítimo»²⁴.

Es decir, una «nueva normalización», o como diría el gran poeta Martín Adán luego de un golpe de Estado: «hemos vuelto a la normalidad».

Hay que tomar en cuenta que lo que se está jugando en estos momentos, por un lado, es la derrota definitiva del fujimorismo y de una derecha reaccionaria y anticomunista, y, por otro lado, la consolidación de un ciclo democrático de larga duración, que fue la tarea que dejó pendiente e inconclusa el velasquismo por su carácter autoritario, y que la transición del 2000 luego de la caída del fujimorismo nos planteó su conclusión.

Cuando terminaba de redactar este artículo un viejo amigo de Uruguay, Eduardo León, me escribió diciendo que el triunfo de Pedro Castillo es una «señal», y que si bien no se compara con el proceso boliviano, sí nos dice que en nuestro país algo nuevo puede suceder, como, por ejemplo, otra democracia, lo que siempre es una larga marcha.

de «tercera vuelta», esta vez en el Congreso y reemplazando a la autoridad electoral por el Poder Legislativo, un hecho ilegal y peligroso ya que pone en duda el triunfo electoral de Pedro Castillo, y así legitimar su vacancia o propiciar un golpe de Estado.

²⁴ Ver: «Martha Moyano sobre Pedro Castillo: 'No lo reconozco como presidente porque no es legítimo'». *rpp.pe*, Lima, 16 de agosto del 2021. En: bit.ly/2W5En8B

Aquí estoy porque he venido

Un maestro rural es el presidente del bicentenario

Rocío Silva Santisteban

Sumilla

Pedro Castillo es el primer presidente de origen rural, campesino y maestro que, en medio de una crisis política originada desde el 2016 y en pleno bicentenario, debe de asumir el enorme reto de enfrentar una pandemia mundial con una letalidad sin precedentes en nuestro país y reconstruir un sentido común abierto para repensar la izquierda y los progresismos con el objetivo de una nueva constitución. ¿Es un marxista leninista o un improvisado? En este texto se analiza el vínculo entre Castillo, la mentalidad emprendedurista, los liderazgos de la izquierda de provincia, el obstruccionismo de la derecha recargada y se otea el futuro de los próximos cinco años.

EN JULIO, LIMA SE VUELVE UNA CIUDAD ASMÁTICA: la humedad llega al 99% y los rayos solares, que no pueden atravesar la densa capa de nubes, producen solo una luz mortecina. En contraste, en Chugur, Chota, resplandece de luminosidad a las siete de la mañana y el aire se bifurca configurando, como diría el poeta, la región más transparente. Lima y Chugur están ahora menos lejanas, a pesar de que la carretera es inverosímil y la forma de pensar entre limeños y chotanos diste años luz. Un hombre de sombrero y ademanes serenos ha atravesado todas las vallas intermedias, poco a poco, con impertérrita voluntad, y ha logrado la gran hazaña de ser el presidente del bicentenario.

La elección y proclamación de Pedro Castillo Terrones como presidente del Perú levantó un justo anhelo en las regiones postergadas de las y los ninguneados de siempre, entre los maestros rurales, ronderos, campesinos y pueblos indígenas, entre las trabajadoras del hogar o entre las obreras agroindustriales. Con su hablar de «castellano castizo que se conserva de Otuzco para adentro»¹, desató el nudo de la opresión republicana. La victoria, en cámara lenta, se debió solo a 41 000 votos y a la extrema polarización de la segunda vuelta, que se mantiene incluso hoy.

¹ Watanabe, José. *Poesía completa*. Madrid/Buenos Aires/Valencia: Pretextos, 2008.

Castillo, 51 años, maestro rural, dueño de una pequeña chacra donde cultiva arvejas y maíz en Chugur, Chota, protagonizó en el año 2017 una huelga magisterial que logró colocar al sindicato que lideraba, la Federación Nacional de Trabajadores de la Educación (Fenate), como alternativa del tradicional Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (Sutep), el sindicato liderado por el partido maoísta Patria Roja, que lleva 50 años recibiendo el aporte de miles de maestros y maestras, consolidando la denominada Derrama Magisterial, institución de fondos previsionales que hoy posee una de las librerías más importantes del Perú, Crisol, y un sinnúmero de empresas e instituciones.

La polémica entre sindicatos de izquierda dentro del área magisterial se agudizó el 2004, cuando una facción, el Comité Nacional de Reorientación del Sutep (Sutep-Conare), dirigida por Robert Huaynalaya, tomó la Municipalidad de El Tambo, Junín. Posteriormente se supo que esta facción estaba vinculada con remanentes del grupo terrorista Sendero Luminoso, así como el Fenate está vinculado con el Movimiento por la Amnistía y los Derechos Fundamentales (Movadef). Ambos forman parte de las bases de Pedro Castillo, pero han sido, sin duda, los maestros y maestras a lo largo del Perú quienes le dieron su voto al líder chotano, más allá de filiaciones partidarias o izquierdistas.

¿Eso significa que Pedro Castillo es un marxista-leninista-maoísta, cuya afiliación está vinculada con organizaciones terroristas del pasado? Eso es lo que la derecha y la ultraderecha intentan levantar como parte de una campaña de desprestigio contra este maestro más pragmático que izquierdista, que militó desde el año 2003 hasta el 2017 en el partido Perú Posible, del expresidente Alejandro Toledo, y que reza cada mañana antes de tomar su desayuno de caldo verde. Un hombre que dista de encuadrarse en la izquierda más tradicional y que, en verdad, podría calificarse como popular-nacionalista con ciertas características liberales, pero, eso sí, muy comprometido con las y los excluidos, y con una

percepción rural de la vida que, como el cernícalo de los andes norteños, puede afinar la mirada a través del aire transparente para dar en el blanco. Sin embargo, el camino no es nada fácil, menos aún si tienes por un lado a Vladimir Cerrón intentando controlar todos tus movimientos, y por el otro, a la derecha peruana que embiste recargada por los resultados electorales.

La derecha peruana se recarga

Los resultados de la segunda vuelta electoral entre Keiko Fujimori y Pedro Castillo se demoraron más de 40 días debido a las innumerables acciones de impugnación que los estudios de abogados más prestigiosos de Lima pusieron en funcionamiento para salvar a la candidata fujimorista. La campaña de la derecha fue una guerra nuclear: los medios de comunicación, entre ellos el Grupo El Comercio y Willax Televisión, fueron totalmente obsecuentes con la candidata; miles de mensajes por WhatsApp azuzaban el miedo al «comunismo» como si nos encontráramos en plena Guerra Fría. Las amas de casa de los barrios de clase media de Lima tenían pánico de que les quiten sus casas o sus autos o sus mascotas. La estupidez anticomunista caló hondo y la histeria promovió que, empresarios mercantilistas, retiren sus divisas de los bancos y cajas de ahorro. El dólar se disparó y «cruzó la barrera psicológica de los cuatro soles», las calles de los barrios mesocráticos se llenaron de movilizaciones con banderas borgoñas, aspas de San Andrés y manos levantadas a la usanza nazi. Así, el clásico miedo al mito de «la indiada sublevada» cercando la ciudad se puso en movimiento entre cierto sector de limeños y limeñas.

Uno de los adalides de este discurso fue Mario Vargas Llosa, quien además izó la bandera del fraude hasta el último momento e invitó a la hija del dictador a una conferencia internacional en Quito con lo más graneado de la derecha continental. La susodicha no pudo viajar porque tiene impedimento de salida: pequeño

detalle que no tuvieron en consideración cuando apoyaron a una acusada de lavado de activos y líder de una organización ilícita para delinquir. Hoy, Vargas Llosa, desde su ostracismo español ilustrado en las páginas de la revista *Hola*, se mantiene mudo.

La derecha recargada también se consolidó en las urnas. Además del fujimorista Fuerza Popular, dos partidos: Renovación Popular, del empresario Rafael López Aliaga, y Avanza País, liderado por el economista Hernando de Soto, hicieron campaña utilizando todos los argumentos en contra del «comunismo» y en pro del *statu quo*. Estos tres partidos suman más del 30% del electorado de la primera vuelta en la que participaron 17 agrupaciones políticas: no es trivial el porcentaje ni el giro de un país hacia la derecha y la ultraderecha. Los discursos autoritarios sembrados en picos varios de nuestra historia republicana pueden cosechar frutos amargos.

De sujeto peruano del neoliberalismo a ciudadano

Sin duda, 30 años de narrativas neoliberales y de un individualismo exacerbado que niega lo estructural, han calado en la construcción de un «sujeto peruano». El imaginario concibe que solo puedes salvarte tú mismo y que el pobre es culpable de su pobreza, y aunque parezcan argumentos contrafácticos, son sentidos comunes en el Perú. El sujeto peruano es concebido como «emprendedor» ante todo: los mendigos maquillan su miseria en los ómnibus, al ofrecer sus caramelos, como «emprendedores golosinarios»; el taxista que se autoexplota trabajando de sol a sol, 16 horas seguidas, se percibe como un empresario de transporte; los trabajadores del Estado que se encuentran en sistemas laborales –felizmente derogados por el último Congreso– sin ningún tipo de derechos ni siquiera de estabilidad, aunque trabajen años de años, se palmean la espalda sintiendo que tienen suerte.

Después de años de conflictos sociales producto de la economía extractivista que choca con las y los campesinos e indígenas

habitantes de los territorios en disputa, en diciembre del 2020 se produjo, después de años, el primer conflicto social capital-trabajo de trascendencia nacional. Miles de obreros y obreras de la agroindustria se movilizaron a lo largo de toda la Carretera Panamericana, desde Ica hasta La Libertad, para exigir un alza en sus miserables jornales. Los enfrentamientos movilizaron a ciudades completas y se produjo la muerte de tres jóvenes por la usual y brutal represión policial. Además de K.R.D., de 16 años, murieron Jorge Muñoz y Reynaldo Reyes Ulloa² por proyectiles de arma de fuego por el simple hecho de gritar en contra de un régimen de explotación consolidado por una ley de incentivos a la agroexportación con más de 24 años y producto de los intereses de ex ministros fujimoristas.

Junto con Inti Sotelo y Bryan Pintado, los dos jóvenes que murieron en noviembre del 2020 en las movilizaciones contra el efímero régimen usurpador de Manuel Merino, forman parte de una nueva generación que exige cambios. La pandemia y 196 000 muertos por COVID-19 develaron que el afamado sistema, en realidad, solo es una carcasa para la segregación sanitaria, la opresión laboral y la injusticia social.

A su vez, pudimos ver a miles de peruanos y peruanas informales caminando de regreso a sus hogares de origen en la Sierra o Selva; y no vimos, pero sabemos, que otros miles de miles, el «precariado» que vive de recibos por honorarios sin seguridad social ni previsional, fueron lanzados al puro desempleo. Así, las y los «emprendedores» se mostraron desnudos sin los ropajes ideológicos del discurso neoliberal.

No obstante, ni todo el racismo destilado por años en alambiques de segregación y desprecio al indígena y al serrano, o amazónico, pudieron contra la urgencia de la generación del

² Apolitano Rodríguez, Jorge. «Tres muertos por protestas de trabajadores agroindustriales de Virú, exigen al gobierno mesa de diálogo». *elpueblo.pe*, Trujillo, 31 de diciembre del 2020. En: bit.ly/3stEMNO

bicentenario y sus luchas: al grito de «no más pobres en un país rico» le dieron la victoria a un maestro que portaba un lápiz como símbolo político. El simple lápiz se erige como arma contra el analfabetismo, pero también contra una derecha que echó todo su arsenal apostando por la peor candidata de la historia del Perú: la tres veces perdedora Keiko Fujimori. Para el recuerdo quedan los memes del «Keikino», el «quinceaño» de Keiko y sus tres intentos presidenciales.

La crisis de los tres primeros días

Castillo llegó al poder de la mano del Partido Político Nacional Perú Libre, liderado por un médico neurocirujano que ha sido dos veces gobernador de la región Junín, Vladimir Cerrón, y que hoy está sentenciado por «aprovechamiento del cargo». Por este motivo, Cerrón fue excluido por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) de la fórmula presidencial de Castillo, quien no es militante del partido sino invitado. Eso ha producido tensiones diversas entre ambos personajes y luchas infraternas al interior de la izquierda peruana. La derecha intentó desacreditar de todas las formas a Castillo a partir de su vínculo con Cerrón, motivo por el cual Castillo llegó a decir que este «no sería ni portero en su gobierno».

Todo el conglomerado heterogéneo de la izquierda peruana apoyó a Pedro Castillo en la segunda vuelta electoral, incluyendo mi grupo político, el Comité Ana Tallada – Movimiento de Izquierda Peruana. Lamentablemente, debido a la suspicacia del propio Cerrón frente a profesionales de otros espacios políticos –a los que él califica de «caviar»–, hubo rencillas e idas y venidas que llegaron a su crisis más extrema durante la juramentación del primer gabinete.

El jueves 29 de julio, en la histórica Pampa de la Quinua, Ayacucho, donde Antonio José de Sucre venció al último bastión del ejército español, Castillo hizo un juramento simbólico y

aprovechó para presentar a su premier. Los chismes de los días anteriores, sobre un premierato de Roger Nájjar, alguien con un proceso por filiación, lograron cerrar al excongresista por Pucallpa y catapultar al congresista e ingeniero cusqueño Guido Bellido, quien está investigado por apología al terrorismo y ha publicado múltiples y variados comentarios homofóbicos y machistas en sus redes sociales. Bellido juró en quechua y castellano, frente a él, Pedro Castillo no pergeñó ni la más mínima sonrisa: semblante adusto y distancia afectiva frente a un nombramiento que parecía impuesto por el «dueño del partido». Diversos sectores cuestionaron la designación de Bellido porque no tiende puentes sino que abre abismos; otros, los miembros de la derecha histórica, por ser «terrorista». Ni por angas ni por mangas. Pero contra todo pronóstico, sigue liderando el gabinete

Al día siguiente, el 30 de julio, se convocó a la ciudadanía a la juramentación de todo el gabinete en el Gran Teatro Nacional a las 8 pm. Pero las renuncias de varios candidatos a ministros debido a la presencia de Bellido postergaron la juramentación, mientras se impedía a la prensa el ingreso al teatro y se mantenía una tensa espera, sin saber exactamente lo que estaba sucediendo. Supimos, los días posteriores, que la tensión había llegado a varios extremos y que, mientras Castillo y Cerrón y los congresistas de Perú Libre discutían en la sala de exposiciones del conglomerado del Museo de la Nación, en el teatro algunos futuros ministros hacían su aparición con los sendos fajines rojos. ¿Pero quién era quién? Nadie lo sabía: el secreto mejor guardado de los corrillos políticos.

La sensación de improvisación y desbarajuste no se calmó cuando vimos desfilar a Héctor Béjar o Anahí Durand, a Hernando Ceballos y a Juan Carrasco, con sus fajines, inclinándose para juramentar. En ese momento nos enterábamos, por ejemplo, que juramentó como ministro de la Producción, Yván Quispe Apaza, mi compañero de bancada y vocero titular de la misma, a quien acompañé como vocera alterna. Toda la ceremonia se inició al filo

de la medianoche, sin el juramento ni del ministro de Economía y Finanzas, ni de Justicia y Derechos Humanos. Minutos antes habíamos visto, a través de las imágenes de la televisión, caminar raudo bajo la garúa limeña a Pedro Francke para irse en un taxi hacia rumbo desconocido. Lo propio hizo Aníbal Torres. «¿Qué sucede?», fue la pregunta de una solitaria periodista. Torres solo atinó a contestar: «hasta aquí he cumplido». Tras un comunicado de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) reivindicando posiciones a favor de los derechos de todos y todas, el sábado 31 de julio juramentaron Pedro Francke en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Aníbal Torres en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjusdh), dos profesionales que esa noche húmeda deben haber puesto sus condiciones.

¿Un gobierno de *mistis*?

Entre el huancaíno Vladimir Cerrón y el cusqueño Guido Bellido, así como entre el ayacuchano Íber Maraví y el ucayalino Roger Nájjar, hay algo que los une, y no solo es que sean provincianos. Los cuatro, a pesar de todo, tienen sendas diferencias con Pedro Castillo, un hombre de campo que monta caballos a pelo. Los primeros son todos hijos de familias mesocráticas o de padres sindicalistas que les permitieron ir a la universidad, estudiar sendas maestrías y ejercer diversos oficios como funcionarios públicos o profesionales independientes; amasar ingresos de diversa índole y constituirse como poderosos en sus regiones. Castillo es hijo de madre y padre analfabetos y que, si bien tiene una maestría, esta le ha costado más que los réditos que le ha producido. El presidente no ha ejercido cargo alguno, excepto el de ser sindicalista. Así tenemos que los primeros son *mistis* y que Castillo es un *runa*.

El *misti* en la sierra sur es aquel mestizo o indio que adquiere poder y se percibe como un *runa* desindigenizado y más cercano al gamonal, esto es, identificado con el indígena en una relación

vertical, adscribiéndose a la modernidad desde los ejes de la educación o el trabajo, pero sobre todo imponiendo su poder político y económico. Javier Monroe sostiene que: «Los mistis, al contrario de los comuneros, no participaban del sistema de reciprocidad igualitaria del ayni, el cual es la base de [su] identidad...»³. De la Cadena enfatiza que entre un *runa* y un *misti* hay relaciones que se mueven rápidamente, de tal suerte, que en otras circunstancias, ambos pueden ser *runas* de otros *mistis*⁴. Flores Galindo aclara:

(...) los poderosos recibían el apelativo de ‘mistis’ es decir, señores (...) en términos socioeconómicos se trataba de propietarios o terratenientes, dueños de un fundo, una hacienda o un complejo de propiedades. En otros casos, podrían ser comerciantes o autoridades políticas. Desde luego, podían combinar todas estas situaciones⁵.

Un gobernador local que es hijo de un prominente profesor universitario y una dirigente sindical, que él mismo ha asumido la modernidad a través del marxismo-leninismo, que estudia fuera del Perú una profesión para ayudar y apoyar a las y los indígenas y pobres del país, pero que, a su regreso y en el ejercicio de su poder, se corrompe y termina sentenciado por lavado de activos, podría calificarse como *misti*, más aún si disputa su poder político en términos siempre de confrontación. Vladimir Cerrón es el clásico *misti* machista y homofóbico que desprecia a la clase política tradicional –a la derecha, por serlo, y a la izquierda limeña, más

³ Monroe, Javier. *Campesinado Indígena y Modernidad Política. Ciudadanía, cultura y discriminación en los Andes peruanos contemporáneos*. Investigación ganadora del concurso del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) 2006. Texto inédito.

⁴ De la Cadena, Marisol. «Las mujeres son más indias. Etnicidad y género en una comunidad del Cusco». *Revista Andina*, n.º 17. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas, 1991, pp.7-29.

⁵ Flores Galindo, Alberto. *Buscando un inca: identidad y utopía en los Andes*. La Habana: Casa de las Américas, 1986.

aún-, pero relacionándose con los indígenas desde un eje vertical en el que él se encuentra arriba como «profesional».

Pero hay otro elemento clave en ese esquema: sin duda la idea leninista del «cuadro» que debe guiar a las masas y despertar su conciencia de clase, en tanto tarea de las vanguardias revolucionarias. Como sostiene Javier Monroe, esta es una clave del verticalismo político que se fusiona con las jerarquías socioculturales de los espacios locales y regionales andinos que recrean la aún fuerte herencia de la tradición gamonalista⁶.

La modernidad vargasllosiana se da de la mano con la modernidad marxista-leninista que, como bien lo dijo Aníbal Quijano múltiples veces, es el otro lado de la colonialidad del poder⁷. El eje autoritario *misti-runá* se monta sobre el *cuadro-masa* para insistir en un liderazgo heredero del patrón: patriarcado, racismo, condescendencia con las y los indígenas y campesinos, paternalismos varios y desprecio por la comunalidad. Cerrón se instala en una modernidad andina y se erige como el portavoz de las y los sin voz, cuando ya sabemos que el subalterno no necesita de ventrilocuos.

Un *misti* llama a otros *mistis* para consolidar su poder. Sean de Ayacucho, Cusco o Abancay, también tienen una trayectoria similar: hijos de padres o madres dirigentes, o prominentes en el espacio local, estudian en la universidad y llegan a ostentar maestrías o especialidades diversas, tienen experiencia en la política local desde los fueros de la izquierda y algunos son quechuahablantes, pero su relación con el indígena es vertical o, como muchos militantes de la izquierda de los 70, como guías hacia una modernidad única, incapaz de dialogar con el otro sino

⁶ Comunicación personal con Javier Monroe, 5 de agosto del 2021.

⁷ Ver: Quijano, Aníbal. «Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina». En: Edgardo Lander, ed. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clasco), 2000. En: bit.ly/37RSzV4

para imponer una propuesta de desarrollo. Obviamente, existen múltiples variantes de este arquetipo, algunas más cercanas a los *runas-masa*.

¿Castillo es un *misti*? De ninguna manera: Castillo está mucho más cercano a los *runas* que a los *mistis*, aunque su percepción del desarrollo también esté centrada en las ontologías de la modernidad y el liberalismo –de hecho, ha usado varias veces el concepto «empreendedurismo»–. Personalmente, no lo percibo como un líder vertical y poco dialogante, sino más bien como un dirigente sindical que pone en movimiento los métodos del diálogo y debate dialéctico, y como un rontero que se ciñe a los preceptos del control y de la seguridad bajo la autoridad de la asamblea ronderil.

Por supuesto que, tanto *mistis* como *runas* o Cerrón como Castillo, se encuentran encapsulados en el patriarcado, sea este dependiente o central, ostentando un liderazgo forjado en sus fraguas que pretende ser fuerte y con poca flexibilidad. Quizás el profe, como lo llaman cariñosamente sus alumnos y alumnas, deba aprender mirando a las tululas cajamarquinas que, por más alto que suban, saben arquearse para que los vientos no las quiebren.

Una muestra de esta mentalidad patriarcal y machista es la mínima participación de mujeres en el gabinete, solo el 11%, lo que nos coloca como el país de América Latina con menos participación de mujeres en el gobierno. Las mujeres somos un punto ciego en las estrategias políticas de conformación y ejercicio del poder de Pedro Castillo Terrones, y el enfoque de género apenas si fue mencionado una sola vez en el discurso presidencial del 28 de julio. Eso nos demuestra que los sentidos comunes del patriarcado son sólidos y fuertes en el mundo rural, a pesar de la participación y presencia de las mujeres en todas y cada una de las movilizaciones sociales defendiendo la naturaleza y los territorios.

Coda

Mientras todo esto sucede y el llanto de las y los vencidos mancha de lágrimas naranjas las piedras del camino, ciertas voces de jóvenes de la derecha como la congresista fujimorista Adriana Tudela, hija del excanciller de la dictadura, han propuesto en TikTok «vacar al presidente Castillo por incapacidad moral», la espada de Damocles de todo primer mandatario del Perú, y el motivo por el cual durante el año 2020 hubo tres presidentes constitucionales.

Estas declaraciones irresponsables nos demuestran que la crisis política no parece tener fin y que la derecha derrotada pretender usar todas sus municiones con un único objetivo: sacar a Pedro Castillo de la presidencia. Porque tanto la derecha liberal como la ultraderecha «bruta y ahorada» no le dan cuartel al maestro cajamarquino que deberá gobernar con tanta destreza como firmeza frente un país deteriorado en muchos rubros, pero especialmente en uno: los lazos de confianza en el ejercicio del poder político.

Con un flanco izquierdo amenazando con la polarización permanente de un *misti* que habla de la presentación del gabinete en el Congreso como «la colisión de dos mundos», aunado a los cantos de cisne de Renovación Popular, Avanza País y el fujimorismo de nuevo y viejo cuño, las grandes expectativas del pueblo pueden verse postergadas. Si el capitán del barco está más preocupado en cruzar el estrecho sorteando a Escila y Caribdis, ¿en qué momento podrá reconocer que los sargazos invaden su navío sin remedio mientras en la orilla hombres y mujeres, niños y niñas, poblaciones vulnerables y pueblos indígenas, claman con desesperación?

Mujeres y política. Realidades y desafíos en el bicentenario

Karen Bernedo M.

Sumilla

La presente reflexión tiene como objetivo poner en diálogo las realidades y dificultades que enfrentaron las mujeres precursoras en política en el pasado con los desafíos que enfrentan las mujeres que hacen política hoy en día.

El texto está organizado en dos partes, una primera que traza el camino de las batallas iniciales por la igualdad, hasta la primera mitad del siglo XX, y una segunda que recoge la voz de cuatro mujeres militantes de organizaciones políticas de izquierda que comparten sus experiencias y reflexionan sobre las continuidades y rupturas, las batallas ganadas y aquellas aún en disputa.

LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES, que nos pueden parecer tan elementales hoy, se consiguieron a través de un largo y sostenido período de luchas. El reconocimiento de esos derechos en la política pública es uno de los mayores logros democráticos del siglo XX.

Estas conquistas progresivas forman parte de reivindicaciones que apuntan a la igualdad integral de nuestros derechos. Desde un inicio, estas banderas fueron levantadas por intelectuales, mujeres de base, militantes políticas y feministas que articularon redes entre ellas, imaginando que otro mundo era posible.

¿Cuánto de ese camino recorrido permea las luchas del presente? ¿Cuáles son las rupturas y continuidades? ¿Cuáles los avances y retrocesos? ¿Qué vínculos y diálogos existen entre las experiencias pioneras de las mujeres en nuestro país con los testimonios de las mujeres que participan en política hoy?

Las precursoras

El paso de las mujeres por la política no ha estado exento de dificultades y prejuicios. Las mujeres que incursionaron en el pasado abrieron camino para las mujeres de hoy y lo hicieron en un contexto abiertamente patriarcal y machista. Para ellas, liberarse de las camisas de fuerza de lo que implicaba el rol de esposas y madres como única posibilidad, significó batallar por cambios estructurales en la sociedad y en la institucionalidad pública.

La historiadora Maritza Villavicencio identificó tres vertientes desde donde se configura lo que ella llamó «el movimiento urbano de mujeres en el Perú»: la vertiente política, que corresponde a la militancia partidaria; la vertiente feminista, relacionada a las organizaciones de mujeres; y la vertiente urbano-popular, referida a la mujer en los movimientos obreros¹.

En esa línea, es posible identificar durante las primeras décadas del siglo XX a las organizaciones cívico femeninas en las que confluían intelectuales y artistas, las primeras mujeres militantes de ideas progresistas, así como a las mujeres sindicalizadas. Entre ellas articularon estrategias y redes de acción conjunta con el objetivo de alcanzar la igualdad.

Cabe señalar como antecedente a las escritoras contestatarias de finales del siglo XIX, entre quienes destacan Clorinda Matto de Turner y Mercedes Cabello. Ellas reivindicaron la igualdad de la mujer a través de sus escritos literarios y periodísticos. Fueron pioneras en interpelar y criticar el discurso sobre la «naturaleza del sexo débil», colocando de manera intuitiva los problemas derivados de la división sexual del trabajo, reflejados estos en las dificultades de hacer compatible la vida intelectual y la doméstica².

En las siguientes generaciones, las mujeres ilustradas complejizan los debates alrededor de la condición de la mujer, esto debido, en parte, a la modernización del país y a la apertura de nuevas oportunidades en educación y trabajo³, pero también

¹ Villavicencio F., Maritza. *Breve historia de las vertientes del movimiento de mujeres en el Perú. Documento de trabajo n° 3*. Lima: Ediciones Flora Tristán, 1990. Ver en: bit.ly/2WCpDOc

² Ambas escritoras reflexionaron sobre la condición de la mujer desde el ensayo, publicando en semanarios y periódicos de la época. Destaca el ensayo de Clorinda Matto de Turner: *El camino luminoso de la mujer*, publicado en *El Búcaro Americano* (Buenos Aires), el 15 de agosto de 1897; y el de Mercedes Cabello de Carbonera: *Influencia de la mujer en la civilización*, publicado en la revista *El Álbum* (Lima), año 1, número 20, 1874.

³ En 1908 se promulga la ley que permite a las mujeres cursar estudios universitarios, con las condiciones de ser mayores de edad, alfabetizadas y de instrucción primaria y media.

al legado de las intelectuales contestatarias que las precedieron. En esta generación se evidencia con claridad la importancia de las redes entre el trabajo intelectual, la militancia política y el activismo.

Mujeres como María Jesús Alvarado, Zoila Aurora Cáceres, Miguelina Acosta, Dora Mayer, Angélica Palma, Magda Portal, Elisa Rodríguez Parra, el grupo de primeras mujeres universitarias, entre otras, forman parte de una red de vanguardia que funda y forma parte de organizaciones feministas. Ellas entablan vínculos con sindicatos y movimientos indígenas, donde colocan como agenda fundamental los derechos de las mujeres desde el ámbito intelectual. Lo hacen a través de la edición de periódicos y semanarios, de la escritura de artículos de opinión y de la apertura de espacios de educación de vanguardia para las mujeres.

María Jesús Alvarado y Zoila Aurora Cáceres son fundadoras de las primeras organizaciones feministas del Perú. Fueron pioneras en articular esfuerzos por el derecho a la participación política de las mujeres. Este esfuerzo, realizado de forma sostenida por sus organizaciones, fue crucial para la obtención del sufragio femenino en el Perú en 1955⁴.

Y si la mirada de Cáceres y Alvarado sobre el desarrollo de la mujer fue integral, la de la abogada Miguelina Acosta también. Ellas se relacionaron con el mundo obrero. Asesoraron sindicatos y participaron en mítines y huelgas⁵.

⁴ Evolución Femenina, organización fundada en 1914 por María Jesús Alvarado, y Feminismo Peruano, organización fundada en 1924 por Zoila Aurora Cáceres, tuvieron como agenda prioritaria la incidencia por los derechos políticos de las mujeres y la lucha por el sufragio femenino.

⁵ María Jesús Alvarado escribió artículos en los diarios *La Crónica*, *El Comercio* y *La Crítica* sobre las mujeres obreras mártires de la huelga de Huacho de junio de 1917. En mayo de 1919, Zoila Aurora Cáceres propuso al Comité Pro-Abaratamiento de las Subsistencias, la organización de una manifestación femenina en contra del hambre. La propuesta fue aceptada unánimemente y el 25 de mayo de 1919 se realizó el «Meeting del Hambre Femenino», liderado por Miguelina Acosta Cárdenas.

En política, destacan Adela Montesinos en Arequipa, Ángela Ramos en Lima y Rosa Augusta Rivero en Cusco. Ellas formaron parte de los movimientos intelectuales de la época. Ejercieron el periodismo, la escritura literaria y activaron por los derechos de las mujeres. Esas labores las intercalaron con sus militancias en los partidos políticos de izquierda, en donde, paradójicamente, sus ideas progresistas sobre la condición de la mujer fueron voces solitarias.

Magda Portal, militante precursora

Magda Portal fue un caso excepcional porque al igual que Montesinos, Ramos y Rivero fue una mujer que intercaló la militancia con la actividad intelectual. Lo que la diferenció de sus compañeras fue el haber pertenecido al núcleo fundador y dirigencial de un partido político, cargo al que ninguna mujer había llegado hasta ese momento.

Portal figura como miembro fundador de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) y debido a su labor como difusora del ideario del partido tuvo la oportunidad de desempeñarse como conferencista, afianzando y visibilizando públicamente su liderazgo a nivel internacional.

Es así que alcanzó la posición más alta a la que una mujer haya tenido acceso en un partido político en Latinoamérica. Para Daniel Reedy, fue «la única mujer amauta de su época» y la primera y más importante mujer aprista. Pero sobre todo fue una mujer de ideas precursoras que se enunció desde un feminismo militante en un medio sumamente hostil para las mujeres⁶.

Para la historiadora Sara Beatriz Guardia, la coyuntura que le fue favorable a Portal para su desenvolvimiento político se debió

⁶ Reedy, Daniel. *Magda Portal, la pasionaria peruana: biografía intelectual*. Lima: Ediciones Flora Tristán, 2000.

al internacionalismo del APRA. Su liderazgo en ese contexto le permitió sortear las discriminaciones de género. Sin embargo, esta situación cambió con la conversión del APRA en una fuerza⁷.

Sobre el voto femenino, Magda Portal señaló:

Decían que la mujer no estaba ‘preparada’, que ‘había que educarla primero’. Igual han dicho de los campesinos, que no están preparados para asumir la dirección de sus empresas. Las mujeres en el Perú han tenido poca relevancia política. Cuando ingresé al Partido lo hice sola, y tomé un cargo en el Comité Ejecutivo. Todavía éramos una cosa en embrión. Después se formó el Comando Femenino y me lo dieron a mí, aunque yo nunca quise que hubiera separación entre hombres y mujeres. Yo decía: ‘El Partido es uno y no debe haber separaciones’. Pero ellos no entendían eso.

Mi trabajo fue entonces el de dar una información política a esas mujeres. Yo reuní una Convención de Mujeres de todo el Perú en Lima. Tengo la documentación. Por primera vez, mujeres casadas, con hijos, con maridos, venían a la Convención durante ocho días. Madres de familia, mujeres indígenas, maestras...⁸.

Portal concebía la emancipación de la mujer y la igualdad de sus derechos como banderas que debían asumir programáticamente los partidos de ideas progresistas. Sin embargo, fue consciente de que el desafío principal se encontraba al interior de su propia organización. En esta, los compañeros, más allá de sumarse a las reivindicaciones de las mujeres, se negaban a compartir el poder en las instancias de tomas de decisiones con las mujeres. Portal luchó contra esto. El rechazo que encontró terminó por alejarla del proyecto político del que fue fundadora.

⁷ Palabras de Sara Beatriz Guardia en la presentación del libro: Reedy, Daniel. *Magda Portal, la pasionaria peruana: biografía intelectual*. Lima: Ediciones Flora Tristán, 2000. Ver en: bit.ly/3zs7t0t

⁸ Portugal, Ana María y Andradi, Esther. *Ser mujer en el Perú*. Lima: Ediciones Mujer y Autonomía, 1978.

Al respecto recuerda:

Y tuve la gran decepción –ya estábamos mal con Haya– cuando invitamos a la jefe para que hablara. Él les empezó a hablar del hogar, de la atención al marido, de la armonía conyugal, que sólo podía haber armonía ‘cuando la mujer comprendiera la situación del hombre’. Yo, que estaba a su lado, le decía: ‘Eso no les interesa a ellas... Hábleles de otra cosa’. Ellas habían venido a hablar de política. Yo les había preguntado: ‘¿De qué tema quieren que les hable?’. Ellas me respondían: ‘De marxismo’. Mujeres del pueblo, oyeron hablar de marxismo, ¡y dijeron vamos a ver qué es eso! Y Haya les vino a hablar de cómo ser buenas madres de familia⁹.

Hitos en la participación política de las mujeres

Un antecedente en la participación de las mujeres en cargos públicos fueron las Sociedades de Beneficencia Pública en 1915. Este fue un primer triunfo en la legislatura peruana, impulsado por la organización Evolución Femenina. En los siguientes años, esta organización emprendió una lucha sostenida por el sufragio femenino. Para ello organizó conferencias, actividades, petitorios dirigidos al Congreso y las socias fundaron el Consejo Nacional de Mujeres del Perú, institución que luchó por el voto de las mujeres en el país.

Las primeras funciones públicas, sin embargo, se ejercieron en los municipios en 1945. En octubre de ese año fueron elegidas las primeras regidoras de las juntas municipales de Lima, Miraflores y Surco. No obstante, un hito histórico poco reconocido, ocurrido también en 1945, fue la elección de las primeras alcaldesas peruanas: Dora Madueño, elegida por Huancané, y Angélica Zambrano, en Urubamba.

Luego de largos debates, en 1955 se aprueba en dos legislaturas el sufragio femenino para alfabetizadas y mayores de edad. El Perú

⁹ Portugal, Ana María y Andradi, Esther. *Ser mujer en el Perú*. Lima: Ediciones Mujer y Autonomía, 1978.

fue el penúltimo país de la región en otorgar este derecho y la ley promulgada no solo permitió a las mujeres elegir, sino también ser elegidas. Es así que, en 1956, inician funciones las primeras congresistas peruanas.

El primer cuerpo parlamentario femenino estuvo conformado por una senadora y ocho diputadas: Irene Silva de Santolalla (senadora por Cajamarca), Lola Blanco (Áncash), Alicia Blanco (Junín), María Eleonora Silva y Silva (Junín), María M. Colina (La Libertad), Manuela C. Billinghamurst López (Lima), Matilde Pérez Palacio (Lima), Juana Ubilluz (Loreto) y Carlota Ramos (Piura).

La mayoría de las parlamentarias electas era casada. Representaban a las provincias y provenían de diferentes agrupaciones políticas. Su incorporación al Congreso rompió con los esquemas de representación política masculina. Esto se tradujo en las dificultades y prejuicios que tuvieron que enfrentar tanto en el ámbito laboral como en el personal. En el texto *La ampliación del cuerpo electoral*, Roisida Aguilar recoge las experiencias de Juana Ubilluz y María Colina de Gotuzzo.

Ubilluz cuenta que tuvo el apoyo de su familia y de los militantes de su partido durante su labor de parlamentaria, aunque no de su esposo. Esto fue clave dentro de su carrera política y fue el motivo que la hizo desistir de postularse para un segundo periodo. En un testimonio recogido por Aguilar, Ubilluz señala:

En Loreto me pedían que continúe, para terminar las obras que habíamos comenzado, pero el que se oponía era mi esposo (...) no le gustó mucho [decía]: 'No, no porque la mujer no puede estar allí metida con hombres en el Congreso, no puede ser, quién va a ver a los hijos, las sesiones demoran hasta la noche'; pero, en cambio, el pueblo me pedía que haga esto, que hago lo otro, que ayude y que termine lo que había empezado¹⁰.

¹⁰ Aguilar, Roisida. «La ampliación del cuerpo electoral. Ciudadanía, sufragio femenino y experiencia parlamentaria 1956-1962». *Elecciones*, n.º 2. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2003, pp. 141-168.

Por otro lado, María Colina de Gotuzzo, como mujer casada y madre, tuvo que repartir su tiempo entre el trabajo y la familia, al igual que Juana Ubilluz. En un testimonio Gotuzzo señala: «(...) hasta las 8 de la mañana yo era la señora María Colina de Gotuzzo, madre de familia, de esa hora hacia delante, sabe Dios hasta qué hora porque no sabía a qué hora iba a terminar, era congresista»¹¹.

La militancia hoy

Para establecer las continuidades y rupturas del protagonismo político femenino, recogí los testimonios de cuatro mujeres de distintas generaciones que activaron y/o activan en organizaciones políticas de izquierda. Ellas son: Victoria Villanueva, cuyo paso por la izquierda fue entre 1965 a 1982, en el partido Vanguardia Revolucionaria; Ibis Fernández, militante desde la década del 80, primero en el conglomerado de Izquierda Unida - Unión de Izquierda Revolucionaria (UNIR) y hoy en Patria Roja; Marisa Glave, exmilitante de Tierra y Libertad, Frente Amplio y el Movimiento Nuevo Perú, y hoy parte de la organización En Movimiento; y, finalmente, Catherine Eyzaguirre, exmilitante del Frente Amplio y hoy integrante activa del Movimiento Nuevo Perú.

Las preguntas con las que inicié esta indagación tuvieron que ver con el contexto desde el cual se acercaron y comenzaron a vivir sus experiencias políticas, pues esas conexiones responden a los distintos horizontes de sentido que marcaron los tiempos particulares de sus generaciones y que permearon tanto la relación de ellas con la política como con las organizaciones a las que pertenecieron.

¹¹ Aguilar, Roisida. «La ampliación del cuerpo electoral. Ciudadanía, sufragio femenino y experiencia parlamentaria 1956-1962». *Elecciones*, n.º 2. Lima: ONPE, 2003, pp. 141-168.

Victoria Villanueva señala que su acercamiento a la política ocurrió en el núcleo familiar. Su padre fue parte del APRA (de ideas progresistas de los años 30), motivo por el cual su familia, y ella misma, sufrieron exilio. En la década de 1960, luego de algunos acercamientos a organizaciones como Acción Popular (de Fernando Belaúnde Terry) y al Partido Comunista, ella conoció en la Universidad Agraria a los fundadores de Vanguardia Revolucionaria, organización en la que militó 17 años, luego de los cuales se retiró para fundar la organización feminista Manuela Ramos, en donde activa hasta hoy.

La experiencia de Ibis Fernández estuvo marcada por su activismo en el mundo obrero. Fue delegada del sindicato de su centro de trabajo a finales de 1970 y su acercamiento a la Izquierda Unida (IU) es consecuencia de las conexiones del espacio sindical con la izquierda. Durante el gobierno municipal de Alfonso Barrantes y la efervescencia de Izquierda Unida, Fernández se acerca a las asambleas de los distintos espacios de IU en donde eligió activar en UNIR, que posteriormente se convirtió en Patria Roja, espacio en el que milita activamente hasta hoy.

La experiencia de Marisa Glave no es solo como militante, sino como autoridad política. Ella inicia su activismo como dirigente en el movimiento estudiantil centrado en la defensa de la democracia y el estado de derecho, organizado contra la dictadura de Alberto Fujimori a finales de la década de 1990. Fue dirigente de la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Fepuc) y formó parte de diversos colectivos vinculados a la izquierda. Posteriormente inició su experiencia como regidora de la Municipalidad Metropolitana de Lima y en el partido Tierra y Libertad. Luego ejerció el cargo de Congresista de la República formando parte de la bancada del Movimiento Nuevo Perú y hoy forma parte de la organización En Movimiento.

La experiencia de Catherine Eyzaguirre está conectada también con el liderazgo estudiantil. Ella formó parte de colectivos

universitarios y políticos de izquierda desde el 2014 y fue presidenta del Centro Federado de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú el 2016, desde donde impulsó las comisiones de investigación contra el acoso. Ese año, ingresó a militar al Frente Amplio con un grupo de compañeras, en medio del auge del Movimiento Ni Una Menos. Posteriormente ingresa al Movimiento Nuevo Perú, del que forma parte en la actualidad. Fue candidata al Congreso por la alianza de izquierda Juntos por el Perú.

Los testimonios de las cuatro entrevistadas dan cuenta de formas distintas de encarar la militancia. En el caso de Villanueva, ella encuentra una resistencia en su organización para asumir como tema prioritario la agenda de género; mientras que, en el caso de Glave, Fernández e Eyzaguirre, el desafío se encuentra en abrir ámbitos de acción para las mujeres a otros temas y agendas que no sean únicamente los relacionados a la mujer.

Victoria Villanueva señala:

En el Comité Central, que se había formado al interior del partido, empezamos a trabajar con otras compañeras en la comisión femenina. Y empezamos a trabajar a todo dar en dicha comisión (...). Fue muy interesante, porque ahí empezamos a buscar información de cuestiones y mujeres al otro lado de las regiones e hicimos una buena conferencia, muy buena. Pero el partido no reaccionaba, estaba en lo suyo. Estaba en todos esos problemas que han tenido y tienen hasta ahora, porque sí, yo creo que la izquierda lo que ha tenido, lo que tiene, es una incapacidad de hacer arreglos, de poder ponerse de acuerdo.

Catherine Eyzaguirre señala la falta de oportunidades de liderazgo para las mujeres en temas que tradicionalmente se han asumido como «masculinos»:

Hay una dinámica que hace que las mujeres nos encasillemos en temas de género y yo creo que hay que romperla porque nosotras tenemos la capacidad de poder entrar a discusión de todas las

agendas desde nuestra perspectiva, desde nuestra experiencia como mujeres. Creo que la agenda económica, por ejemplo, se cree que es un lugar solo de compañeros y no es casualidad que en los cuadros más visibles de estas agendas sean todos hombres mayores; creo que hay que disputarles ese espacio también. Y hay mucha resistencia porque se cree que nosotras estamos ahí como un accesorio, tocando temas de género, y es algo que tenemos que cambiar.

Marisa Glave encuentra el mismo problema. Su perspectiva se complejiza cuando asume funciones como regidora de la Municipalidad Metropolitana de Lima:

Mira, yo empecé a hablar de género después. A mí siempre me molestó que me inviten a hablar de género. Sentía que lo que ocurría en el entorno era que terminabas en ese encasillamiento de mujer joven y, entonces, la manera de pelearlo era que no me pusieran en ese rol, que ya no era el rol en la cocina, en segundo plano, pero era un rol para una agenda sectorial.

Pero, cuando entré al consejo y eran 39 personas, de las cuales 30 eran hombres y solo nueve éramos mujeres, luego si les sumas a los coordinadores más los funcionarios, más 'los, los, los...', era un lugar donde yo vivía con 100 hombres y nueve mujeres y, en ese momento, sí sentí el agobio de todo (...) ahí fui consciente y me di cuenta de que soy mujer, por tanto, tengo problemas para estar en igualdad y entonces empecé a endurecerme (...) me convertí en el personaje 'Marisa Glave que es un personaje malhumorado, gruñón, levanta la voz'. Me tuve que 'masculinizar'.

Concuerdan las entrevistadas en que han encontrado recelo en sus pares varones al momento de impulsar iniciativas para compartir espacios de poder y de representación. Tampoco encontraron apoyo para establecer un principio de cuotas o acuerdos de paridad y alternancia.

Ibis Fernández manifiesta:

Yo ingreso al UNIR, pero ya habiendo formado en la Municipalidad de Lima el Comité de Base Municipal de IU. Recuerdo inclusive

que ahí elegimos los delegados de base para ir al Congreso de Huampaní y nos tocaba cinco delegados, yo fui la única mujer que salió elegida, al UNIR le tocaba un cupo, yo tuve que competir con otros camaradas que ya tenían más años en el UNIR. Antes de eso, todo era felicidad, pero cuando ya entras a competir, ya no te tratan tus compañeros con esa fraternidad (...) y ahí me di cuenta lo que significa cuando desplazas a un compañero varón.

Marisa Glave señala sobre el impulso de una agenda de género en el Frente Amplio:

Nosotros logramos aborto, logramos derechos sexuales y reproductivos, logramos toda la política de derecho sexual integral en la política educativa, incluso logramos todo lo referido a la agenda LGTBI; todo ese pack fue aceptado. Pero, en temas de paridad y alternancia, en la práctica interna era 30% con miras a la paridad o intentando la paridad, pero no logramos que sea una integración paritaria. El argumento era que no iban a haber regiones donde hubiera mujeres y, bueno, quedó en nada.

Otro tema que sin duda afecta a diversas generaciones de mujeres es el de la división sexual del trabajo, claramente visible en el testimonio de Victoria Villanueva, quien alude a las dinámicas de solidaridad que se generaron entre las compañeras para sobrellevar las situaciones derivadas de la militancia con las tareas domésticas.

Villanueva señala sobre la ocasión en que su esposo, secretario general de Vanguardia Revolucionaria, es detenido:

Cuando lo detienen a Edmundo, yo tenía hijos chicos, y todas las militantes de mi cédula se juntaron y tomaron acuerdos: una recogía a mis hijos del colegio, la otra preparaba la comida que iba a llevar yo a prisión para Edmundo, la otra veía al abogado, la otra avisaba a mi trabajo, la otra... ¡Qué maravilla fue! Cuando yo regreso me dicen: ¿sabes qué? Una de ellas nos consiguió al mejor abogado, porque era estudiante de derecho y lo sacó así: sin costo, sin nada. Las otras hacían los comunicados. De verdad, ¿qué era eso? No lo había encontrado en otras situaciones. Entonces, sí, se estaba formando eso: la sororidad.

Ibis Fernández, por su parte, señala:

Las mujeres lo que necesitamos son espacios para aprender y ejercer (...) pero si no tienes tiempo, por las tareas domésticas, si sufres violencia, las mujeres no van a estar preparadas. Y en la historia de las izquierdas ha habido grandes mujeres que se han retirado porque militaban su compañero y ella, y ¿quién es la que se tenía que retirar?, y yo les decía, pero el movimiento te necesita más a ti que a él y en broma les decía a mis compañeros: para que ustedes estén sentados aquí señores jerarcas, ¿quién te ha cocinado en tu casa?, porque si no te cocinan, no estarías aquí o seguro llegabas tarde.

Otro tema importante en el que las entrevistadas encuentran una evolución ha sido en la incorporación de instancias orgánicas para procesar las violencias de género al interior de las organizaciones.

Victoria Villanueva dice:

Con una compañera del partido (...) a las diez de la mañana, todos los días, nos escapábamos del trabajo y nos íbamos a un café en Jirón Ica y nos dedicábamos a hablar, a hablar sobre nosotras. Éramos militantes, pero hablábamos de lo nuestro y de nosotras en el partido. Estábamos muchos años atrás y venía una compañera llorando porque le había pegado su esposo y no estábamos aisladas, pero no teníamos la teoría.

Ibis Fernández concuerda con Villanueva, sobre la violencia al interior de las organizaciones en las primeras décadas de su militancia, en que las mujeres no se atreven a denunciar públicamente las violencias interpersonales. Sin embargo, percibe un cambio en las nuevas generaciones, «mujeres que ya no se quedan calladas» y nuevas lógicas de relación más democráticas y horizontales, tanto en hombres como en mujeres.

Catherine Eyzaguirre, que es parte de esa generación, menciona:

Nos toca aprender a procesar este tipo de situaciones. Ya hemos identificado que las situaciones de violencia interpersonal entre compañeros están mal y no pueden repetirse y no podemos

normalizarlas, y ahora hay que aprender a saber qué hacer con eso. Eso, creo que al menos en nuestra generación, es un reto porque siento que los otros compañeros de otras generaciones no tenían esta discusión tan cercana como la estamos teniendo nosotras.

En cuanto a lo avanzado y a los desafíos que toca asumir hacia el futuro, Victoria Villanueva e Ibis Fernández son conscientes de que se trata de una cuestión generacional, y que las resistencias mayores se encuentran en los antiguos cuadros de la izquierda.

Victoria Villanueva dice:

Para mí, es un trabajo de largo plazo, muy difícil de lograr. Hay mucha resistencia de la gente mayor, sobre todo, de aceptar que ya no eres el 'jefecito'. No, ya no. Lo que sí siento es en los jóvenes, los jóvenes sí tienen otra concepción.

Sobre la participación de las nuevas generaciones, Ibis Fernández señala:

En nuestro anterior Congreso, hace diez años, no logramos que se incorporara el capítulo sobre la paridad y la alternancia en el estatuto, y en este Congreso, realizado justo antes de la pandemia, logramos que se incorporara el capítulo de la mujer con dos artículos, uno de los cuales insta a promover en todas las instancias del partido la paridad y la alternancia. Cuando hubo que sustentar la moción en el Congreso, me di cuenta que todas las juventudes (mujeres), de todo el Perú, se habían ido a esa comisión.

Marisa Glave también ve con esperanza el momento actual, en el que existe una mayor participación política de las mujeres en cargos públicos y en el que la agenda de género es una discusión prioritaria en la esfera pública.

Yo sí creo que cada vez hay más exigencia de representación de mujer y cada vez tenemos más. Y ha coincidido en un momento en el que has tenido a una candidata como Veronika Mendoza, que en el 2016 tenía una visibilidad particular, ella tenía una agenda simbólica importante. Luego tuviste a mujeres en el Congreso

como Tania Pariona, Indira Huilca, yo misma, que también te marcaban una agenda de género muy fuerte, con una convicción muy fuerte, que se atrevían a hablar de feminismo dentro del propio parlamento, que levantaban una agenda feminista, que eran capaces de entrar en un debate público. Eso hace que más compañeras entren y también hace que más compañeros quieran incluir a más mujeres.

Catherine Eyzaguirre y Marisa Glave coinciden en que la agenda de género debe fortalecerse desde las bases, en especial en contextos en el que grupos conservadores no solo están disputando el sentido común de la población, sino que están socavando los derechos ganados:

Yo creo que hace falta que podamos llevar nuestro discurso de género y nuestras luchas por la igualdad de género hacia los sectores populares. Articular a los barrios y las comunidades. Nuestra agenda no es una agenda de personas privilegiadas, clase-medieras como intentan estigmatizar, sino que es una agenda de los sectores populares.

Agrega Marisa Glave:

Yo creo que la agenda de género se involucró mucho desde arriba, pero no desde abajo. Por eso creo que toca hacerlo desde abajo y pelear desde ahí, porque si tú haces todo desde arriba sin la fuerza suficiente para empatar con lo de abajo, puede terminar ocurriendo que tienes una oposición muy fuerte.

Conclusiones

Los testimonios reunidos para esta reflexión atraviesan diversas generaciones, contextos y diversos horizontes de sentido. Las batallas por nuestros derechos políticos han significado rupturas con viejos paradigmas y apuestas trasgresoras. Cada batalla ganada ha servido a las mujeres que vinieron después.

A través de estas experiencias podemos identificar los avances y los problemas derivados del patriarcado que, al estar en la médula de la sociedad, aún no han podido ser erradicados. La división sexual del trabajo y la normalización de la violencia son dos de esos temas.

Otro tema pendiente sigue siendo la distribución justa del poder, tanto en cargos públicos como al interno de las organizaciones. Esto es algo que se ha ido incorporando progresivamente a partir de los acuerdos de paridad y alternancia en varias de las organizaciones de izquierda y a nivel de la institucionalidad estatal.

En el caso de la gestión de la violencia en las relaciones interpersonales, se tiene un avance importante, pues ahora no es algo que permanece en las sombras, sino que es procesado en instancias orgánicas como los tribunales de ética. Esto se condice con los compromisos que vienen asumiendo las organizaciones de izquierda para erradicar la violencia contra las mujeres.

Estos avances abren un camino de esperanza a que el género no sea asumido como un tema, sino más bien como una forma de relacionarse con el mundo. Las nuevas generaciones entran a hacer política con esa actitud y abren los ojos al resto. Aun así, encuentran resistencias, como las que encontró Magda Portal, pero no están solas: existe una gran red de mujeres militantes y lideresas políticas que las inspiran y las respaldan, y que las hacen imaginar que un mundo más justo para las mujeres es posible. Este bicentenario tendrá el rostro de estas mujeres, que con su lucha y sus ideas rompen esquemas.

Política de la contención: juventud y movilización en la dinámica democrática peruana

Adriana Urrutia

Sumilla

La juventud peruana es un actor clave para la democracia en nuestro país. En el mes de noviembre del 2020, cobró un protagonismo importante, sirviendo su actuación para recibir un nombre en tanto sujeto colectivo: «la generación bicentenario». Este artículo tiene como objetivo describir esta dinámica y discutir el rol de la juventud en el más largo plazo. Así, se plantea explorar la «política de la contención», una forma de relacionamiento entre jóvenes e instituciones y, a partir de ahí, describir las dinámicas democráticas de la última década en el escenario peruano.

Introducción

En las últimas elecciones votaron por primera vez más de 540 000 jóvenes que cumplieron 18 años hasta el 11 de abril de este año. En estos comicios, 27.4% de electores/electoras era menor de 30 años. Es decir, casi una/unos de cada tres electores es joven en nuestro país.

A decir de las cifras de movilización electoral, la participación de las y los jóvenes es determinante en las dinámicas de la democracia representativa. Así como también su participación ha sido un motor de las movilizaciones sociales.

Solo revisando las cifras de las movilizaciones de noviembre del 2020, a raíz del pedido de vacancia propuesto por el Congreso de la República al entonces presidente Martín Vizcarra y la toma de poder por Manuel Merino, entonces presidente del Congreso, vemos que 65% de jóvenes entre 18 y 25 años declaraba estar algo o muy interesado en la política, mientras que 53% declaraba haber tomado partido en esa coyuntura. Dichas cifras también mostraron que un 33% de ciudadanos/ciudadanas mayores de 30 años asistieron a las marchas de ese mes y que en estas más del 50% eran jóvenes de entre 18 y 25 años¹.

¹ Instituto de Estudios Peruanos (IEP). *Informe de opinión. Noviembre 2020*. Lima: IEP, 2020.

Estas cifras dan muestra de que la caracterización de la juventud como un actor pasivo frente al acontecer público y político, no se corresponde con la realidad de las dinámicas de la participación de los últimos 10 años. Y es por eso que nos interesa responder a la pregunta sobre cuál ha sido el rol público de las y los jóvenes en esta última década, como una manera más de analizar lo ocurrido en noviembre pasado, tomando perspectiva.

La hipótesis central que manejaremos es que la movilización juvenil en el último decenio ha sido sostenida y que los eventos de noviembre del 2020 son el fin de un ciclo de la movilización que acompaña el término de una etapa en nuestra democracia. La acción colectiva que involucra a jóvenes, y nos centraremos aquí solo en las y los jóvenes de la capital, ha permitido la consolidación de una agenda por demanda de servicios universales, reclamando derechos fundamentales que no se terminan de garantizar en el país.

Una idea exploratoria para entender la dinámica de participación de la juventud

En este texto queremos proponer la idea de que las dinámicas de participación de las y los jóvenes han permitido desarrollar lo que llamaremos la **política de la contención**, como una forma de hacer política que es característica de la democracia peruana.

La política de la contención se ha desarrollado en la última década² como parte de un ciclo de movilizaciones que han buscado, de manera permanente, cuestionar el paradigma democrático. Este tipo de práctica desarrolla lo que llamaremos **dinámicas de la contención**, es decir, dinámicas de la confrontación, de la disputa, que se componen de:

² Se podría discutir si el concepto aplica a otros periodos, pero por razones de dimensión de este texto solo reflexionaremos sobre la última década y sobre las dinámicas ocurridas en la capital.

1. Objetos de la contención (¿qué se cuestiona?), entre los cuales se distinguen dos grandes grupos: a) el debate en torno a las instituciones democráticas y b) el debate en torno a los derechos en democracia.
2. Dinámicas narrativas (¿cómo se cuestiona?), aquellas que buscan enmarcar³ la realidad de manera distinta a la que la enmarcan las narrativas predominantes (institucionales o mediáticas).
3. Una transformación de las geografías de la movilización, pasando de a) lo local a lo nacional, b) lo rural a lo urbano, c) lo temático a lo transversal, entre otras.

El objetivo de este texto es demostrar que es necesario mirar las dinámicas de la contención democrática como una forma de ejercicio de la ciudadanía que, al definirse desde la disputa, entabla un vínculo confrontacional, lo que plantea el desafío de la sostenibilidad futura de nuestras instituciones.

Cronología comentada del proceso contencioso

La disputa por los territorios

La acción colectiva de las y los jóvenes a lo largo de la última década ha sido, sin duda, disputada desde diferentes territorios de lo político. De estos, hemos identificado cuatro principales: 1) la disputa por el territorio físico y los recursos naturales; 2) la disputa por el campo político y las demandas por los derechos políticos; 3) la disputa por el territorio de los roles y ocupaciones, y las demandas de derechos universales; y 4) la disputa por el territorio de las identidades. Estas luchas vienen acompañadas de una disputa por las formas de hacer política que transita de lo

³ Goffman, Erving. *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Cambridge: Harvard University Press, 1974.

virtual a lo real, de una generación a otra, de un rol a otro en una movilización, ampliándose así los repertorios de la acción colectiva. A continuación, se describe cada una de esas disputas y se plantea la interacción de cada una de estas agendas con una institución democrática, para ver cómo es que la acción colectiva cuestiona el ejercicio de esas instituciones y cómo es que la interacción mutua, a la larga, ha contribuido al debilitamiento de estas instituciones frente a la opinión pública.

La disputa por el territorio físico y los recursos naturales

Esta es una disputa que cuestiona el acceso a los derechos socioambientales y a los recursos naturales como un pilar importante dentro del paquete de acceso a derechos y servicios universales que han planteado como agenda las movilizaciones juveniles en esta década.

Para las y los jóvenes que dejaron de serlo formalmente este 2021, al cumplir 30 años, una de las primeras grandes manifestaciones en las que participaron al haber alcanzado su mayoría de edad fue la gran marcha nacional por el agua, el año 2012. En febrero de ese año, «centenares de campesinos»⁴ iniciaron un periplo desde Cajamarca hasta Lima para manifestar su posición respecto al proyecto minero Conga, de la minera Yanacocha, y exigir se garantice el acceso al agua de las comunidades altoandinas que se verían afectadas por la implementación de dicha inversión. Las demandas de quienes se manifestaban partían de un conjunto de afectaciones a la calidad del agua que las comunidades venían experimentando⁵. Esta gran marcha nacional convocó a participantes de todas las regiones que se reunieron en la capital. La clave para la convocatoria fue

⁴ Jiménez, Beatriz. «La Marcha por el agua en Perú divide a los partidarios de Ollanta Humala». *El Mundo*, Madrid, 11 de febrero del 2012.

⁵ Arrojo, Pedro *et al.* *Informe nacional sobre la gran marcha nacional por el derecho al agua en el Perú*. Lima: Cooperación, s/f.

la capacidad de trasladar la narrativa del conflicto, específica y de un territorio determinado, a una narrativa nacional que ponía en agenda la necesidad de reclamar el derecho de acceso al agua como un derecho universal.

En la misma línea, otro conflicto acaecido siete años después también puede ser tomado como ejemplo de esta disputa. A lo largo del 2019, por más de 100 días, se desarrolló un paro indefinido exigiendo que se cancele la realización del proyecto minero Tía María, en la región de Arequipa. Las manifestaciones se inician en el Valle del Tambo, se trasladan a la capital de región y luego pasan a Lima, donde reciben nuevamente apoyo de diferentes colectivos, incluidos los colectivos de jóvenes. Así, la marcha en contra de Tía María prosigue la agenda socioambiental y pone en el debate público los derechos ambientales como parte de una agenda ciudadana futura. El tránsito de lo local a lo nacional ocurre también al escalarse la narrativa y al colocarse en agenda derechos colectivos.

Ambas manifestaciones, contra Conga y Tía María, entre otras, han involucrado a las y los jóvenes en la ola creciente de conflictos socioambientales, confrontándoles con el Estado en torno a un objeto clave para el desarrollo de la capacidad estatal que es la gestión del territorio. El cuestionamiento a la gestión territorial plantea la discusión en torno a los intereses a los que responde la democracia y ha obligado a redefinir las estrategias de intervención para poder establecer el diálogo con los ciudadanos y ciudadanas, y no apelar al monopolio de la violencia física legítima como mecanismo de resguardo.

La disputa en el campo político y las demandas por los derechos políticos

Posteriormente, hacia el año 2013, se vuelven a dar movilizaciones que buscan incidir en el campo político. Estas intentaban reivindicar

derechos políticos de la juventud y criticar la forma en que, dada la calidad de la representación, debían ejercer su ciudadanía.

17 meses después de la marcha por el agua, en julio del 2013, «cerca de 10 mil manifestantes, en su mayoría jóvenes, tomaron las calles del Centro de Lima para protestar en contra de la clase política dominante peruana»⁶. La marcha, conocida también como la «marcha contra la repartija» o la marcha «Toma La Calle», fue la expresión de rechazo a las decisiones del Congreso de la República de designar a nuevos magistrados del Tribunal Constitucional, directores del Banco Central de Reserva y a la representante de la Defensoría del Pueblo, instituciones garantes de la democracia. Estas decisiones, a nivel de los representantes, se habrían tomado en base a intereses políticos de por lo menos cinco bancadas parlamentarias, como lo revelarían los audios publicados por el diario *Perú21* a mediados de ese mes⁷.

La narrativa de la marcha se enmarcó dentro de un reclamo más amplio que buscaba ser leído como una crítica a la calidad de la representación y donde las y los jóvenes juegan un rol en exponer que se trata de un momento de oposición a la clase política dirigente, incluidos tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo, en particular contra el presidente Ollanta Humala. Así, la expresión de disconformidad con la clase política puede ser leída como un ejercicio ciudadano de reclamo de derechos políticos.

Más adelante, casi tres años después, las elecciones, como siempre, acontecieron como un momento de movilización electoral en la que se activaron recursos que fueron previamente trabajados por las y los jóvenes. Así, en las elecciones del 2016, jugaron un importante papel en la promoción de un movimiento antifujimorista (bajo el lema #noakeiko) que le permitiera a Pedro Pablo Kuczynski

⁶ Paucar, Jorge. «Miles de jóvenes protagonizaron la marcha contra la repartija». *La Mula*, Lima, 23 de julio del 2013.

⁷ Redacción Perú21. «Audios confirman 'repartija' de puestos en Defensoría, TC y BCR». *Perú21*, Lima, 17 de julio del 2013.

(PPK) ganar las elecciones de ese año. En particular, el colectivo No a Keiko juega un rol importante en la convocatoria a marchas en la capital del país y en varias capitales de región. Según el diario *El Mundo*, estas marchas convocaron a más de 70 mil personas a nivel nacional con consignas como «Ni blanco ni viciado, no al narcoestado»⁸. Y si bien estas movilizaciones son promovidas para defender un ejercicio consciente del voto, también lo son por cierto rechazo a la oferta política y para hacer un llamado a un ejercicio ciudadano que vaya más allá del derecho meramente formal de sufragar, sino que se demuestre una ciudadanía vigilante que observe a las y los representantes.

A finales de ese año, el 12 de diciembre del 2016, en un momento cumbre de confrontación entre Legislativo y Ejecutivo, que tenía como principal actor al ex ministro de Educación, Jaime Saavedra, por estarse debatiendo su censura, se organiza la marcha #Laeducaciónserespetada, donde cientos de jóvenes se manifestaron por exigir que se mantenga al titular del sector como una garantía para proseguir con las reformas educativas ya iniciadas. Si bien esta movilización también puede ser leída como un espacio para reclamar el derecho universal a educarse, se trató además de una crítica al desempeño del rol del parlamento, planteándose en la agenda pública la evaluación del rol de representación.

Un año después, a fines del año 2017, tras más de 18 meses de permanente tensión entre el gobierno y la oposición fujimorista, PPK, haciendo uso de sus facultades presidenciales, decide, un 24 de diciembre, indultar a Alberto Fujimori. El 25 de diciembre, alrededor de cinco mil personas se manifestaron en el centro de la capital para demostrar su rechazo a tal medida. Esta decisión del presidente termina de precarizar su gobierno, que acabaría tres meses después tras dos intentos de vacancia por parte del parlamento y una movilización continua de parte de las y los

⁸ Jimenez, Beatriz. «70 000 personas marchan para decir No a Keiko en el Perú». *El Mundo*, Madrid, 1 de junio del 2016.

jóvenes. Así, entre enero y marzo del 2018, se reportaron varias movilizaciones que respondían a las propuestas de intento de vacancia y a las acusaciones de corrupción. La institución presidencial, en un régimen presidencialista, se vio fuertemente debilitada tras estas tensiones. La democracia veía resquebrajarse un pilar importante como lo es la figura del jefe de Estado.

Desde la salida de PPK del poder, en marzo de ese año, la corrupción se vuelve un tema central en la agenda de lucha por los derechos políticos, lo que continúa luego de la toma de mando de la presidencia de Martín Vizcarra, desarrollándose diferentes marchas donde se expresa el rechazo a la corrupción como parainstitución democrática. Los dos casos más emblemáticos son a mediados del año 2018, con la revelación de los audios que hicieron pública la existencia de la organización Los Cuellos Blancos del Puerto, y hacia agosto del 2019, con el cierre del parlamento.

Las manifestaciones en contra de los magistrados del Consejo Nacional de la Magistratura, vinculados con Los Cuellos Blancos del Puerto a través de los mencionados audios, se dan desde el 2018, convocándose en enero del 2019 a la llamada «Marcha Nacional contra la corrupción y por renuncia de Chávarry» (fiscal de la nación de ese momento). Apropiándose de la lucha anticorrupción, Vizcarra crea una comisión de reforma de la justicia y una comisión de alto nivel para la reforma política. La creación de la Junta Nacional de Justicia, que destituye al Consejo Nacional de la Magistratura, resulta de este trabajo.

Ante la inoperancia del Congreso, que se habría convertido en un escollo⁹, y tras haberse negado la confianza al gabinete planteado por el presidente dos veces, el presidente Vizcarra decide el 30 de setiembre del 2019 cerrar el parlamento. Las movilizaciones de jóvenes respaldaron la medida y esto podría ser leído como la

⁹ *El País*, 8 de julio del 2019.

trama final de un ciclo de críticas al desempeño de la representación política.

Las movilizaciones de noviembre del 2020 siguen este ciclo de confrontación para exigir el respeto de los derechos políticos de las y los representados, a lo que se le suma la agenda por acceso a derechos universales, tras varios meses de haberse aplicado una cuarentena estricta en el país como respuesta a la expansión del COVID-19.

La disputa por el territorio de los roles y ocupaciones, y las demandas de derechos universales

La disputa por el territorio de roles y ocupaciones, y las demandas de derechos universales, se enmarca claramente en una agenda que tiene por objetivo demandar acceso a derechos y servicios universales como salud, educación y empleo.

El quinquenio de Ollanta Humala estuvo marcado de manera importante por las movilizaciones en contra de la que fue llamada «ley pulpín»¹⁰. Se trató de un total de cinco acciones de protesta¹¹ que se realizaron entre el 11 de diciembre del 2014 y el 26 de enero del 2015, contra la aprobación de una ley que buscaba modificar el régimen laboral juvenil. El Congreso desistió de esta el 26 de enero y derogó la aprobación de dicha norma. La afectación directa a sus derechos laborales permitió que la narrativa pusiera a la juventud en el centro y que fueran interpeladas las formas de estar presentes en la esfera pública. Las movilizaciones contra la ley pulpín renuevan la agenda y añaden la demanda por acceso a servicios universales de calidad, como educación y trabajo, como un punto fundamental en las agendas de la movilización juvenil

¹⁰ Para mayor detalle sobre esta serie de movilizaciones ver: Fernández Maldonado, Enrique. *La rebelión de los pulpines. Jóvenes, trabajo y política*. Lima: Otramirada, 2015.

¹¹ Paucar, Jorge. «Se Cumplen dos años de la derogatoria de la Ley Pulpin». *La mula*, Lima, 26 de enero del 2017.

de este periodo. Además, también cambia la geografía de la protesta y la territorializan con la creación de Las zonas, espacios de organización barrial, siendo este cambio de estrategia un capital que será utilizado en el futuro por las y los jóvenes en posteriores acciones colectivas.

Este tipo de movilizaciones son las que más cuestionan la pertinencia de la democracia puesto que buscan hacer evidente la incapacidad del Estado y, por ende, del régimen, para retribuir derechos fundamentales a una masa crítica de ciudadanos y ciudadanas, en un país que atraviesa un momento de bono demográfico. Es así que las iniciativas o la incapacidad del aparato público para garantizar condiciones básicas son interrogadas desde un ejercicio crítico de la ciudadanía, que recurre a la confrontación como mecanismo más eficiente para disputar el acceso a estos derechos.

La disputa por el territorio de las identidades

Finalmente, están las movilizaciones que disputan identidades y que, bajo una agenda que podría aparecer como específica a un grupo, hacen converger la necesidad de vincular derechos políticos y derechos universales.

Por ejemplo, en agosto del 2016, el Perú se suma a la ola de movilizaciones #Ni Una Menos, que se daba en gran parte de Latinoamérica. La reivindicación por los derechos de las mujeres visibiliza un componente central en la agenda de reclamo por derechos y servicios universales, que es la agenda de género, mucho más de lo que ya venía siendo trabajada en el país. Esa movilización también permitió una reorganización geográfica de la acción colectiva en cuanto a territorios de la organización (surgen nuevos colectivos con identidad local y regional) y territorios no ocupados en política por mujeres. Dicho de otro modo, también se reinventan las formas de hacer trabajo político y se incluye de manera cotidiana

el uso de redes sociales para una acción colectiva, pasando estas nuevas maneras a ser permanentes. Es decir, las movilizaciones por la igualdad de derechos entre hombres y mujeres hacen converger las agendas juveniles de reclamo por acceso a derechos y servicios universales, así como la agenda de reclamo por derechos políticos. Esta movilización es considerada la más grande de la historia, llegándose a juntar a más de 150 mil ciudadanos y ciudadanas.

En síntesis, a lo largo de casi 10 años, se han cuestionado las instituciones garantes de la democracia, entre ellas el Tribunal Constitucional. De las figuras más cuestionadas está la presidencia de la república, lo que, en un régimen presidencialista, se puede considerar una afectación significativa a la sostenibilidad del régimen. A este cuestionamiento se suma el desempeño de las y los ministros como miembros del Poder Ejecutivo. El Congreso de la República, institución que, aunque débil, puede representar a la ciudadanía, es también permanentemente criticado desde una confrontación en torno a lo que debieran ser los derechos y garantías para los ciudadanos y ciudadanas en el país. La evidencia de que la corrupción constituye la principal parainstitución democrática es el cuestionamiento, también, de las instituciones de justicia existentes. Se cuestiona además el desempeño del Estado en sus diferentes niveles, poniendo en duda la real capacidad de este en retribuir derechos. Así pues, a la luz de las dinámicas de la política de la contención, se hace evidente lo difícil que es garantizar, desde hace mucho tiempo, la legitimidad del régimen democrático.

A lo largo de la última década, las y los jóvenes han disputado el espacio político priorizando mecanismos de oposición y confrontación con las instituciones democráticas. Es en este antagonismo movilizador que ellos/ellas han desarrollado su acción colectiva. Sin embargo, hacen falta mecanismos de canalización para que las demandas juveniles se traduzcan en agendas de gobierno o en agendas parlamentarias. Los partidos políticos no juegan ese rol

de institucionalización de demandas y pocos son las/los actores que tienden puentes con los movimientos sociales para escuchar demandas y hacer trabajo político. Para fortalecer la democracia y promover un nuevo ciclo es necesario replantear las formas de acercar la representación a actores que busquen dinamizar la forma de hacer política. Es necesario más trabajo político para que las y los jóvenes ocupen espacios políticos que permitan ser traducidos en instancias institucionales. Sin duda, es el momento de replantear el ejercicio político como un diálogo e ir más allá de los intercambios dicotómicos de cara a poder superar la confrontación que nos ha caracterizado en los últimos tiempos.

Desigualdades y Estados débiles, el sustrato de la pandemia y sus efectos en América Latina y el Perú

Víctor Zamora

Sumilla

La pandemia tiene un efecto demoledor en América Latina. Más de un millón de vidas humanas perdidas y las economías devastadas. Decenas de millones se han sumado a otros tantos ya viviendo en condiciones de pobreza o miseria, esto incluye casi dos millones de huérfanos.

Diagnosticar oportunamente, aislar y garantizar tratamiento de calidad probó ser una tarea difícil de cumplir. Uno a uno los precarios sistemas de salud de la región se vieron desbordados y la mayoría colapsados. Los contagios y fallecidos crecieron a una velocidad incluso mayor de lo que los sistemas de medición eran capaces de registrar.

¿Por qué el desempeño de América Latina, especialmente del Perú, ha sido tan deficiente? El artículo revisa un amplio número de indicadores que prueban por qué Latinoamérica, y el Perú en particular, se consideran el epicentro de la pandemia. Dichos indicadores van más allá de clásicos aplicados a los precarios y disfuncionales sistemas de salud. Estos revelan los determinantes sociales de la pandemia: la debilidad de los Estados para garantizarle a todos sus ciudadanos los mínimos niveles de bienestar y seguridad para evitar su impacto y, además, las abismales desigualdades entre los más ricos, mejor protegidos y con mayor acceso a servicios, y la gran mayoría de latinoamericanos que viven en situación de alta vulnerabilidad.

«AMÉRICA DEL SUR ES EL EPICENTRO DE LA PANDEMIA GLOBAL». Esta afirmación se encuentra en un artículo publicado el 21 de junio de este año en el *Wall Street Journal*¹. Y no deja de tener razón. América Latina y el Caribe han documentado 1 millón 260 mil muertes, de las cuales, un millón se producen en Sudamérica. Una de cada cuatro personas fallecidas por COVID-19 se producen en el conglomerado de 12 países que conforman esta parte del mundo.

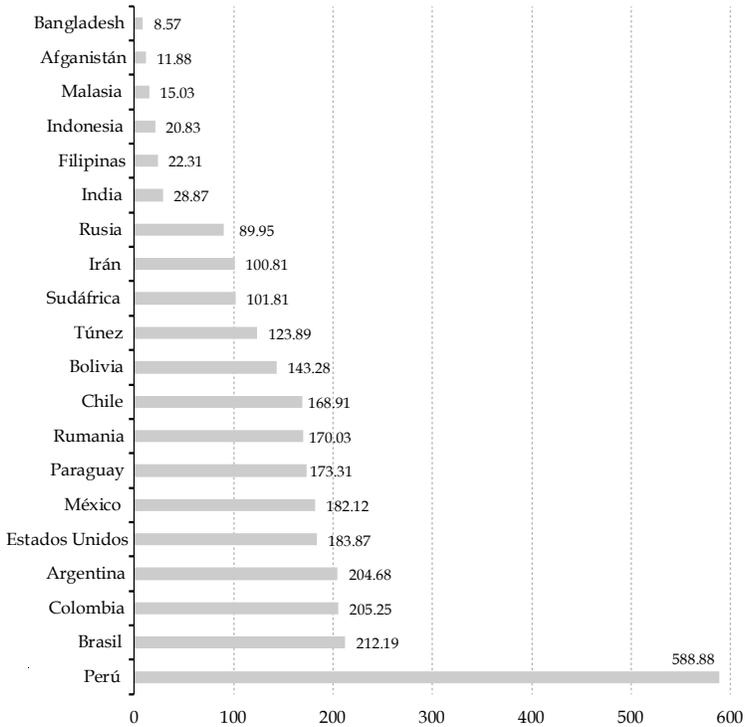
Del casi millón de fallecidos, la mitad se han producido en Brasil (segundo en número total de muertes después de Estados Unidos). De los cinco países con mayor mortalidad absoluta por COVID, cuatro son de las Américas y dos de América del Sur (Brasil y Perú). La tasa de mortalidad en Sudamérica es ocho veces mayor que la del promedio mundial, lo que hace que siete de los 10 países con mayor incremento de la mortalidad por 100 mil habitantes² esté integrada por países sudamericanos (ver el gráfico n° 1) , grupo en el que se encuentra el Perú, país que lidera las cifras globales después de haber incorporado el 31 de mayo del 2021 decenas de

¹ Ver: Pearson, Samantha y Magalhaes, Luciana. «South America Is Now Covid-19 Hot Spot, With Eight Times the World's Death Rate». *wsj.com*, Nueva York, 21 de junio del 2021. En: on.wsj.com/3zYEdhw

² Ver el portal de la Universidad Johns Hopkins: coronavirus.jhu.edu/data/mortality

miles de casos sospechosos a sus cifras oficiales, luego de un cambio en su metodología de conteo³.

Gráfico n° 1
Mortalidad por COVID-19 (muertes por 100 000 habitantes)



Fuente: coronavirus.jhu.edu/data/mortality

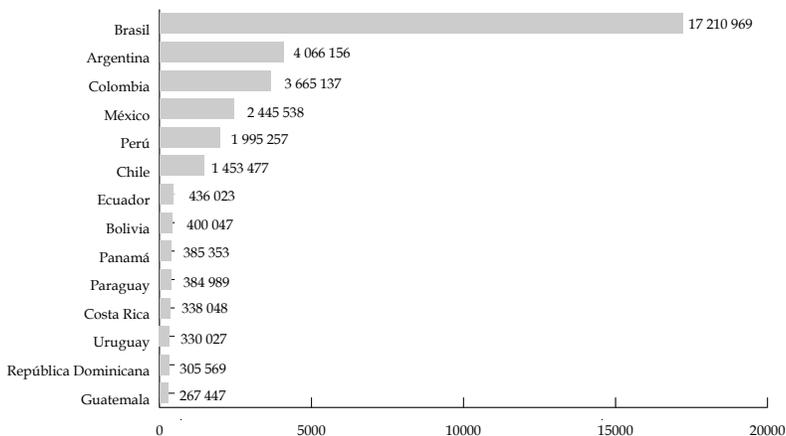
Sobre las cifras de mortalidad, estas son una muestra de los altos niveles de contagio que se producen en la región. Cifras que, además, no solo reflejan el nivel de contagio, sino la capacidad de los países para realizar diagnósticos precisos, resaltando

³ Ver: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). «Criterios técnicos para actualizar la cifra de fallecidos por COVID-19 en el Perú». *gob.pe*, Lima, 31 de mayo del 2021. En: bit.ly/3ltjhv4

nuevamente América Latina y el Caribe donde, hasta el 26 de junio del 2021, se han registrado un total de 36 953 000 casos de COVID-19.

Brasil es el país más afectado por esta pandemia en la región, con alrededor de 17.2 millones de casos confirmados. Argentina se ubica en segundo lugar, con casi 4.1 millones de infectados. México, por su parte, ha registrado un total de 2 445 538 casos. Ver el gráfico n° 2. Dentro de los países más afectados por el nuevo tipo de coronavirus en América Latina también se encuentran Colombia, Perú, Chile y Ecuador⁴. Según el portal de la agencia de noticias *Reuters*, de los últimos 100 contagios reportados en el mundo, 46 se han registrado en América Latina y el Caribe⁵.

Gráfico n° 2
América Latina y el Caribe: número de casos de COVID-19 por país



Fuente: coronavirus.jhu.edu/data/mortality

⁴ Ver: «Número de casos confirmados de coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe al 26 de julio del 2021, por país». En: bit.ly/2VqeQ9B

⁵ Ver: *Reuters*. COVID-19. Global tracker. En: tmsnr.rs/3Dz1tFD

En resumen, desde el 26 de febrero del 2020, fecha en que el virus llega oficialmente a América Latina, este no nos ha dado tregua. De hecho, a pesar de que los casos globales muestran un descenso, la tendencia en Sudamérica es al alza, fundamentalmente por el incremento en los casos en Brasil, Argentina y Colombia.

Incluso Uruguay, país considerado modelo en su manejo de la pandemia a nivel global y que había cerrado el año 2020 reportando solo 19 000 casos y 220 fallecidos (para una población de 3.5 millones de habitantes), perdió el control en su manejo y ahora los casos bordean los 350 000 y el número de fallecidos supera los 5000. Afortunadamente, la tendencia de ambas cifras en las últimas semanas da cuenta de que las medidas adoptadas están dando resultados.

Como lo sostienen la mayoría de los estudios de América Latina, «esta se caracteriza por sus enormes contrastes, asimetrías y desigualdades (...) donde se registran diferencias acentuadas en las condiciones generales de vida de la población entre los diversos territorios»⁶. La combinación de múltiples factores, todos actuando en sinergias diferentes de acuerdo con los contextos particulares de cada país, explican estos resultados.

Entonces, la diferencia entre no enfermar de COVID-19 y contraer la infección está determinada por las condiciones de vida. La herramienta principal para evitar el contagio es el distanciamiento social. Cuanto más habilitados estén las y los ciudadanos de las herramientas para evitar el contacto riesgoso y prolongado, vale decir, lugares espaciosos y ventilados, menores serán las posibilidades de contraer la enfermedad.

La diferencia entre enfermar y morir está determinada, a su vez, por la cobertura y el acceso a un sistema de salud de calidad,

⁶ Jordán Fuchs, Ricardo; Riffo Pérez, Luis y Prado, Antonio. *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2017.

al mismo tiempo de los factores de riesgo de las y los individuos que contraen la enfermedad, entre ellos resaltan la edad y ciertas comorbilidades, tales como la diabetes, la hipertensión y la obesidad.

La repuesta efectiva, además, requiere de gobiernos que puedan ejercer un liderazgo claro y de una gobernanza que permita alinear y movilizar al conjunto de instituciones de la sociedad en función de objetivos precisos.

Sin embargo, estas condiciones no están presentes en Sudamérica. En esta zona del mundo sus poblaciones viven en permanente riesgo frente a la COVID-19 por una combinación de factores, donde resaltan (pero no se limitan) las ciudades abarrotadas producto de una urbanización desordenada y precaria, condiciones y tipo de empleo, débiles sistemas de salud, altas tasas de obesidad, desigualdades, inequidades y una débil gobernanza.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la vivienda es el «ente facilitador» del cumplimiento de un conjunto de funciones específicas para la/el individuo y/o la familia, entre ellas, espacio seguro, privado, con espacio suficiente, accesibilidad física, infraestructura básica que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, calidad del medioambiente y otros servicios básicos, entre los cuales se resalta el permitir el almacenamiento, procesamiento y consumo de los alimentos, así como el suministrar los recursos de la higiene personal y doméstica.

La vivienda insalubre, por otro lado, es aquella que contribuye a la transmisión de enfermedades y a la susceptibilidad de sus habitantes. Esto se produce, normalmente, cuando se vive en asentamientos precarios, vale decir, donde las personas carecen de por lo menos uno de estos cuatro elementos: agua potable, saneamiento, vivienda durable y espacio adecuado para vivir.

Los procesos de urbanización, el acceso a los servicios, la calidad de la vivienda y la distribución del espacio son, sin duda, un determinante de la pandemia en el caso de América Latina, en general, y del Perú, en particular.

La urbanización ha estado asociada a economías de escala, de mayor productividad y, por tanto, de mayor riqueza. Paradójicamente, las grandes ciudades también están asociadas al crecimiento de la pobreza (asentamientos humanos con acceso limitado a servicios públicos y derechos de propiedad precarios). Así tenemos que el balance entre los beneficios y costos sociales de la urbanización, en el caso de América Latina, mantiene dicha contradicción. Por un lado, de acuerdo con el blog *Foco Económico*, América Latina «es la segunda región más urbanizada del mundo (después de Norteamérica) y aquella con las mayores tasas de crecimiento de la urbanización durante la posguerra –pasando de 41% en 1950 a 80% en el 2015–⁷. Por otro lado, en el estudio ya citado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), se evidencia «la distribución desigual e inequitativa» de los beneficios de la urbanización, donde prevalecen grandes desigualdades en el acceso a un hábitat digno y seguro, así como a una calidad de vida decente.

Según un estudio realizado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade)⁸, en el caso del Perú, la situación de la urbanización sigue la mencionada paradoja. Entre los años 2001 y 2018, las 43 ciudades más grandes del país aumentaron 47% sobre el suelo existente en el año 2000, ritmo que está en aceleración. Lima, Arequipa y Tacna han sido las ciudades que más han crecido en términos absolutos, con un ritmo de crecimiento

⁷ Ver: Foco Económico. «Urbanización en América Latina en Perspectiva Comparada: El Rezago de Desarrollo». *focoeconomico.org*, 7 de marzo del 2017. En: bit.ly/3jhgpif

⁸ Espinoza, Álvaro y Fort, Ricardo. *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) - Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI Perú), 2020.

mayor que el promedio de América Latina. Una característica relevante de este fenómeno es que el 93% de este crecimiento corresponde a urbanizaciones informales sin habilitación completa (infraestructura y títulos de propiedad), careciendo, la mayoría de ellas, de servicios básicos como agua y saneamiento.

Según el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), en el Perú, al 2018, tres millones de peruanos (9.3%) no cuentan con agua por red pública, 1.2 millones (4.7%) en las zonas urbanas y 1.8 millones en las rurales (25.6%); y que 7.4 millones (23.2%) no cuenta con acceso al servicio de saneamiento. La situación es aún peor en términos de brechas de calidad, donde solo el 51.7% de hogares accede a agua segura en el área urbana y 2.6% en el área rural.

Otro elemento por considerar es la disponibilidad de espacio suficiente dentro de la vivienda para quienes habitan en ella. Aunque no existe un estándar globalmente aceptado para evaluar el hacinamiento en América Latina, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) considera como su umbral el que existan más de tres personas por cuarto, denominando «hacinamiento extremo» cuando el número de personas por cuarto supera las/los cinco habitantes.

Así pues, siendo la COVID-19 una enfermedad que se transmite de persona a persona y donde la falta de ventilación contribuye a la concentración de aerosoles, otro elemento clave de la transmisión, el hacinamiento, pasa a ser un factor que aumenta el riesgo en los hogares.

Esto es fundamental de considerar pues, según las cifras de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del 2018:

(...) de los 9 millones de hogares peruanos, 2.5 millones habitan en condiciones de hacinamiento, la mayoría de ellos (2 millones) en zonas urbanas (...) A nivel de espacios geográficos, Lima Metropolitana registra el mayor número de hogares

hacinados: 800 mil (28% de los hogares limeños) de los cuales, 91 mil tienen hacinamiento extremo⁹.

Por otro lado, además de adecuadas condiciones de vivienda y saneamiento que permitan a sus habitantes tener espacios amplios y ventilados, además de poder lavarse las manos con agua y jabón con frecuencia, estos debieran tener los incentivos necesarios, así como las herramientas necesarias, para evitar salir de sus domicilios.

Este entorno habilitante debiera permitir a la población realizar sus actividades productivas y de abastecimiento de manera remota (preeminencia del trabajo formal y cognitivo sobre el trabajo informal y manual). En otras palabras, poder trabajar, hacer trámites (incluyendo los pagos y transacciones bancarias), realizar compras y almacenar los productos por periodos prolongados, además de poder estudiar y socializar.

Con diferencias, la situación promedio en Sudamérica dista mucho de ser la ideal en estos campos. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), «en América Latina y el Caribe hay al menos 140 millones de personas trabajando en condiciones de informalidad, lo que representa alrededor de 50% de los trabajadores»¹⁰.

Otro aspecto relevante es que la mayor parte del mercado laboral es de carácter manual, por tanto, no es posible transformarlo en trabajo remoto, patrón contrario a lo que se esperaría con el desarrollo del entorno tecnológico que ha ido en aumento en todas las edades en los últimos años¹¹.

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Vulnerabilidades, más allá de la pobreza. Series de investigación - PNUD Perú*. Lima: PNUD, 2020. En: bit.ly/37ekTAL

¹⁰ Ver la plataforma de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Economía informal en América Latina y el Caribe, en: bit.ly/3fpGY3s

¹¹ Altamirano Montoya, Álvaro; Azuara Herrera, Oliver; González, Stephanie; Ospino, Carlos; Sánchez-Navarro, Denisse y Torres, Jesica. *Tendencias de las ocupaciones*

En el caso peruano, el nivel de informalidad en el trabajo es uno de los más altos de América Latina. Con 68.4% se encuentra en el quinto lugar más alto en América Latina y en tercer lugar más alto en Sudamérica; en este último grupo lo superan Paraguay (68.9%) y Bolivia (84.9%). A la informalidad se agrega el trabajo manual, aquél que no es posible hacer de forma remota. Los niveles de trabajo manual en el Perú llegan al 80%¹².

Al igual que el trabajo, la conectividad y acceso al entorno digital es igual de precario. La conectividad (medida que refleja una combinación de acceso a un servicio de banda ancha con una velocidad adecuada y la tenencia de dispositivos de acceso) condiciona la realización del derecho en un conjunto de áreas que incluyen la salud, la educación, el trabajo y otro conjunto de servicios.

El año anterior a esta pandemia, una/uno de cada tres latinoamericanos no tenía conexión a internet o tenía un acceso limitado (baja calidad del servicio o de los equipos), siendo los más pobres los que tenían menos acceso. En promedio, tres de cada cinco personas de los estratos más pobres no tenían acceso a internet. Incluso entre los países de América Latina se notan diferencias: mientras que, en Chile, el 60% de los más pobres tiene acceso a internet, en el caso de Bolivia y Perú, solo el 3% del mismo nivel socioeconómico la tiene. Las diferencias son aún más marcadas si se comparan entre zonas urbanas y rurales¹³.

Otros aspectos complementarios a la conectividad están relacionados con la calidad del servicio (medida en función a la velocidad de conexión), su costo, las habilidades de manejo

en América Latina y el Caribe 2000-2015. Principales Resultados. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2019. En: bit.ly/3lkKy2S

¹² Pasquali, Marina. «¿A cuánto asciende el empleo informal en América Latina?». *es.statista.com*, Madrid, 29 de abril del 2021. En: bit.ly/2WDZgrh

¹³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). «Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19». *repositorio.cepal.org*, Santiago de Chile, 26 de agosto del 2016. En: bit.ly/37nBGkB

y los entornos digitales. En todas estas áreas, América Latina se encuentra muy por debajo de los estándares internacionales, con las notables excepciones de Chile y Uruguay. En el caso del Perú, todos los indicadores le son desfavorables, especialmente para los sectores más pobres.

La capacidad para almacenar los alimentos por tiempos prolongados también es un factor para tomar en cuenta como parte del entorno habilitante en la reducción del número de exposiciones al COVID-19 en mercados y abastos. Esta capacidad depende, fundamentalmente, de tener una refrigeradora. Nuevamente, los estratos más pobres son los que menos acceso tienen a esta herramienta. Tal y como lo señala Hugo Ñopo, usando los datos de la Enaho del 2019:

(...) solo el 22% de los hogares más pobres (vale decir uno de cada cinco) y 5.9% de los hogares en pobreza extrema (seis de cada 100) contaba con una refrigeradora. El resto de las familias tienen que salir frecuentemente a hacer sus compras de verduras, carnes, arroz; lo que necesitan para preparar sus alimentos¹⁴.

Otro motivo por el cual las personas salen de sus hogares es para realizar transacciones financieras, incluido el pago de los servicios, las cuales se realizan, en su gran mayoría, en efectivo. Las razones para este fenómeno las resume el Instituto Peruano de Economía (IPE)¹⁵: la primera es la limitada cobertura de los servicios financieros (a fines del 2018 solo el 82% de distritos tiene presencia física del sistema financiero); y la segunda es del lado de la demanda, donde el uso de los servicios financieros también es limitado.

De acuerdo con la Enaho del 2018, el porcentaje de la población que tiene cuentas de depósitos (cuenta de ahorros, corriente y a

¹⁴ Ver: Economía, R. «Solo un 22% de hogares pobres en el Perú tiene una refrigeradora en casa». *El Comercio*, Lima, 20 de mayo del 2021. En: bit.ly/2VcUpNF

¹⁵ Ver: Instituto Peruano de Economía (IPE). «Inclusión financiera a dos caras». *ipe.org.pe*, Lima, 9 de setiembre del 2021. En: bit.ly/3ypVW0S

plazo fijo) era del 38.1%, entre los más bajos de América Latina (53%). Sumado a ello, el nivel de confianza en el sistema financiero y sus costos hace que las transacciones, en general, se den por fuera de dicho sistema, especialmente entre los más pobres (94%). Para aquellos que tienen una cuenta bancaria, usan este medio especialmente para retirar efectivo.

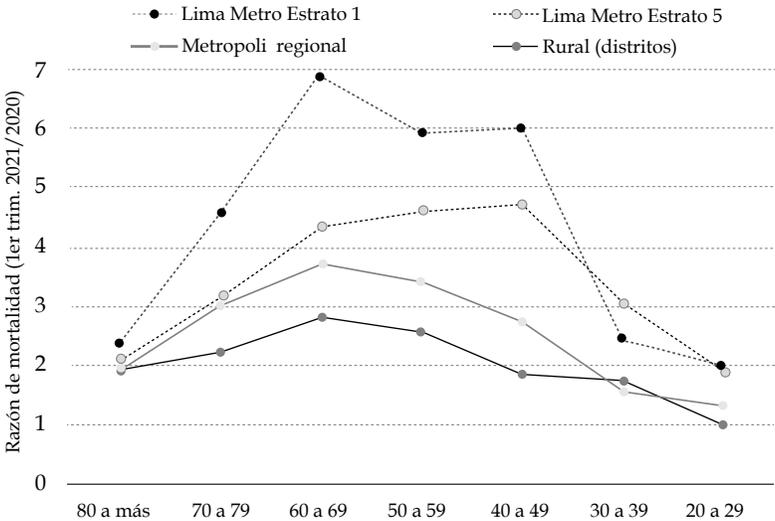
Todos estos elementos del sistema financiero (baja cobertura y uso), sumado al pobre acceso, penetración y calidad de la conectividad, limitan la realización de transacciones remotas, obligando a las personas a salir y hacerlas de manera presencial. Las mismas razones limitan las transferencias de emergencia («bonos»).

Finalmente, obligados a dejar sus hogares, ya sea para trabajar, comprar o realizar alguna transacción, la población con menos acceso a protección social y servicios se trasladará en transporte público informal y con limitada implementación de protocolos que reduzcan las posibilidades de contagio. Motocicletas adaptadas, pequeñas unidades de transporte colectivo (combis y cústeres) y diversos medios de transporte informal serán utilizados para lograr sus propósitos. Tal y como lo señala un reporte realizado por la organización Despacio, la pobreza y la inequidad son determinantes en la calidad del transporte en nuestros países¹⁶.

Como hemos visto, son la pobreza y las inequidades las que están a la base del pobre desempeño de América Latina para detener el rápido progreso de los contagios, tal como se ve en el gráfico n° 3, elaborado por el doctor Luis Cordero, usando datos oficiales, para Lima.

¹⁶ Moscoso, Marina; van Laake, Thomas; Quiñones, Lina Marcela; Pardo, Carlos Felipe e Hidalgo, Darío (eds.). *Transporte urbano sostenible en América Latina. Evaluaciones y recomendaciones para políticas de movilidad*. Bogotá: Giz Tumi - Despacio, 2021. En: bit.ly/3lxziAb

Gráfico n° 3
Diferencias de mortalidad según estrato socioeconómico



- Estrato 1: Distritos de Lima con 80% de sus manzanas clasificadas por INEI estrato 1 (bajos ingresos).
- Estrato 5: Distritos de Lima con 80% de sus manzanas clasificadas por INEI estrato 5 (altos ingresos).
- Metrópoli regional: 13 ciudades de mayor población (77 distritos)
- Rural(distritos): Distritos que según la tipología establecida por PCM son predominantemente rurales.

Fuente: Manuscrito del Dr. Luis Cordero.

Cabe mencionar en este punto que estas diferencias ya se señalaban como escandalosas unos años antes de la pandemia. En un reporte de Oxfam, en el 2017, se señalaba claramente que: «en el 2014, el 10% más rico de la población de América Latina había amasado el 71% de la riqueza de la región», agregándose, además, que «entre 2002 y 2015, las fortunas de los multimillonarios de América Latina crecieron en promedio un 21% anual, es decir, un aumento seis veces superior al del PIB».

Incluso el Banco Mundial (BM) lo señalaba en febrero del 2020. Refiriéndose a América Latina, indicaba que:

(...) ya sea que use los coeficientes de Gini o la participación en los ingresos máximos, estos niveles de desigualdad son obscenos. La desigualdad en América Latina sigue siendo la más alta del mundo y niveles tan altos de desigualdad son intrínsecamente repugnantes e instrumentalmente perniciosos.

Las desigualdades se reflejan nítidamente en las diferencias de mortalidad por estrato socioeconómico y según zona de residencia, tal y como se puede observar en el gráfico n° 3.

Pero no solo el nivel de contagios ha sido elevado, también lo ha sido la mortalidad. Los factores que agravan la situación son variados y actúan de forma combinada, en algunos casos potenciándose. Entre estos consideramos la edad, el virus y sus variantes, las comorbilidades y la respuesta del sistema de salud (incluyendo la cobertura vacunal).

La pandemia, además, encuentra a América Latina en plena transición demográfica, expresada en un incremento sostenido de la esperanza de vida, la cual, gracias a la urbanización, los avances tecnológicos (incluyendo los relacionados a la salud), el acceso a la educación y otros servicios básicos (como el agua), pasó de 51.4 años a mediados del siglo anterior, a 75.4 en el último quinquenio, vale decir un aumento neto de 24 años. Otra característica de esta transición demográfica es el «envejecimiento» de la población. Hoy, el 11% del total de la población de América Latina y El Caribe tiene más de 60 años.

El tema del envejecimiento es relevante pues si bien todas las personas pueden contagiarse, el riesgo de presentar la forma grave de la enfermedad se incrementa con la edad. En los Estados Unidos un 80% de las muertes por COVID-19 se presentan en mayores de 65 años¹⁷ y en el caso del Perú es del 70% en la población mayor de 60 años.

¹⁷ Bonanad, C.; García-Blas, S.; Tarazona-Santabalbina, F.; Sanchis, J.; Bertomeu-González, V.; Fácila, L.; ... y Cordero, A. «The effect of age on mortality in patients

La vulnerabilidad de esta población se incrementa porque una proporción importante vive en condiciones de pobreza (en el Perú, 21% de las y los adultos mayores viven en pobreza o pobreza extrema) y limitada protección social, lo que obliga a que en América Latina y el Caribe «más del 20% de los hombres mayores de 80 años sigue trabajando»¹⁸.

En el caso del Perú, la población estimada de 60 años a más es de 4.5 millones de personas. Se estima que, durante la pandemia y tomando las cifras del Sistema Informático de Defunciones (Sinadef), habrían fallecido un aproximado de 134 000¹⁹.

Además de la edad, otro elemento que ha jugado un rol en la rápida propagación de la enfermedad es que se trata de un virus que se transmite por vía aérea, ya sea a través de las microgotas que se producen al hablar, reír o toser; por el contacto con secreciones recientes, normalmente en las manos; y por los aerosoles que se mantienen en suspensión en el aire, especialmente de lugares cerrados y poco ventilados.

Es esta característica de transmisión la que obliga a que se tengan que tomar medidas de distanciamiento social entre las personas, lo que puede ser voluntario u obligatorio (esto último en forma de asilamiento individual o familiar, y cuarentenas); medidas de distanciamiento o de barrera, básicamente a través del uso de mascarillas o caretas faciales; y medidas químicas, a través del lavado constante de manos con agua y jabón, o el uso de alcohol medicinal. Una medida adicional es la biológica, vale decir, la vacuna, la cual no evita que el virus ingrese al organismo, sino que se desarrolle la enfermedad en su forma grave, lo que incluye la muerte.

with COVID-19: A meta-analysis with 611,583 subjects». *Journal of the American Medical Directors Association*, vol. 21, n.º 7. Washington D.C.: Elsevier, 2020, pp. 915-918.

¹⁸ Aranco, Natalia; Stampini, Marco; Ibararán, Pablo y Medellín, Nadin. *Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2018. En: bit.ly/3AaKas2

¹⁹ Con datos de mortalidad por COVID-19 publicados por el Ministerio de Salud (Minsa) al 26 de junio del 2021.

Valga decir que el virus SARS-COV-2 (coronavirus) no es nuevo entre los humanos, pues existen cuatro versiones previas (la HCoV-229E, la HCoV-NL63, la HCoV-HKU1 y la HCoV-OC43). Este suele causar resfriados comunes y su infección normalmente no es grave, a menos que la persona sea inmunosuprimida. Incluso otras dos versiones del coronavirus generaron brotes de enfermedad grave en seres humanos, la SARS-CoV, entre el 2002 y el 2003, y el MERS-CoV, el 2012.

El SARS-COV-2, causante de esta pandemia, viene a ser la séptima versión de esta familia y el mundo es testigo de su constante proceso de evolución. Variantes del virus se han originado en diferentes partes del mundo en este año y medio, tal y como se puede ver en el cuadro n° 1.

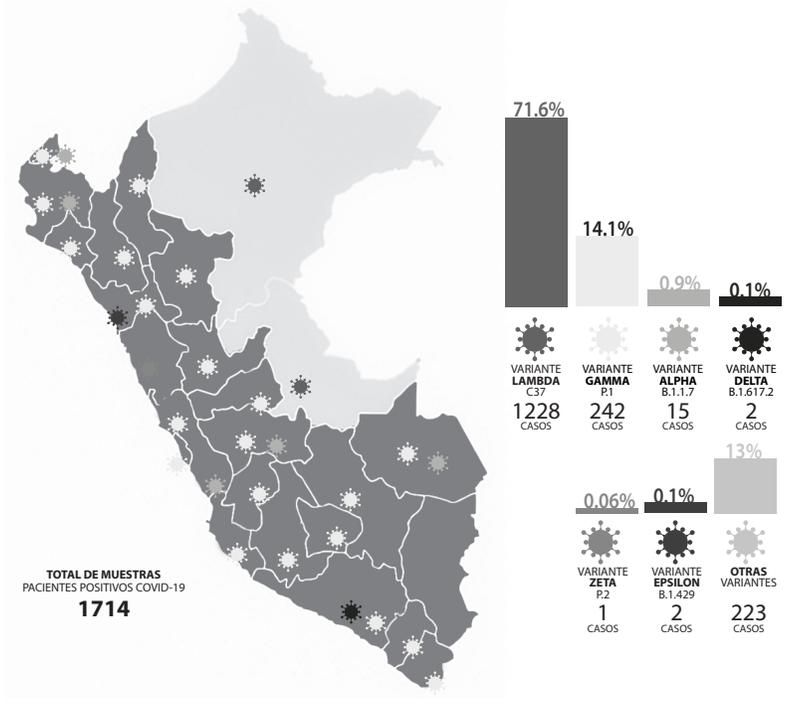
Cuadro n° 1
Variantes de COVID-19 identificadas en el mundo

Nombre	Linaje	Fecha de primer registro
Alpha	B.1.1.7	Reino Unido. Setiembre 2020
Beta	B.1.351	Sudáfrica. Mayo 2020
Gamma	P.1	Brasil. Noviembre 2020
Delta	B.1.617.2	India. Octubre 2020
Épsilon	B.1.427/B.1.429	Estados Unidos. Marzo 2020
Zeta	P.2	Brasil. Abril 2020
Eta	B.1.525	Múltiples países. Diciembre 2020
Theta	P.3	Filipinas. Enero 2020
Iota	B.1.526	Estados Unidos. Noviembre 2020
Kappa	B.1.617.1	India. Octubre 2020
Lambda	C.37	Perú. Diciembre 2020

Elaboración propia.

De todas las variantes presentes en el mundo, en el caso peruano tienen especial relevancia la Lambda, Gamma y Alfa, tal y como se puede ver en la imagen n° 1.

Imagen n° 1
Variantes identificadas en Perú hasta el 25 de junio del 2021



PERÚ

Ministerio
de Salud

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD

BICENTENARIO
PERÚ 2021

La importancia de identificar estas variantes no es menor. Cada una de ellas tiene sus particularidades, siendo la más importante su capacidad de contagio. Por ejemplo, la variante Gamma, identificada en el Reino Unido, es 40% más contagiosa que la

original y la variante Delta duplica la anterior. Las características clínicas también son igual de relevantes. En el caso de las variantes Gamma y Lambda, el periodo de aparición de los síntomas después del contagio se acorta. Ambos fenómenos impactan en los servicios de salud toda vez que aumenta el número de personas que requieren de estos, produciendo, eventualmente, su colapso.

Otro aspecto relevante en el caso de América Latina y el Caribe, en general, y del Perú, en particular, es el impacto de la obesidad, producto de la transición epidemiológica ocurrida durante los últimos 20 años. Según un reporte de las Naciones Unidas del 2019²⁰, «la obesidad en adultos en Latinoamérica y el Caribe se ha triplicado desde 1975 y actualmente afecta a uno de cada cuatro adultos en la región», siendo similar la tendencia de la prevalencia del sobrepeso, que pasó de 30% a 60% entre 1975 y el 2016. En ambos casos, las cifras superan el promedio mundial.

En el caso peruano, según el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (Cenan) del Instituto Nacional de Salud (INS), en nuestro país el 69.9% de adultos padece de sobrepeso y obesidad. Una revisión extensiva sobre estas condiciones como factor de riesgo llega a siguiente conclusión:

En pacientes con COVID-19, la obesidad es un factor de riesgo para mortalidad. (...) La presencia de obesidad no solo tiene impacto en la mortalidad, sino que también es un factor de riesgo para la presentación de manifestaciones clínicas de severidad como el síndrome de distrés respiratorio agudo, necesidad de ventilación invasiva o ingreso a UCI²¹.

²⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Programa Mundial de Alimentos (WFP) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional 2019*. Santiago de Chile: FAO - OPS - WFP - Unicef, 2019. En: bit.ly/2Vw94mQ

²¹ Tenorio-Mucha, Janeth y Hurtado-Roca, Yamilée. «Revisión sobre obesidad como factor de riesgo para mortalidad por COVID-19». *Acta Médica Peruana*, vol. 37, n.º 3. Lima: Colegio Médico del Perú, 2020, pp. 324-329.

Los sistemas de salud, por su lado, juegan un rol crucial en tratar de reducir el impacto de la pandemia y lo hacen con cinco acciones. La primera es alertar, informar y promover conductas que permitan defenderse del contagio; la segunda es identificar tempranamente los casos y aislarlos para cercarlos de forma tal que se corte la transmisión entre humanos; la tercera es prevenir el desarrollo de las formas graves de la enfermedad con vacunación masiva y rápida; la cuarta es atender a las/los enfermos en sus diferentes niveles de gravedad; y, finalmente, la quinta, tratar y rehabilitar las secuelas que deja la COVID-19, tanto físicas como mentales.

Sobre las medidas no farmacológicas (distanciamiento, lavado de manos, mascarillas y aislamiento), la mayoría de los países de América Latina las implementaron tempranamente. Sin embargo, con algunas pocas salvedades (como la de Uruguay), los resultados no fueron los esperados. De hecho, el observatorio de la respuesta gubernamental de la Universidad de Oxford sostiene que, a diferencia de los países europeos, donde también se establecieron medidas similares:

(...) en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, en lugar de una rápida disminución en el número de casos y muertes, el contagio se estabilizó en un nivel alto durante varias semanas sin una disminución marcada hasta el mes de septiembre²².

Este mismo portal señala que Brasil ha sido uno de los países más reacios en implementar estas medidas y que Colombia y Perú fueron de los que implementaron medidas más severas y prolongadas.

El caso del Perú es emblemático. Desde el 15 de marzo del 2020, nueve días después de identificarse el primer caso confirmado de COVID-19, se estableció la más rápida y rígida cuarentena.

²² Ver: COVID-19 Government Response Tracker, de la Universidad de Oxford. En: bit.ly/3jkycFf

Los resultados no fueron los esperados. Como en el resto de los países, y tal y como lo señalamos arriba, la informalidad, las aglomeraciones en bancos y mercados, así como el hacinamiento en los hogares, además de la ausencia de métodos diagnósticos que permitiesen implementar cercos epidemiológicos efectivos, jugaron en contra de los resultados del país.

La promoción o uso obligatorio de las mascarillas también fue una medida implementada en todos los países sudamericanos, con la sola excepción de Brasil, donde se minimizó su utilidad. En el caso del Perú, aunque su implementación enfrentó limitaciones del mercado (interno y externo), su uso fue generalizado.

En cuanto a la estrategia de rastreo de contactos y aislamiento, los resultados en América del Sur no han sido los que se esperaban al inicio de la pandemia, con la sola excepción de Uruguay, en donde su sistema funcionó de manera óptima. Esta estrategia supone la existencia de una infraestructura sanitaria (para la realización del diagnóstico preciso y oportuno), de una infraestructura tecnológica (para el óptimo rastreo), una infraestructura logística que garantice el aislamiento (especialmente para garantizar la seguridad alimentaria), una infraestructura social de soporte (que permita una efectiva acción de la comunidad organizada), un alto nivel de confianza en las estructuras gubernamentales en el manejo de datos (la mayoría de ellos sensibles) y, no menos importante, una ciudadanía comprometida.

En el caso del Perú, el limitado nivel de desarrollo de todas estas esferas no ha permitido implementar durante toda la pandemia una operación de escala nacional que permita, de forma efectiva, contener la rápida diseminación del virus entre su población. Uno de estos elementos depende del sistema de salud pública: el diagnóstico. Sin un sistema de colección y procesamiento de pruebas diagnósticas de laboratorio confiable y robusto, es imposible realizar el diagnóstico oportuno; información indispensable para que el resto de los componentes se ponga en

marcha. Los sistemas de diagnóstico, sin embargo, no funcionan de forma aislada, son parte constituyente de los sistemas de salud.

Los sistemas de salud de América Latina y el Caribe son construcciones sociales y como tal son el reflejo del desarrollo histórico de la sociedad, el Estado y el valor relativo de la salud en la agenda pública.

A pesar de los grandes avances ya resaltados en materia de extender la expectativa de vida (y otros indicadores de salud y bienestar), los sistemas de salud de América Latina reflejan las enormes desigualdades económicas y sociales existentes en la región. Estos sistemas se caracterizan por ser fragmentados (diferentes subsistemas atendiendo a diferentes estratos de la población) y segmentados (diferentes mecanismos para financiar estos servicios).

La fragmentación y la segmentación segrega a la sociedad en diferentes grupos de ciudadanos y ciudadanas con derecho a la salud diferenciado según su pertenencia a un subsistema, tipo de trabajo, capacidad de pago o lugar de residencia.

Así, aunque con diferentes niveles de tamaño, en América Latina existen dos bloques claramente diferenciados de sistemas de salud: por un lado, los del sector público y, por otro, los del sector privado. En el caso del primero, también existen dos bloques separados: una seguridad social con recursos suficientes para los trabajadores asalariados y sus familias, y un Ministerio de Salud que atiende a personas pobres y vulnerables con bajos estándares de calidad, y que necesitan un pago frecuentemente empobrecedor en el punto de servicio^{23,24}.

²³ Cotlear, Daniel; Gómez-Dantés, Octavio; Knaul, Felicia; Atun, Rifaf; Barreto, Ivana C. H. C.; Cetrángolo, Oscar; *et al.* «Overcoming social segregation in health care in Latin America». *The Lancet*, n.º 385, vol. 9974. Londres: The Lancet Publishing Group, 2015, pp. 1248-1259.

²⁴ Atun, Rifaf; de Andrade, Luiz Odorico Monteiro; Almeida, Gisele; Cotlear, Daniel; Dmytraczenko, T.; Frensz, Patricia; *et al.* «Health-system reform and universal

Otra característica de los sistemas de salud regional es su precariedad. La mayoría de ellos tienen una capacidad significativamente menor que, por ejemplo, el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que se expresa en menor financiamiento de la salud, menor número de camas y profesionales de la salud por cada 1000 habitantes, y peores sistemas de vigilancia y trazado de contactos, tal y como lo señala el reporte preparado por la mencionada organización a fines del año pasado²⁵ (ver el gráfico n° 4).

Dentro de esta precariedad, resalta el Perú como uno de los países con menor inversión pública en salud de la región: 3.5% del Producto Bruto Interno (PBI), lo que, a su vez, se refleja en la precariedad de sus servicios. Esta situación no mejora sustancialmente si se le agrega el sector privado, que suma dos puntos porcentuales. La suma de ambos arroja un gasto promedio *per cápita* de US\$ 680²⁶, siendo el promedio latinoamericano US\$ 1026 (ver el gráfico n° 4)

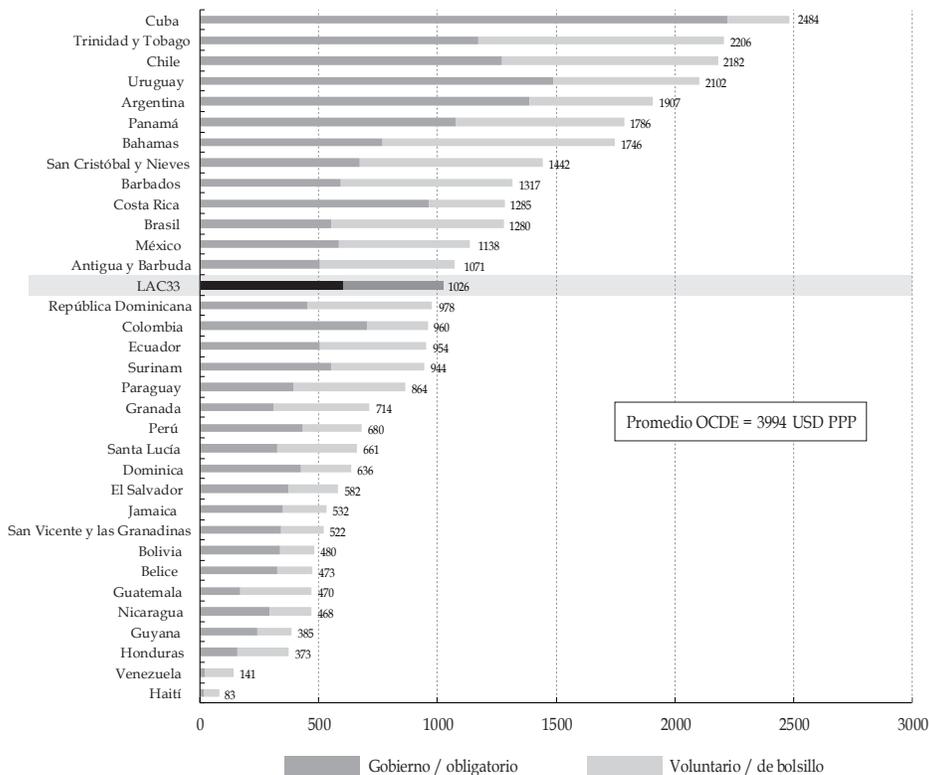
Otra característica relevante para tomar en cuenta es que uno de cada tres soles (28.7%) de lo que se invierte en el sector proviene directamente del gasto de bolsillo, superando así el límite recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que es 20%. Cabe recalcar que la mayor parte de este gasto se orienta a la compra de medicamentos y al pago de exámenes auxiliares. Paradójicamente, según los reportes de la Superintendencia Nacional de Salud (Susalud), el 97.5% de la población tiene un seguro de salud que debiera servir para evitar el gasto de bolsillo. Esta situación no es reciente, arrastrándose desde hace décadas.

health coverage in Latin America». *The Lancet*, n.º 385, vol. 9974. Londres: The Lancet Publishing Group, 2015, pp. 1230-1247.

²⁵ Ver: «COVID-19 in Latin America and the Caribbean: An overview of government responses to the crisis». *oecd.org*, París, 11 de noviembre del 2020. En: bit.ly/3ip6FDv

²⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco Mundial (BM). *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*. París: OCDE, 2020.

Gráfico n° 4
Gasto en salud en Latinoamérica y el Caribe
(Gasto total en salud per cápita, público y privado,
2017 o último año disponible)



Base de datos global de gasto en salud OMS 2020.

Estadísticas de Salud OCDE 2019 para Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. OCDE.

El financiamiento precario se refleja también en la infraestructura sanitaria y en su equipamiento, así como en el retraso en la construcción de nueva infraestructura. Según un informe de la Contraloría General de la República publicado en enero del 2020,

las deficiencias de infraestructura y equipamiento de nuestro sistema de salud superan el 50% (ver el cuadro n° 2).

Cuadro n° 2
Déficit de infraestructura y equipamiento sanitario
por niveles y función

Tipo de establecimiento	Déficit de infraestructura y equipamiento
Primer nivel de atención	77.78%
Hospitales	51.00%
Institutos especializados	60.00%
Laboratorios de salud pública	95.00%

Elaboración propia.

Una característica adicional de los centros hospitalarios o especializados es que el 97% de ellos se encuentra ubicado en las grandes ciudades. Se calcula, además, que el déficit de infraestructura hospitalaria es de 172 y de establecimientos de primer nivel de 281.

Sumado a todo ello, la pandemia encuentra al país con limitadas capacidades para realizar su diagnóstico y manejo, tanto a nivel primario como especializado. Según los informes oficiales del Ministerio de Salud (Minsa) y del INS, la pandemia encontró al país con un solo laboratorio de salud pública, ubicado en la ciudad de Lima, con capacidad para realizar solo 500 pruebas moleculares por día.

Por las limitaciones de infraestructura, equipamiento y, también, de recursos humanos (solo el 50% de los establecimientos de primer nivel contaba con un profesional médico), el primer nivel de atención redujo sus operaciones o cerraron la atención.

En la fase temprana de este fenómeno, en el país teníamos 0.8 camas por cada mil habitantes, es decir, una cuarta parte del estándar latinoamericano de 2.5, y solo 100 camas de cuidados

intensivos destinadas para el manejo de formas graves de COVID-19.

Tal y como lo reporta el Fondo Monetario Internacional (FMI), las capacidades instaladas del país para enfrentar un fenómeno de estas características eran (y continúan siendo) de las más deficitarias de la región de las Américas²⁷.

El problema de los recursos humanos no es menor. El Observatorio de Recursos Humanos de Salud del Minsa reporta que antes de la pandemia el sector Salud tenía un déficit de cerca de 70 000 profesionales de la salud, entre ellos 20 000 médicos. La situación se agrava por la disposición de que cerca del 40% del personal tiene que ser replegado a sus domicilios por su condición de vulnerabilidad (mayores de 60 años y/o con comorbilidades).

Tal y como lo señala un análisis realizado por Oscar Ugarte, ministro de Salud hasta julio de este año:

(...) el déficit se hace más evidente cuando se analiza la cantidad y distribución de los profesionales de la salud. Según las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud se necesitaría tener 454 profesionales de la salud por cada 10,000 habitantes, que es lo que tienen varios de nuestros países vecinos e incluso más. En el año 2012, teníamos 21; en el año 2016 subimos a 31; y desde el año 2018 estamos en 34.5 por cada 10,000 habitantes. Sin duda hemos avanzado, pero aún la brecha es de 38% para alcanzar una cantidad óptima.

Nuevamente, la distribución inequitativa de estos recursos, como los anteriores, sitúa a las regiones fuera de la ciudad de Lima en condición de mayor vulnerabilidad.

La situación del sistema de salud se agrava en el país por su excesiva fragmentación, sumado a una descentralización disfuncional, que limita su gobernanza y rectoría. Se calcula que

²⁷ Ver: Fondo Monetario Internacional (FMI). *Peru: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Peru*. Washington D.C.: FMI, 2021. En: bit.ly/37gs5w4

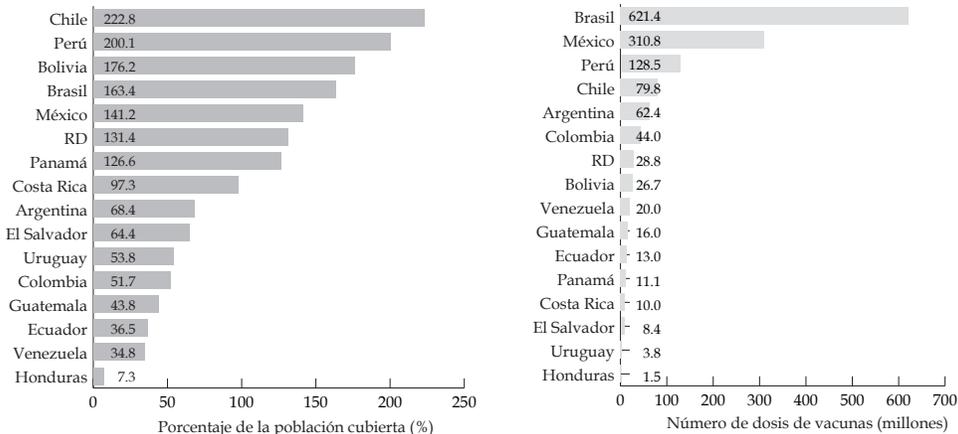
en el Perú se tienen siete sistemas de salud nacionales (Ministerio de Salud, EsSalud, Sanidad de la Policía Nacional de Perú, Sanidad Militar, Sanidad Naval, Sanidad Aérea, Instituto Nacional Penitenciario y sector privado) y 25 subsistemas públicos regionales semiautónomos.

La precariedad, la fragmentación, la segmentación y la débil gobernanza, sumado a los altos niveles de corrupción y a la fragilidad de la gestión con altos niveles de rotación de funcionarios, afectó el adecuado aprovisionamiento de insumos esenciales, como el oxígeno. El Perú, junto con Brasil, México y Argentina, han sido duramente golpeados por crisis agudas de abastecimiento de este medicamento esencial, cuyo déficit ha contribuido por sí mismo en la cifra de muertes y de incremento de la pobreza.

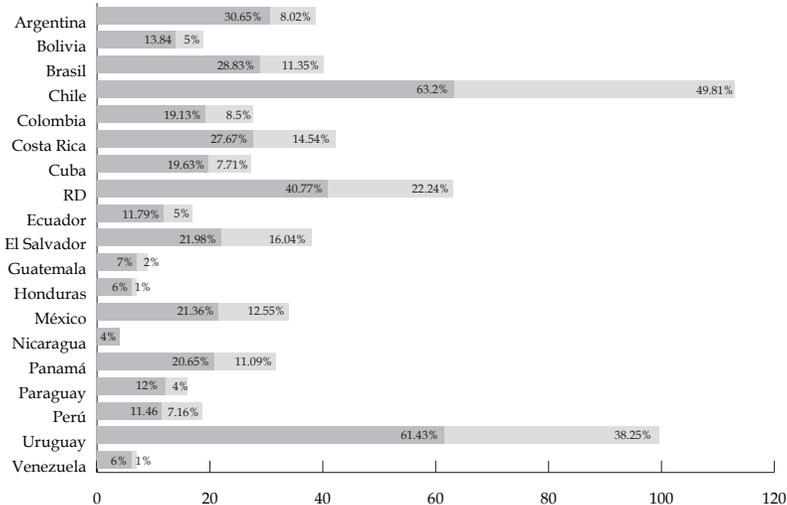
En los últimos meses, nuevas tecnologías de inmunogenética y biología molecular llevaron al desarrollo de vacunas efectivas y seguras a una velocidad sin precedentes en la historia de la humanidad. Sin embargo, los países que se han beneficiado primero son los más ricos, los que desarrollaron la tecnología, los que tienen las capacidades para producirla y distribuirla de forma masiva, dejando al resto de países del mundo atrás, incluyendo a la mayoría de los países de América Latina.

Bajo la premisa de ejercer la solidaridad global se plantearon estrategias que pudiesen cubrir las necesidades de las poblaciones de más de 200 países afectados, entre los cuales destaca la creación de un mecanismo de negociación colectiva: el mecanismo COVAX. Sin embargo, factores varios han limitado su efectividad, prevaleciendo los mecanismos de negociación bilateral entre países e industrias productoras de las vacunas y resto de insumos (jeringas, sistemas de refrigeración, aplicaciones informáticas, etc.). Cada país ha negociado volúmenes, precios y plazos diferentes con la finalidad de poder tener vacunaciones universales, gratuitas, ordenadas, seguras y, sobre todo, que empezara por los más vulnerables.

Gráfico n° 5
Adquisición de vacunas y cobertura vacunal, COVID-19 en América Latina



* Dosis opcionales forman parte de acuerdos pero los países no están comprometidos a compartirlas.



■ Parte de la población al menos parcialmente vacunada ■ Parte de la población completamente vacunada

Fuente: Americas Society / Council of the Americas, en: bit.ly/3rQ3Myu

Esto no siempre ha sido posible, producto de problemas políticos, dificultades en las negociaciones de los contratos (atravesados por cuestionamientos técnicos y de corrupción), limitaciones en la producción, sistemas logísticos poco desarrollados, desorganización en la entrega y campañas de desinformación, lo que ha impedido que todos los países de América Latina puedan acceder a la vacuna y ofrecerla a sus ciudadanos y ciudadanas con la misma eficacia.

Como se puede observar en el gráfico n° 5 (a junio 2021), siete países de América Latina, incluyendo el Perú, han logrado negociar un abastecimiento que supera sus necesidades poblacionales (en el caso del Perú es el doble). Sin embargo, son solo tres países (Brasil, México y Perú) los que han logrado convertir estas negociaciones en contratos por volúmenes, lo que permite tener márgenes de maniobra suficientes entre varios proveedores.

Es de hacer notar que, a pesar de los volúmenes contratados, son Uruguay y Chile los que han logrado superar el 60% de su población objetivo con, al menos, una vacuna, y en el caso de Chile haya llegado al 50% de su población objetivo con las dos dosis completas.

No es el caso del Perú, que solo tiene al 7% de su población objetivo vacunada con dos dosis. Aunque los avances en los últimos dos meses han sido notables, las demoras producidas por la profunda crisis política que tuvo el país en el mes de noviembre, mes en el cual tuvimos tres presidentes consecutivos, hizo que la campaña de vacunación se iniciara, igualmente, de forma tardía.

A modo de conclusión. Como se puede ver, las enormes inequidades que marcan las sociedades latinoamericanas, las malas condiciones de vida y la inexistencia de mecanismos de protección social, sumado a Estados con débil presencia, especialmente en salud, han servido como catalizadores de la pandemia en esta parte del mundo, llegando a convertirla hoy en el epicentro de la devastación.

Educación 2015-2020: en los límites de las potencialidades de un sistema

Sigfredo Chiroque Ch.

Sumilla

Durante el quinquenio 2015-2020, la política educativa peruana se concretiza, describe y explica dentro de un contexto de interregno. Las dinámicas del sector, hechas en un contexto neoliberal, llegan al máximo de sus posibilidades dentro del modelo en varios de sus componentes, por ejemplo, en el desarrollo de la privatización educativa, en los rendimientos escolares y/o en las políticas magisteriales. Es así que la pandemia de COVID-19 no desnuda situaciones problemáticas desconocidas, sino que acelera sus manifestaciones.

En este sentido, la necesidad de cambios en la educación y en la sociedad ya se venían proclamando desde una perspectiva cognitiva, pero sin evaluar la profundidad de los sentimientos por transformaciones estructurales en el conjunto social, incluida, por supuesto, la educación. En otras palabras, las respuestas de «reingeniería» (digamos en relación a la privatización educativa) y «cierre de brechas», estaban y están quedando insuficientes.

Los logros del profesor rural, Pedro Castillo, en las últimas elecciones presidenciales del Perú, resumen el sentimiento general de los sectores populares: la necesidad de una nueva forma de convivencia social. Así pues, en el quinquenio mencionado, y de manera interesante, la ansiedad del pueblo peruano se canalizó en un maestro, una persona de educación, figura que puede entenderse como un eje de acumulación de su desesperación y esperanza.

DONDE LLEGÓ LA DESDEÑADA CANDIDATURA DEL PROFESOR PEDRO CASTILLO Terrones en las elecciones presidenciales del 2021, puede también leerse como los límites hasta dónde un sistema hegemónico puede llegar y ser soportado por las mayorías del Perú, incluido el campo educativo. El actual espacio político que ocupa Castillo no solamente representa el grito de desesperación de los frustrados sectores populares, sino, y fundamentalmente, la esperanza de un cambio profundo de modelos de sociedad. Y es en este marco que buscaremos evaluar los acontecimientos del sistema educativo en el quinquenio 2015-2020, en base a la siguiente pregunta: ¿La educación durante dicho quinquenio ha respondido a los requerimientos básicos de nuestro pueblo, en sus diversos campos o dimensiones, o es que se ha perfilado la necesidad de transformar en profundidad el mismo sistema educativo, más allá del marco neoliberal?

Los campos en disputa

La división entre producción objetiva de saberes y reproducción subjetiva de los mismos devino no solamente de la necesidad de tener «mediadores» (las familias y los mismos docentes), sino también del desarrollo de un sistema cada vez más complejo en el ejercicio del aprendizaje y de la enseñanza en la dinámica social. Paulatina e históricamente se han ido definiendo grandes

componentes para construir un sistema educativo formalmente organizado. Destacamos a continuación siete de ellos que nos parecen centrales:

- CUÁL es el sentido de la educación respecto a los fines de la sociedad y civilización.
- QUIÉN debe aprender y enseñar.
- QUÉ se debe aprender y enseñar.
- PARA QUÉ se debe aprender y enseñar.
- CUÁLES SON LAS CONDICIONES de quienes aprenden y de quienes enseñan.
- CÓMO se debe aprender y enseñar.
- CON QUÉ RECURSOS se debe aprender y enseñar.

Históricamente se han ido tomando decisiones en el Perú sobre cada uno de los siete componentes que hemos señalado. Y sobre cada uno de ellos se llegó a una determinada situación, pero no de manera aislada, sino como parte de paradigmas o criterios hegemónicos en determinados momentos históricos. Justamente, la prevalencia de un tipo de hegemonía sociopolítica supone que cada uno de esos campos sea objeto de disputa. Para Teresa Tovar, hemos llegado a una «educación sin república»¹, en la medida en que los diversos componentes del sistema educativo se fueron desarrollando pero de manera desfavorable a las grandes mayorías nacionales, principalmente desde la reforma educativa neoliberal que se impuso desde hace unos 30 años de manera parcelada y en momentos yuxtapuestos. Los efectos de estos cambios se comenzaron a sentir al final del segundo quinquenio del siglo XXI y se explicitaron muchos en el tercer quinquenio, objeto de esta evaluación.

¹ Tovar Samanez, Teresa. «Educación sin República. Hitos de la educación peruana en el último siglo». *Revista de Sociología*, n.º 31. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm), 2020, pp. 13-38.

Cambios delimitados y encubridores

A nivel global, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), ante los estragos de la pandemia 2020-2021, postula «la urgencia de cambiar de rumbo» en la educación². Nuestra tesis es que los acontecimientos educativos en los últimos tiempos –ya antes de la pandemia–, preludiaban la urgencia de cambios profundos del mismo sentido de la educación, pues estamos en los límites de las posibilidades de nuestro sistema educativo.

A fines de la segunda década del siglo XXI, y de manera interesada, tanto izquierdas como derechas no solo reconocen los graves problemas de la educación peruana, sino también las brechas existentes, casi consensuadamente. Y si bien todos piden cambios, pero de diverso tipo, en la mayoría de casos lo hacen como encubridores, pues ocultan la crisis del mismo sistema, así como la necesidad urgente de transformaciones estructurales.

Así tenemos que en estas últimas elecciones presidenciales, la organización política Fuerza Popular, de Keiko Fujimori, reclamó modernizar la educación peruana siguiendo las pautas del Acuerdo Nacional; Perú Libre, de Pedro Castillo, prometió una «nueva escuela pública orientada a la liberación»; el Partido Morado, de Julio Guzmán, reivindicó una modernización educativa concretizando el Proyecto Educativo Nacional al 2036; Nuevo Perú y Juntos por el Perú, de Verónica Mendoza, reclamaron una reforma educativa para un nuevo modelo de sociedad y de civilización; y, Acción Popular, de Yonhy Lescano, postuló una «revolución educativa» (sic), para imitar a los países asiáticos. Es decir, hay consenso en la necesidad de cambios, pero delimitados según los parámetros de sociedad y de civilización que se tienen. Cabe recalcar que, en

² Comisión Internacional sobre los futuros de la educación. *Los futuros de la educación*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), 2021. Ver en: <https://es.unesco.org/futuresofeducation/>

la mayoría de países de la región³, se aceptan modificaciones en el sector Educación como remiendos (reingeniería, dicen algunos) que no alteran el mismo sentido de la educación. Esto es lo que sucedió en el caso peruano entre el 2015 y el 2020.

Situaciones que alertan

En el caso peruano, se profundizaron muchas situaciones que evidenciaban que el sistema hegemónico había llegado a sus límites. Resumamos.

- Cobertura limitada. De 100 estudiantes que inician el primer grado de educación primaria, solo terminan este nivel educativo el 89.5% y el 66% la educación secundaria⁴. Por ello, para el 2017 teníamos 7 610 495 de jóvenes y adultos sin haber iniciado o culminado educación básica, y 17 636 304 de peruanos y peruanas con quienes no se concretiza el principio de una «educación a lo largo de la vida»⁵.
- Ruta crítica del estudiante peruano. Según el sitio *web*, Escale (de estadísticas de calidad del Ministerio de Educación), la tasa de transición de los egresados de la secundaria a educación superior es de 36.5%. Es decir, solo un 21.3% de los que iniciaron primaria prosiguen estudios superiores (15.4% a educación universitaria y 5.9% a educación superior universitaria). Estimamos que culminan sus estudios universitarios un 9.8% y que un 9.6% de ellos se titula. Y al

³ Treviño, Ernesto. «Reformas y protestas como superficies para explorar el rol de la insatisfacción en la configuración ontológica de la Educación». En: Rosa Buenfil, coord. *Sentidos de lo común en la discusión teórica y en las políticas educativas en cinco países latinoamericano*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2021, pp. 22-45.

⁴ Fuente: escale.minedu.gob.pe/tendencias. Tasas de conclusión al año 2019.

⁵ Chiroque, Sigfredo y Serpa, Flor. *Por el derecho a la educación de personas jóvenes y adultas. De la EBA 2021 a la EPJA 2036*. Lima: Colectivo EPJA Transformadora, 2019.

respecto de encontrar trabajo, apenas un 8.3% de egresados lo hace (alrededor de la mitad en ocupaciones diferentes a los estudios realizados). Estas cifras muestran la espantosa ruta que realizan nuestros jóvenes, develándose también la poca pertinencia y relación entre educación y empleo. Los jóvenes profesionales y técnicos soportan esta situación muchas veces como subempleados, taxistas o ambulantes, ya no sirviendo la tesis del emprendimiento y/o del trabajo propio. Así pues, esta propuesta educativa ha llegado a su techo también en el Perú⁶.

- Índice del Bienestar del Adolescente (IBA). El adolescente que cursa secundaria ha ido tomando conciencia de las limitaciones que le brinda el sistema, acumulando su frustración de manera vivencial. Un reciente estudio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)⁷ señala que –sobre un tope óptimo de una unidad (1)– el IBA sobre la dimensión «protección» llega a 0.46; sobre «educación», 0.51; sobre «participación», 0.52; sobre «preparación para el trabajo», 0.55; y sobre «salud», 0.64. Es decir, la necesidad objetiva de cambio se está viendo como tal a nivel subjetivo por nuestros adolescentes.
- Currículos descontextualizados y colonizadores. Lo que se debe aprender y enseñar se norma en los currículos aprobados. Así se promulgó el Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB), en el 2016, como referente obligatorio para trabajar en educación básica regular, básica alternativa y básica especial. El texto uniformizado a nivel de país, que podía ser contextualizado mediante la

⁶ Páramo Izquierdo, Andrés. «El ‘emprededurismo’ le da glamur a la precariedad: Boaventura de Sousa Santos». *semana.com*, Bogotá, 29 de octubre del 2019. En: bit.ly/2TBuKga

⁷ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) Perú. *Índice de Bienestar Adolescente*. Lima: Unicef Perú, 2020.

diversificación, adecuación y adaptación curricular, no se ha hecho, ni siquiera en el contexto de pandemia. Así pues, la orientación centralista y homogenizadora perdura en los hechos, aunque formalmente exista la apertura. De esta manera, se hace necesaria la descolonización del saber, como lo postula Boaventura de Sousa Santos⁸.

- Los límites de la privatización educativa y del lucro en la educación. La propuesta inicial del sistema, controlando la «privatización ideológica» y la «privatización de la gestión de las instituciones educativas», dio un paso adicional con el neoliberalismo: convertir sistemáticamente los servicios educativos en objeto de lucro. Esto sucedió cuando el gobierno de Alberto Fujimori promulgó el Decreto Legislativo n° 882, una ley de promoción de la inversión (sic) privada en educación, en diciembre de 1996. Con esta norma, el Estado se comprometía no solamente a aceptar la privatización de la educación, sino a «promoverla», a incentivar su desarrollo con enfoque de «inversión», obviamente, con un margen de lucro. Es en el quinquenio 2015-2020 cuando se comenzaron a manifestar los límites de esta privatización educativa, principalmente durante el primer año de pandemia (ver el cuadro n° 1).

La privatización educativa asumía que su clientela era una población con recursos para pagar y que allí donde no existía esta condición el Estado se hacía presente. Esto generó no solamente desigualdad, sino un enfoque donde el Estado no solo no garantiza el derecho a la educación, sino que está donde el sector privado no tiene interés lucrativo o cuando la población ya no tiene recursos para pagar, tal como sucedió durante el 2020 con la pandemia.

⁸ De Sousa Santos, Boaventura. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Editorial TRILCE, 2012.

Cuadro n° 1
Perú 2015-2020
Matrícula excluyendo educación superior universitaria

AÑO	PÚBLICO		PRIVADO		TOTAL	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
2015	6 016 751	100.00	2 458 207	100.00	8 474 958	100.00
%	70.99		29.01		100.00	
2016	6 187 211	102.83	2 481 399	100.94	8 668 610	102.28
%	71.37		28.63		100.00	
2017	6 276 375	104.32	2 452 501	99.77	8 728 876	103.00
%	71.90		28.10		100.00	
2018	6 312 731	104.92	2 503 109	101.83	8 815 840	104.02
%	71.61		28.39		100.00	
2019	6 472 861	107.58	2 566 086	104.39	9 038 947	106.65
%	71.61		28.39		100.00	
2020	6 808 747	113.16	2 269 231	92.31	9 077 978	107.12
%	75.00		25.00		100.00	

Fuente: Unidad de Estadística Educativa (Escale) del Ministerio de Educación (Minedu), mayo 2021.
Elaboración propia.

- Las desigualdades o «brechas» en educación. En el quinquenio 2015-2020 quedaron evidentes tres situaciones importantes: (a) el crecimiento de las desigualdades en la educación (por ejemplo, urbana y rural, o de poblaciones indígenas); (b) la uniformización de los parámetros de comparación, dando lugar a establecer «brechas», teniendo como referencia óptima el punto de vista del sistema (por ejemplo, en lo que es el manejo de la comunicación en la población asháninka, en referencia al distrito de San Isidro en Lima); y (c) el sentido lucrativo que significa entregar

el sector a empresas privadas (por ejemplo, las «brechas» en el campo de la infraestructura educativa, o las objetivas desigualdades en las condiciones de aprender y enseñar, o el déficit de materiales y equipos, todo lo cual se vio teñido por el sentido de lucro⁹, sin mayores soluciones estratégicas).

- Mayores recursos presupuestales en la educación pública. Hace unos 30 años el presupuesto óptimo para educación no debía ser menor al 20% del Presupuesto General de la República. Dentro de este marco, los Gastos Públicos en Educación (GPE) no han llegado a este estándar. Sin embargo, en relación al crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), el gasto se ha mantenido en alrededor del 3.78% del 2015 al 2019 (ver el cuadro n° 2), lejos del piso presupuestal del 6% previsto por el Proyecto Educativo Nacional al 2021¹⁰. A soles corrientes, al final del quinquenio estudiado, se llegó a un gasto cercano a los 29 mil millones de soles, o sea, un 26% más de lo que se tuvo en el 2015. A soles constantes, el incremento fue cercano al 16%. El incremento se derivó mayormente a mejorar el poder adquisitivo de los docentes, sin mayor impacto en la mejora de los rendimientos escolares, como lo veremos después.

⁹ La decisión de derivar no menos del 6% del Producto Bruto Interno (PBI) al sector Educación pasó a ser defendida por quienes lucraban con los recursos de este. Les permitía tener, por ejemplo, la buena pro en las construcciones escolares. Bajo esta lógica, se aprobó, en el 2019, la Resolución Ministerial n° 088-2019-MINEDU, un diagnóstico técnico sobre las brechas educativas que aceptaba y cuantificaba la realidad calamitosa de la infraestructura educativa, así como la necesidad de resolver esta situación, digamos, vía las Asociaciones Público Privadas (APP). Al presentarse ante la Comisión de Educación del Congreso (en mayo del 2019), la ministra de Educación, Flor Pablo, reconoció que, de los 54 890 locales escolares del país, el 38% «requiere demolición total y una nueva edificación».

¹⁰ Importa advertir que el «gasto» en educación oculta reales limitaciones en la gestión de dicho gasto. En el quinquenio 2015-2020, solo hubo un promedio de 85.9% de reales posibilidades de gasto. Un 14.1% retornó al tesoro público.

Cuadro n° 2
Perú. Producto Bruto Interno (PBI), gasto del gobierno central y gasto público en educación: tasas de crecimiento y relaciones básicas (en soles)

Años	Producto bruto interno (1)	Gasto del gobierno central (2)	Gasto público en educación (3)	Tasas de crecimiento y relaciones					
				(1)	(2)	(3)	(2/1)	(3/1)	(3/2)
2015	604 416 000 000	135 189 470 916	22 808 234 067	0.00	0.00	0.00	22.37	3.77	16.87
2016	647 668 000 000	136 653 082 400	23 839 476 162	7.16	1.08	4.52	21.10	3.68	17.45
2017	687 989 000 000	149 998 738 886	26 670 099 042	6.23	9.77	11.87	21.80	3.88	17.78
2018	731 514 000 000	159 482 732 348	27 142 872 856	6.33	6.32	1.77	21.80	3.71	17.02
2019	762 476 000 000	161 394 199 739	28 807 175 267	10.83	7.60	8.01	21.17	3.78	17.85
2020	692 597 819 513.60	182 849 202 570	28 906 414 860	-5.32	14.65	26.74	26.40	4.17	15.81

Fuentes:

- (a) Contraloría General de la República. Cuenta General de la República (varios años).
 (b) MEF/ OSFP/DIPP/UFIC. Aspectos Financieros de la Educación Peruana, 1960 - 1979.
 (c) MED/OA/DIAF. Balances de Comprobación, 1980 - 1988.
 (d) MED/OSFP/DIPP. Calendarios de Compromiso, 1989.
 (e) MEF/DNPP. Calendarios de Compromiso, 1990 - 1997.
 (f) MEF/DNPP. Presupuesto Ejecutado, 1997 - 1998.
 (g) MEF: 1999 - 2020 <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/citrix/gobiernocentral.asp>
 (h) INEL Perú: Compendio de Estadístico (varios años).
 (i) MEF. Marco Macroeconómico Multianual (varios años).

Elaboración: Arturo Miranda Blanco.

Notas:

- (j) El gasto público total y para educación del 2020 corresponde al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).
 (k) El PBI para los años 2019 y 2020 ha sido estimado sobre la base de cifras oficiales (INEL, BCRP).

Ahora, focalicemos nuestro análisis quinquenal en dos factores de gran impacto en la política educativa y en la dinámica social del país: la privatización de la educación y los rendimientos escolares, y la política magisterial.

Privatización de la educación y los rendimientos escolares

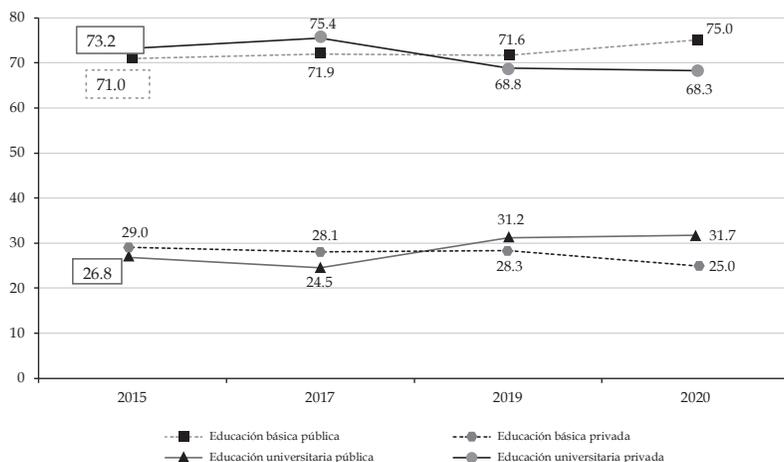
En el último quinquenio 2015-2020 hemos sido testigos de esfuerzos por delinear mejor el sentido de lo público y de lo privado en el sector Educación, al mismo tiempo que a la búsqueda de compatibilizar el derecho a la educación y el esfuerzo práctico en precisar los alcances del enfoque de la educación como servicio. Es así que se ahondó en la defensa de la coexistencia entre la educación básica y superior privada, junto con la pública.

En algunos casos, se ha venido asociando a la educación pública a su enfoque como derecho y a la educación privada a su enfoque como servicio. En otros casos, se ha buscado terciar en esa dicotomía terminológica o en la compatibilización conceptual, usando expresiones como «la educación como servicio público» o el «derecho a la educación que se concretiza en servicios educativos». En ambas apreciaciones, implícitamente se asume que toda práctica educativa –sea pública o privada– se traduce en servicios públicos, no existiendo cuestionamientos, en lo esencial, a la educación privada. En el mejor de los casos, solamente se pondrían reparos en la existencia de tener «servicios públicos» educativos con finalidad lucrativa del sector privado.

En la primera década del presente siglo hubo un crecimiento acelerado y significativo en la educación privada, tanto en la educación básica como en la superior. Ya en la segunda década decreció la privatización en el conjunto del sistema educativo, aún antes de la pandemia (ver el gráfico n° 1).

Cabe recalcar que el «campanazo» para el sector educativo privado no se dio solamente en el campo cuantitativo de la

Gráfico n° 1
Perú 2015-2020
Porcentaje de matriculados en la educación básica y universitaria
Sector público y privado



Fuentes:

Para educación básica: Ministerio de Educación (Minedu) - Estadística de Calidad Educativa (Escale). Incluye educación superior no universitaria.

Para educación universitaria: 2015 y 2017, Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu); 2018 y 2020, Minedu - Dirección General de Educación Superior Universitaria (Dgesu) (estimados para el 2020).

Elaboración propia.

matrícula, sino también se sintió en los resultados cualitativos de rendimiento escolar. A pesar de esto, no hubo tampoco un traslado importante en la matrícula del sector privado al sector público por razones que en este último se ganaba en calidad educativa. De igual modo, las instituciones educativas privadas en educación superior también mermaron su formación académica.

Del 2015 al 2019, en educación básica, la mitad de los estudiantes del sector público y privado no llegó a obtener un «desempeño satisfactorio». En matemática de primaria, así como en lectura y sociales de secundaria, los estudiantes del sector privado mermaron sus ya bajos desempeños en los últimos años. En sociales, por ejemplo, que debería formar en ciudadanía,

se obtienen escandalosos resultados (deficientes), tanto en el sector público como en el privado (ver el cuadro nº 3). En este contexto, el 2020 la Defensoría del Pueblo reconoce que la cobertura y calidad educativa decrecieron aún más, producto sobre todo de la pandemia¹¹.

Lo mismo ha sucedido con la educación superior universitaria: su calidad formativa se ha puesto en cuestión en el último quinquenio. Durante el 2015-2020, la Superintendencia Nacional de Educación Superior (Sunedu) denegó el licenciamiento de 49 universidades y dos escuelas de posgrado por no reunir los requisitos básicos de calidad. Del total de esas, dos son públicas y 47 privadas. Las dos escuelas de posgrado a quienes se les denegó el licenciamiento pertenecen al sector privado.

Al final del quinquenio 2015-2020, se ha llegado al clímax del encubrimiento de la privatización. Se habla de una educación como «servicio público», escondiendo un enfoque de grupo y social, como una sumatoria de individuos. En otras palabras, en el mismo sentido que al derecho social, a la educación se le ha reducido a una «superindividualización» yuxtapuesta, como lo advierten Cussiánovich y Jaramillo¹².

¹¹ Defensoría del Pueblo. «Defensoría del Pueblo: Urgen mejoras en gestión educativa para garantizar el acceso y permanencia en años escolar 2021». *defensoria.gob.pe*, Lima, 25 de enero del 2021 (en: bit.ly/2TMe3Pm). Según esta institución oficial, unos 37 3000 estudiantes no participaron en el programa Aprendo en Casa. La propuesta de virtualización de la escolarización fue improvisada, sin tener organizado un sistema de educación a distancia. No solamente hubo retiro de estudiantes, sino merma en los aprendizajes al existir cuatro deficiencias fundamentales: (a) problemas de conectividad; (b) falta de hábitos de aprendizaje autónomo por parte de los estudiantes; (c) inexperiencia de los docentes en el sistema de educación a distancia; y (d) falta de preparación y condiciones materiales de las familias para asumir responsabilidades formativas de sus hijos en el hogar.

¹² Cussiánovich, Alejandro y Jaramillo, Enrique. *La ciencia social: Rol ético y político de la investigación con infancias y adolescencias indígenas, rurales y urbanas*. Lima: Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec), 2021.

Cuadro n° 3
Perú 2015-2019: porcentaje de estudiantes que han obtenido desempeños satisfactorios

EDUCACIÓN PRIMARIA									
AÑO	2° - LECTURA		2° - MATEMÁTICA		4° - LECTURA		4° MATEMÁTICA		
	Estatal	No estatal	Estatal	No estatal	Estatal	No estatal	Estatal	No estatal	
2015	45.1	44.3	27.5	24.6	-	-	-	-	-
2016	61.3	51.8	37.4	25.4	27.3	42.6	24.3	27.5	
2018	33.1	49.6	14.6	14.9	31.9	42.9	29.4	34.4	
2019	33.5	47.0	17.0	17.0	30.1	45.5	32.4	38.1	
EDUCACIÓN SECUNDARIA - SEGUNDO AÑO									
AÑO	LECTURA		MATEMÁTICA		CIENCIAS SOCIALES		CIENCIA Y TECNOLOGÍA		
	Estatal	No estatal	Estatal	No estatal	Estatal	No estatal	Estatal	No estatal	
2015	9.7	29.3	6.2	19.2	-	-	-	-	-
2016	10.2	26.7	8.7	20.0	11.5	25.7	6.3	15.0	
2018	12.3	28.3	10.8	24.1	9.0	19.6	7.3	17.2	
2019	10.6	26.7	13.7	30.0	-	-	-	-	-

Fuente: Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) del Minedu. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE).
 Elaboración propia.

Quizá se podría decir que el ciclo de privatización educativa llegó a su límite, siendo esto aceptado por el mismo sistema neoliberal que alentó su desarrollo desde la promulgación del Decreto Legislativo n° 882, durante el gobierno del dictador Alberto Fujimori en 1996¹³. Y si bien en el quinquenio de análisis hubo el intento de modernizar la privatización, sin eliminarla, con medidas para adecuarla, el «mercado educativo» requería ser ordenado¹⁴, es decir, aceptar su presencia (de lo privado), pero regulando su práctica. Los mismos voceros del sector privado A1 en educación lo reclamaban.

Cabe recalcar que desde hace unos 10 años se comenzó a intentar poner orden en la «fiesta privatizante» de este sector, pero no se pudo. Los infractores recurrían a argucias legales y siguieron «maleando» la celebración. El ministro de Educación, Daniel Alfaro, estuvo a punto de lograrlo en el 2018, pero no pudo. Fue la ministra Flor Pablo Medina quien –a comienzos del 2020– consiguió la promulgación del Decreto de Urgencia n° 02-2020, que «establece medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación de servicios educativos de educación básica de gestión privada y para el fortalecimiento de la educación básica brindada por instituciones educativas privadas». Se ordenaban así, por fin, las instituciones educativas de propiedad privada.

En agosto del 2020 se promulgó la Resolución Ministerial n° 326-2020-MINEDU «ordenando» las instituciones públicas, pero en manos de gestión privada. En esta norma, la defensa y facilidades que se dan a las instituciones privadas –nacionales y extranjeras– para tener acceso a la gestión de las instituciones

¹³ De 1996 al 2019, la matrícula en educación no universitaria disminuyó en 11.2% en el sector público, mientras que en el sector privado creció en 205.4%. Si en 1966 el sector privado atendía al 15.7% de los estudiantes (no universitarios), en el 2019 llegó a atender al 32.7%.

¹⁴ Balarín, María. *La trayectoria reciente y situación actual de la educación privada en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), 2017. La autora reconoce que este «mercado» debería ordenarse.

públicas es notoria. Cabe recalcar que esta Resolución Ministerial abre con más claridad las puertas de la privatización de la gestión educativa, tanto como lo hizo el Decreto Legislativo n° 882 hace 24 años para la privatización educativa de la propiedad.

El factor docente en el quinquenio

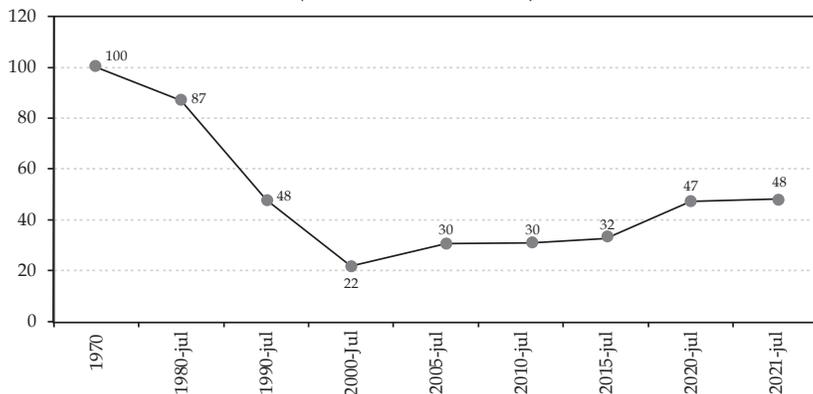
El magisterio peruano ha jugado un papel de primer orden en la dinámica educativa y social del país, más allá de la huelga del 2017. Y una manifestación de esto es la presencia política del profesor Pedro Castillo Terrones en las últimas elecciones presidenciales¹⁵. Estamos asumiendo que los cambios en la vida sindical de los docentes estatales no solamente han y están repercutiendo en su práctica gremial, sino también en modificaciones en la política magisterial y educativa, y, de alguna manera, en la misma vida política del país.

Cabe recalcar que el magisterio representa el grupo más importante de trabajadores en el país. El 2015 eran 523 304 docentes (de los cuales 351 350 están el sector público) y para el 2020 dicha cifra había subido a 565 095 (404 383 en el sector público)¹⁶. Y si bien en el quinquenio el conjunto de docentes creció en 8%, en el sector público dicho crecimiento fue más acelerado, llegando al 15.1%. Se corrobora así lo que mencionamos anteriormente, que los mayores gastos en educación, en el quinquenio, se habían derivado al magisterio del sector público: al mayor número y a mejorar su poder adquisitivo.

¹⁵ El presente documento se ha redactado antes de saber los resultados de la segunda vuelta presidencial.

¹⁶ Ver: Magnitudes de la educación en el Perú, mayo 2021. En: escale.minedu.gob.pe/magnitudes

Gráfico n° 2
Perú: 1970 a 2021
Evolución del poder adquisitivo docente
(año 1970 = 100.0%)



A continuación, destacamos tres situaciones del análisis del gráfico n° 2.

- Durante el período de mayor belicosidad del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (Sutep) (1972-2000), el poder adquisitivo del magisterio peruano se derrumbó.
- Las políticas magisteriales, en el marco neoliberal, se plasmaron en la Ley de Carrera Pública Magisterial (2007) y en la Ley en Reforma Magisterial (2012). Ninguna de las dos trajo reales mejoras salariales en el magisterio asalariado del Estado.
- Recién a partir del 2015 se sintieron mejores condiciones de trabajo entre los docentes¹⁷, aceleradas por las movilizaciones

¹⁷ De manera coincidente, en estos años crece también la matrícula en formación magisterial que había disminuido substancialmente del 2004 al 2014.

magisteriales del 2016 y la huelga de dos meses de las bases regionales del Sutep en el 2017¹⁸, encabezada esta última por el profesor Pedro Castillo Terrones, quien organizó la Federación Nacional de Trabajadores de la Educación en el Perú (Fenateperú), teniendo como «bases» a los Sindicatos Únicos de Trabajadores de la Educación (SUTE) regionales. Esta reorientación sindical no acaba de ser asimilada, pues para el *establishment* las organizaciones como el Sutep, la Derrama Magisterial y el Colegio de Profesores del sector afín al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del legalizado Sutep, siguen siendo los referentes formales del magisterio organizado.

Sin duda alguna, gracias a la movilización del 2017, los SUTE regionales ganaron legitimidad, tanto a nivel popular como a lo largo y ancho del país. Por ello, cuando su secretario general, el profesor Pedro Castillo, pidió licencia sindical para presentarse como candidato a la Presidencia de la República, pasó absolutamente desapercibida su decisión. Sin embargo, no solamente un amplio sector del magisterio y de los sectores populares empobrecidos se identificó con el docente de izquierda radical, sino que canalizaron su protesta votando por él, depositando su esperanza de cambio del *statu quo* educativo y de la sociedad en su persona, tal como lo señalamos antes¹⁹. Así pues, un *outsider* resultó siendo un maestro rural, con posibilidades de gobernar el país en el próximo

¹⁸ El Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (Sutep) tenía legalidad, pero había perdido legitimidad. Por ello, las denominadas bases regionales iniciaron una huelga exitosa, logrando legitimidad, sin tener legalidad. La dirección nacional del Sutep perdió legitimidad al ser acusada de conciliar con las autoridades del Ministerio de Educación (Minedu) para que se le dé al sindicato el control de la institución financiera denominada Derrama Magisterial, de propiedad de los docentes del país.

¹⁹ Ver: Chiroque Chunga, Sigfredo. «Primera y segunda vuelta: el factor docente». *otramirada.pe*, Lima, 28 de abril del 2021. En: bit.ly/3vVPJ7

quinquenio. Más allá de los rasgos del personaje, lo interesante es que alguien del sector Educación haya despertado esperanzas de cambio, lo que corrobora que el sistema hegemónico se encuentra en los límites de sus posibilidades.

El invisible mundo rural en pandemia, desde la virtualidad

Alejandro Diez H.

Sumilla

Este texto constituye un ensayo de sistematización de algunos de los efectos e impactos de la epidemia generada por la COVID-19 en los ámbitos rurales peruanos. Trata de hacer un recuento de los principales efectos en la producción de bienes, en algunas de las dinámicas sociales y organizativas de las comunidades, y en los posibles impactos en las economías familiares. Además, se tratará aquí de explicar por qué creemos que los efectos de la pandemia se suman y agravan problemas preexistentes, marcados por una serie de condiciones desfavorables para la población rural, a la vez que inciden en el freno del proceso de integración continuo de las zonas rurales y urbanas evidenciado en las últimas décadas.

NORMALMENTE EL SECTOR RURAL ES POCO VISTO DESDE LA CAPITAL. Más aún durante los primeros meses de la pandemia, cuando fue casi invisible. El conjunto de medidas de control de cuarentena en pandemia, por ejemplo, no consideró su aplicación en los ámbitos rurales: los dispositivos de aislamiento, inamovilidad y prácticas de distanciamiento social fueron pensados para espacios urbanos, los únicos a los que se destinó Policía y Fuerzas Armadas para restringir la movilidad de la población. Sin embargo, las medidas fueron acatadas proactivamente por la población rural, encargándose sus organizaciones de restringir y vigilar el tránsito de bienes y, sobre todo, de personas: rondas campesinas establecieron puestos de control, en tanto que muchas comunidades prohibieron el ingreso de extraños en sus territorios. Cabe recalcar en este punto que, tanto o más que las infecciones con COVID-19, las restricciones alteraron las dinámicas habituales de los espacios rurales, insertos desde hace varias décadas en un complejo proceso de integración a la sociedad nacional y los flujos nacionales y globales de personas, productos e información.

Las medidas de aislamiento limitaron también sensiblemente los trabajos de investigación, la circulación de personas y la información de fuente directa sobre los fenómenos y procesos rurales. Afortunadamente una serie de medios informativos, instituciones con trabajo sobre zonas rurales, así como organizaciones y gremios,

han generado algunos estudios, al igual que una serie de reportes y noticias que nos permiten elaborar este recuento virtual sobre la situación del mundo rural en el período de pandemia.

Es importante notar que el efecto de la pandemia sobre el mundo rural no puede ser comprendido fuera del conjunto de procesos que ha venido experimentando este ámbito durante las últimas décadas, resumido y etiquetado bajo lo que se ha venido llamando «nueva ruralidad»¹. Ello implica una serie de procesos que convergen hacia una mayor integración de los espacios rurales a distintos núcleos urbanos locales y regionales, que se expresa en una serie de fenómenos verificables en la mayor parte de los ámbitos rurales peruanos (y latinoamericanos): creciente expansión de dinámicas de mercado, necesidad creciente de las familias de dinero, disminución relativa de los ingresos agropecuarios, reposicionamiento de la actividad agrícola en la economía familiar, migración de jóvenes, feminización y envejecimiento del campo, desarrollo de nichos comerciales y surgimiento de nuevos productores orientados al mercado, crecimiento de la agricultura de exportación y la inversión minera, generación de nuevas oportunidades laborales, entre otros².

Cuando se declaran la emergencia sanitaria (marzo del 2020) y las medidas de inamovilidad consecuentes, se iniciaba la temporada de cosechas de la campaña grande, teniendo un efecto negativo casi inmediato en la comercialización de productos. Luego, en mayo, se haría notorio el proceso de retorno de pobladores desde las ciudades hacia sus lugares de origen en regiones y comunidades.

¹ Giarraca, Norma. *¿Una nueva ruralidad en América latina?* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2001. Kay, Cristóbal. «Estudios rurales en América Latina en el período de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad?». *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, n.º 4. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2009, pp. 607-645.

² Diez, Alejandro. «Cambios en la ruralidad y en las estrategias de vida en el mundo rural. Una relectura de antiguas y nuevas definiciones». En: Alejandro Diez, Ricardo Fort y Ernesto Ráez, eds. *Perú: el problema agrario en debate, Sepia VXX*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia), 2014.

En junio, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) empieza a promover sus mercados itinerantes, programa de empleos y fondos de apoyo agrario, como una respuesta a los problemas de comercialización de productos, con resultados limitados. En el mes de noviembre, movilizaciones de trabajadores agrarios en Trujillo e Ica terminan con la anulación de la ley de promoción agraria, favorable a las agroexportadoras. Y si bien no hay información de los ciclos de contagio por COVID-19 en zonas rurales, las regiones experimentaron los mismos picos que las oleadas nacionales, aunque con algo de retraso con relación a los incrementos en las ciudades capitales. De otro lado, a lo largo de todo el periodo, el nivel de conflictividad reportado por la Defensoría del Pueblo se mantuvo alrededor de los 200 conflictos mensuales, tres cuartas partes de ellos por temas medioambientales o comunales³.

En los primeros meses del 2021 las restricciones a la movilidad han amenguado y se retoman, restringidas, las actividades cotidianas. Los reportes sobre la habilitación de la campaña agrícola muestran que no hay una sensible disminución de la siembra⁴, contra lo que se estimaba en algunos reportes de la segunda mitad del año pasado⁵. Persiste, sin embargo, la incertidumbre sobre los rendimientos y, sobre todo, sobre los resultados económicos de la producción para las familias de agricultores rurales. Aun así, en general, algunas estimaciones parecen señalar que, en el ámbito rural, la afectación económica de la pandemia sería menor que en los espacios urbanos: la reducción en el empleo sería sensiblemente menor y no habría disminución de la producción

³ Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. *Reporte de Conflictos Sociales n.º 25*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2021. En: bit.ly/3x4F7aO

⁴ Eguren, Fernando. «La pandemia y la actual campaña agrícola». *cepes.org.pe*, Lima, 2021. En: bit.ly/2SoZhgX

⁵ Salazar, Lina; Schling, Maja; Palacios, Ana Claudia y Pazos, Nicolás. *Retos para la agricultura familiar en el contexto del COVID-19: Evidencia de productores en ALC*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020. En: bit.ly/3zg3mot

(los efectos de la pandemia no afectaron el proceso de siembra de la campaña 2019-2020 y de hecho no hubo desabastecimiento en los mercados urbanos), presumiéndose que la población rural podría producir sus propios alimentos y sobrellevar la crisis. ¿Es realmente así? En las líneas siguientes trataremos de esbozar algunos de los efectos que está teniendo la pandemia en el entorno rural. Trataremos de mostrar que la situación de crisis se conjuga con los problemas y limitaciones habituales que experimentan la sociedad y la producción agropecuaria, que se ha afectado el proceso de integración y de limitada disminución de brechas entre los ámbitos urbano y rural, y que se ha incidido en la descapitalización de las familias rurales, lo que limita sus posibilidades de ingreso, incrementándose así la pobreza rural.

Un ensayo de sistematización de información dispersa sobre afectación de la producción y economía en zonas rurales de diversas regiones del país, muestra algunas regularidades que nos autorizan a esbozar algunas hipótesis y afirmaciones sobre los efectos de la pandemia en las zonas rurales. En el cuadro siguiente presentamos algunos elementos de información para un conjunto de siete departamentos del norte, centro y sur del país, recogiendo mayoritariamente información sobre espacios de Sierra, pero también algunos en la Costa. El ejercicio es obviamente incompleto y no es exhaustivo, pero permite visualizar algunos fenómenos a destacar.

Cuadro n° 1
Reportes de afectación por zonas

	Piura	Áncash	Junín	Huancavelica	Cusco	Ayacucho	Arequipa
Pérdida de cosechas		X			X		X
Baja comercialización	X		X	X	X	X	
Bajos precios	X		X		X		X
Dificultad de transporte / costos	X		X				X
Problemas por clima			X	X	X		
Sequía	X	X	X				
Falta de semillas / necesidad de alimentarse con semillas	X		X	X	X	X	
Venta de animales / problemas para alimentar ganado	X			X	X		

Fuentes: páginas *webs* e informativos institucionales del Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes), Centro para el Desarrollo de los Pueblos Ayllu (Cedep-Ayllu), Servicios de Comunicación Intercultural (Servindi), Radio Cuzivalú y desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Y aun cuando la pandemia no afectó el ciclo vegetativo de la campaña 2019-2020, sí hubo consecuencias sensibles sobre los resultados económicos de la misma. Las restricciones para la circulación de personas y vehículos afectaron sensiblemente el proceso de comercialización de productos. En diversas regiones se reporta la pérdida de cosechas por diversas causas, en particular la dificultad para transportar los productos hacia los mercados, por la escasez de transporte o por los elevados precios del mismo. En contrapartida, ahí donde era posible vender la cosecha, los precios pagados por los productos fueron muy bajos, no permitiendo en muchos casos recuperar lo invertido (en varias zonas de comercialización de lácteos sucedió algo similar).

Así tenemos cosechas perdidas en los campos, dadas como alimento para los animales, regaladas o consumidas por las propias familias. En productos de exportación como el café, fue necesario retrasar las ventas con el consecuente perjuicio económico.

Frente a esta situación, hubo varios intentos de respuesta para realizar la comercialización de productos disminuyendo las posibles pérdidas: desde envíos y encomiendas de alimentos encargadas a familiares en las ciudades, hasta ferias itinerantes organizadas por el Midagri. Es recién a partir noviembre del año pasado que, de manera muy limitada, la comercialización se iría incrementando sostenida y regularmente. El Midagri reporta más de 400 mercados itinerantes «De la Chacra a la Olla» (300 de ellos entre enero y abril del 2021) en todas las regiones del país. Su página institucional reporta fechas y direcciones de la realización de más de 200 de estos mercados⁶, esperándose instalar, según lo anunciado por el Midagri, más de 2000 este año. Hasta principios de mayo se registra la participación de más de 18 000 productores y la comercialización de más de 1800 toneladas de productos, abasteciendo aproximadamente a 250 000 personas⁷. Más allá de lo impresionantes que puedan parecer estas cifras, el total de los productos comercializados a nivel nacional en De la Chacra a la Olla, corresponde aproximadamente a poco más de la tercera parte de los productos que ingresan en un día al mercado mayorista de Santa Anita, en Lima⁸. Pero, aun cuando este volumen de comercialización es una pequeña fracción de la producción, es ciertamente un esfuerzo importante y muestra la viabilidad de las cadenas cortas de abastecimiento de alimentos.

⁶ Ver: Mercados Midagri De la Chacra a la Olla Lima y regiones, en: agrorural.gob.pe/mercadositinerantes/calendario/

⁷ Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural. «Nota de prensa. Más de 5 millones de soles generaron los Mercados MIDAGRI 'De la Chacra a la Olla' 2021». *gob.pe*, Lima, 6 de mayo del 2021. En: bit.ly/3cvZHJz

⁸ «Midagri reporta ingreso de 4,782 toneladas de alimentos a mercados de la capital». *agronoticias.pe*, Lima, 19 de marzo del 2021. En: bit.ly/3xe24Z4

Aunque se ha señalado que la campaña de siembra 2020-2021 no muestra una gran reducción en el área sembrada, las noticias de las regiones reportan una serie de dificultades en su implementación. En primer lugar, se indican, como es habitual, una serie de dificultades que derivan de las condiciones climáticas, frecuentemente irregulares y más aún en contexto de cambio climático: ausencia o insuficiencia de lluvias en Piura, Áncash y Junín; y afectación por heladas, granizadas y bajas temperaturas en Junín, Huancavelica y Cusco. A estas dificultades «habituales» se suman otras que provienen directamente del contexto de pandemia: en particular la falta de semillas y de capital para la implementación de la nueva campaña. En casi todas las regiones se reporta que en los meses de escasez fue necesario alimentarse con parte de las semillas que normalmente se guardaban para la campaña siguiente. A ello se suma la ausencia de liquidez para la compra de insumos, consecuencia de las dificultades, bajos precios o ausencia de comercialización de la producción de la campaña anterior. La descapitalización de los productores, señalada también por los gremios agrarios, como la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro)⁹, es una importante limitación para el éxito de la nueva campaña agrícola. Como respuesta a esta circunstancia, el Midagri buscó implementar el FAE-AGRO, una alternativa crediticia en auxilio de los agricultores. Sin embargo, la modalidad de su primera implementación, por medio de la banca, no fue eficiente, generando el reclamo de los gremios agrarios.

La explicación a la insuficiencia del *stock* de semillas muestra indirectamente cierto desabastecimiento de alimentos, por lo menos en algunas zonas. De ahí que los repartos de canastas de alimentos, por intermedio de las municipalidades, hayan sido bien recibidos. Ello corresponde con la existencia de un contingente importante de población rural cuya producción familiar es insuficiente para

⁹ «Giovanna Vásquez: campaña agrícola en riesgo por descapitalización de productores». *cepes.org.pe*, Lima, 14 de octubre del 2020. En: bit.ly/3pFvT28

asegurar su alimentación, por lo que requieren adquirir alimentos pagados por ingresos obtenidos fuera de sus chacras y muchas veces en actividades no agropecuarias, las que también se han visto seriamente restringidas en el contexto de pandemia. En zonas como Cusco y Ayacucho, por ejemplo, se ha reportado la imposibilidad de obtener trabajo fuera de la comunidad, como era habitual.

Otro efecto reportado en varias zonas, asociado a la descapitalización y la necesidad de contar con recursos monetarios, ha sido la venta de animales, que en las economías campesinas es el recurso habitual para la obtención rápida de dinero, haciéndose un bien más escaso de lo que ya usualmente es. En Piura, Cusco y Huancavelica se ha reportado que las familias se han visto en la necesidad de vender sus animales, tanto por la urgencia de circulante como por la dificultad para alimentarlos. Un efecto menos reportado, señalado únicamente para el caso de Piura, ha sido la venta de tierras a causa de las deudas acumuladas o ante la imposibilidad de hacerlas producir, lo que implica un grado de descapitalización mayor que la venta de ganado.

La ausencia de recursos monetarios debe de haber sido particularmente acuciante en aquellas zonas en las que las prácticas de consumo combinan cotidianamente, tanto productos generados por las unidades familiares como producidos del exterior de consumo corriente. De hecho, en las prácticas alimentarias del sector rural es muy común esta combinación de productos autóctonos con alimentos procesados obtenidos del exterior¹⁰, para lo que se necesita un poco de dinero. Es por ello que las transferencias estatales a través de los programas Juntos, Pensión 65 y los distintos bonos asignados desde el Estado, han sido no solo bien recibidos, sino que se constituyen en una necesidad. Al respecto, información de distintas partes del país dan cuenta de la recepción de bonos, alguna vez, por 30, 50 o 60% de la población, según reportes

¹⁰ López de Romaña, Anel. «Isla Amantara: los pequeños agricultores familiares frente a la COVID-19». *La revista Agraria*, n.º 191. Lima: Cepes, 2020, pp. 18-21.

cualitativos. Aunque limitados y espaciados en el tiempo, bonos y canastas de alimentos han sido probablemente las mejores ayudas de parte del gobierno para las familias rurales. En cualquier caso, es probable que se haya generado una contracción del consumo y una práctica de «refugio» retomando patrones y productos de consumo «tradicional» y autoproductos, tal y como ocurrió hace tres décadas en ocasión de la inflación y el fujishock¹¹.

Una de las expresiones de este fenómeno de «refugio» es el fenómeno de los retornantes: referido a las miles de personas que optaron por regresar caminando a sus lugares de origen ante la crisis económica y la supervivencia en los primeros meses de la pandemia. Muchas de las personas que regresaban estaban en Lima y otras ciudades de manera temporal, de visita o por tratamientos médicos, pero un contingente importante trabajaba de manera precaria, generando pequeños ingresos que les permitían sobrevivir como parte de una estrategia de más largo plazo para insertarse en las ciudades o para generar algún ingreso que remitir a sus familias en sus lugares de origen. Muchos de estos migrantes retornantes son jóvenes, que deben ahora reinsertarse en sus espacios de origen, generando una serie de reacomodos internos, presión sobre recursos (y algunos conflictos), pero también un cierto incremento de la mano de obra familiar disponible que se orienta a la agricultura, así como a la ampliación de viviendas para albergar a los retornantes. Un estudio sobre la sierra de Piura muestra que quienes retornan son mayoritariamente jóvenes con estudios secundarios, que han migrado por trabajo, temporal o permanente, y que regresan por falta de recursos económicos a residir y a trabajar en sus unidades familiares de origen¹².

¹¹ Gonzales de Olarte, Efraín. *El ajuste estructural y los campesinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1996.

¹² Burneo, María Luisa y Trelles, Abdul. *Migración de retorno en el alto Piura, en el contexto de la pandemia por el Covid 19*. Piura: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca) - University of St Andrews, 2020.

Es difícil hacer un balance integrado de los efectos generados por la pandemia a nivel de las comunidades. En todo caso, es importante puntualizar que durante las dos primeras décadas del siglo XXI, las comunidades experimentan un proceso de debilitamiento organizacional originado no solo por las políticas públicas y programas estatales –y el sentido común–, orientadas al apoyo de prácticas de desarrollo centradas en unidades familiares, sino también por una serie de otros procesos como la emigración a las ciudades, la presión por los recursos y las prácticas de lotización y parcelación de tierras, así como por la creciente importancia de municipios y centros poblados menores, que se acompaña por cierta pérdida de interés de los comuneros por la comunidad. Una excepción importante en este punto son las comunidades involucradas en conflictos de defensa de tierras o en procesos de negociación y acuerdos colectivos con empresas, en las que se produce muchas veces el efecto inverso: un fortalecimiento de lo colectivo acompañado del desarrollo de emprendimientos familiares.

Un trabajo de investigación interinstitucional desarrollado a fines del año pasado proporciona información sobre la afectación de la pandemia para un conjunto de 25 comunidades de Abancay, Cusco y Puno¹³. El estudio da cuenta, por un lado, de las condiciones de integración y diversificación económica en las comunidades (en buena parte de ellas hay ingresos no agropecuarios y un pequeño conjunto de comunidades cuentan con ingresos por trabajo en empresas mineras) y, de otro lado, de las respuestas a la pandemia y los efectos generados por las mismas (más de la mitad aislaron a la comunidad como respuesta; buena parte recibió algún tipo de bono; los efectos económicos son mayores en aquellas localidades más dependientes de ingresos externos –como las

¹³ Puede verse un avance preliminar del estudio presentado en un webinar organizado por la Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh) Apurímac en: bit.ly/35e2SkI

vinculadas al turismo-, con excepción de las que reciben ingresos mineros, que no han disminuido sus ingresos)¹⁴.

También se encontró en el estudio que nueve de cada diez comunidades recibieron migrantes de retorno. Y aunque por lo general los retornantes fueron bien recibidos, hubo que reacomodar una serie de prácticas locales para dar cabida a población con la que ya no se contaba, generándose mayor ocupación de tierras y siembras, demanda de terrenos para construir viviendas, así como algunos conflictos por ocupación indebida de terrenos o desconocimiento de normas y acuerdo comunales. Y aunque la expectativa de muchos de los retornantes es regresar a las ciudades, previsiblemente algunos se establecerán definitivamente en las comunidades. En cualquier caso, el informe muestra la desconexión entre los procesos comunales y las instancias de gobierno regional y, sobre todo, nacional.

Por otro lado, los procesos y temas de las rondas campesinas, inicialmente movilizadas en apoyo a la restricción de la circulación durante la pandemia y a la formulación de demandas de alivio a la situación (solicitando p.e. el reparto de víveres y la condonación de deudas de servicios públicos)¹⁵, se vienen reorientando hacia reclamos gremiales habituales desde al menos fines del año pasado y contra los intentos de control sobre su actividad. Ello estuvo a la base del paro rondero de noviembre del año pasado -en el que dicho sea de paso, se enarbolaba ya el reclamo por una nueva Constitución-.

Es prematuro por el momento estimar el efecto acumulado de todos estos fenómenos sobre las economías familiares. En todo caso, ensayamos algunas ideas del proceso utilizando el esquema

¹⁴ Hoetmer, Raphael; Alarcón, Javier y Cáceres V., Eduardo. «Estudio en el sur andino. Diez reflexiones preliminares sobre las trayectorias comunales en tiempos de pandemia». *Pulso Regional*, n.º 41. Cusco: Pulso Regional, 2021, pp. 4-7.

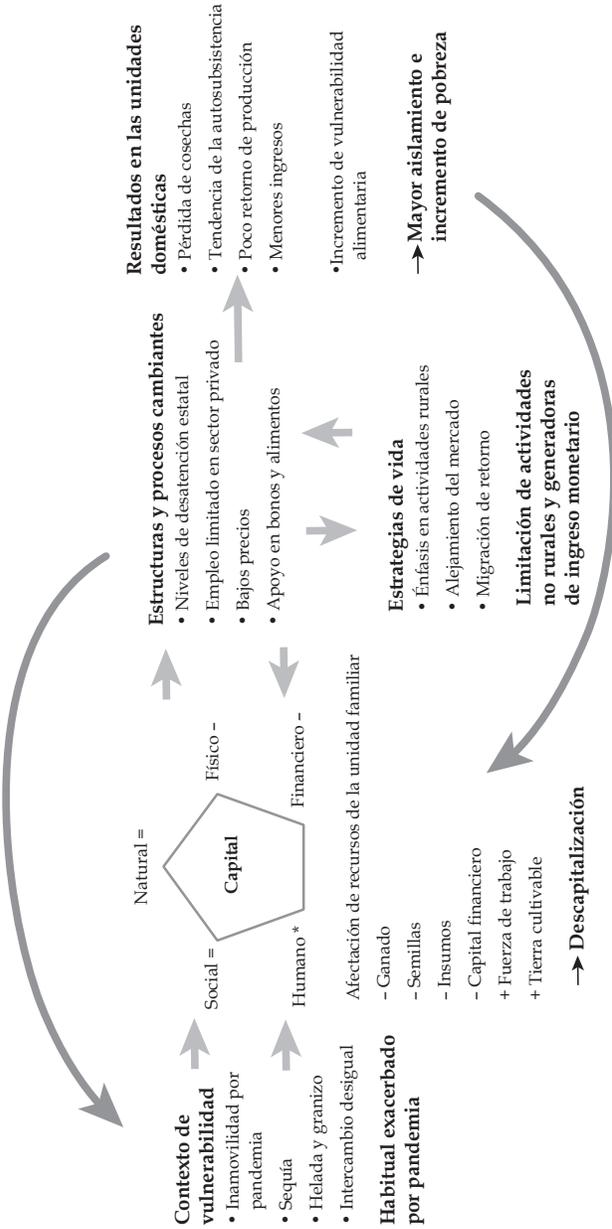
¹⁵ Estrada, César. «Las rondas campesinas frente al incremento de contagios por Covid-19». *servindi.org*, Lima, 17 de julio del 2020. En: bit.ly/3kzQTwf

de estrategias de vida propuesto por Conway y Chambers¹⁶. El siguiente gráfico (n° 1) muestra esquemáticamente el conjunto de características de las familias y su entorno en el contexto de pandemia, en el espacio rural.

Al contexto sujeto a la inestabilidad climática se suman, particularmente, las restricciones de movilidad de personas y la dificultad de tránsito de productos. Los capitales familiares son afectados, hay menos *stock* de ganado, de semillas, de insumos y de recursos económicos monetarios, a la vez que hay más fuerza de trabajo disponible, lo que eventualmente permite sembrar más cantidad de tierra. Así se tiene que la situación general y los procesos en curso no son favorables, pues persiste y se incrementa la desatención estatal (o al menos es percibida así), mientras subsiste el empleo en el sector privado (aunque con limitaciones). Los precios ofrecidos por la producción agropecuaria son bajos y existen algunos apoyos en bonos, alimentos y pequeñas políticas de apoyo a la comercialización para algunos productores. Todo ello limita lo que las familias productoras rurales pueden efectivamente hacer, observándose un énfasis en el desarrollo de actividades en zonas rurales, el desistimiento de actividades complementarias que se desarrollaban en zonas urbanas (afectadas por la pandemia), una migración de retorno (por lo menos temporal) de integrantes jóvenes de las familias que habían elegido buscar alternativas urbanas y, en general, como en otras ocasiones y en la medida de lo posible, cierto alejamiento del mercado.

¹⁶ Chambers, Robert y Conway, Gordon. *Sustainable Rural Livelihoods. Practical Concepts for the 21st Century. Documento de discusión*. Brighton: Institute of Development Studies (IDS), 1991.

Gráfico n° 1
Estrategias familiares de hogares rurales en contexto de COVID-19
2020-2021



Elaboración propia.

Los resultados de este conjunto de situaciones son, en general, poco auspiciosos: desde la pérdida de cosechas, bajos retornos económicos en las actividades productivas, incremento de actividades orientadas a la autosubsistencia, incremento de la vulnerabilidad alimentaria y, sobre todo, menores ingresos monetarios. En el balance, el gráfico n° 1 muestra un contexto en el ámbito rural desfavorable, exacerbado por la pandemia, principalmente por un proceso de descapitalización en activos y capital financiero, una ralentización del proceso de integración de la sociedad rural, la ampliación de brechas preexistentes y, en general, un incremento en la situación de pobreza.

Quisiera terminar esta reflexión sobre los efectos de la pandemia en el ámbito rural proponiendo cuatro hipótesis de trabajo que resumen, en general, los derroteros que parecen transitar los espacios rurales y que no podemos afirmar categóricamente por la dispersión de la información y la –aún– ausencia de un *corpus* de trabajos que analicen los efectos e impactos de la pandemia. La primera refiere a la aparente continuidad en las brechas, procesos y condiciones de reproducción de las familias y comunidades rurales: los problemas que deben enfrentar son los mismos que en condiciones de «normalidad» y que solo se han hecho más evidentes y se han agravado con la COVID-19. Segundo, ello implica que las condiciones de reproducción social se hacen más difíciles para la población rural, que debe replegarse hacia actividades y fuentes de ingreso más locales, reducir su consumo y sostener a una población aumentada por los procesos de retorno. Tercero, la ayuda estatal es necesaria, pero hasta el momento parece insuficiente. Aunque los errores iniciales en su implementación parecen irse superando, es complicado atender y resolver en contexto de pandemia problemas, brechas y carencias de atención al espacio rural que no se han solucionado en contextos normales. Cuarto, el efecto acumulado de las dificultades generadas por la pandemia, como la ralentización de flujos de personas, servicios

y productos entre el campo y las ciudades, parece configurar un «bache», sino un retroceso, en los procesos de integración social y económica de los espacios rurales que se vienen imponiendo en las dos últimas décadas. Es muy probable que esta integración –aún imperfecta– sea retomada, pasada la emergencia, hacia una nueva configuración de los espacios rurales, como se ha ido generando en otras partes del mundo. Mientras tanto, los efectos acumulados vienen afectando tanto en los trayectos de capitalización al que transitaba parte de la población rural (en activos familiares como casas o en emprendimientos productivos orientados al mercado), como, sobre todo, en los lentos procesos de salida de la pobreza que en los próximos años afectará sensiblemente a un contingente importante de familias rurales.

El «libre mercado» fue creado por el Estado

Humberto Campodónico Sánchez

Sumilla

En el presente artículo analizamos el planteamiento de Karl Polanyi sobre el «doble movimiento» que se observa en las sociedades capitalistas. El primer movimiento tiene como origen la predominancia –por primera vez en la historia– de los mercados autorregulados subordinando a la sociedad y el Estado, mientras que el segundo movimiento trata del rechazo de amplios sectores sociales a la intervención intrusiva de estos intereses económicos que perjudican a la sociedad, movimiento que se apoya en un activo rol del Estado.

Consideramos que el planteamiento de los dos movimientos es una herramienta importante para el análisis de las políticas económicas del neoliberalismo del Consenso de Washington que llegaron a nuestra región en 1990 y la importancia del sustrato ideológico (el «libre mercado» es bueno para todos) en su arraigo en la sociedad. Es así que tomamos tres casos de estudio de dichas reformas neoliberales en el Perú: el primero trata sobre el IIRSA Norte (2002-2005) y la implementación de las Asociaciones Público Privadas (APP); el segundo aborda el contrato de los fosfatos de Bayóvar y la subsidiariedad del Estado en la actividad empresarial (2003-2006); y el tercero trata el tema de la génesis de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en 1992. Acto seguido se desarrollan las conclusiones de los análisis realizados en este trabajo.

En su libro de 1944, *La gran transformación*, Karl Polanyi afirma que el desarrollo de las sociedades capitalistas desde la época de la Revolución Industrial ha estado marcado por lo que llama un «doble movimiento»¹.

De un lado tenemos el movimiento del *laissez faire* (dejar hacer) que cree en el orden espontáneo y en la autorregulación de los mercados. Y, de otro lado, tenemos el movimiento de amplios y variados sectores sociales -desde el fascismo y el nazismo, hasta el socialismo y el comunismo- para protegerse de las restricciones y ataques que el «libre mercado» impone a la sociedad en su conjunto. La resultante es que en las sociedades capitalistas habría siempre una tensión entre ambos movimientos, lo que genera cambios en las relaciones de poder entre las fuerzas que los representan.

De acuerdo a los planteamientos neoliberales, el libre mercado es creación del orden espontáneo (natural) que da lugar al *laissez faire*, que se ha venido desarrollando durante varios siglos. Pero Polanyi critica esta afirmación:

No había nada natural en el 'laissez-faire'. Los mercados libres nunca podrían haber surgido si las cosas hubieran seguido simplemente su curso. Del mismo modo que las empresas manufactureras de algodón -las industrias líderes del libre

¹ Polanyi, Karl. *La gran transformación*. Boston: Beacon Press, 1944, 2001.

comercio- fueron creadas con la ayuda de aranceles proteccionistas, incentivos a la exportación y ayudas indirectas a los salarios, el propio 'laissez-faire' fue impuesto por el Estado².

Polanyi es claro: el *laissez faire* fue impuesto, no es creación espontánea. 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. Dicho lo mismo de otra manera: la economía se subordinaba a la sociedad.

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, el enfoque que afirma que la economía se desarrolla de manera autónoma (sin la sociedad, de manera natural) es el 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 lo mismo de otra manera: es la sociedad la que se incrusta -de manera subordinada- en la esfera económica.

Polanyi afirma que los mercados son instituciones sociales construidas desde la sociedad, donde el Estado ha jugado un rol central. Sin embargo, el enfoque liberal de la «mano invisible», la

² Polanyi, Karl. *La gran transformación*. Boston: Beacon Press, 2001, p. 145.

mano divina del mercado, sería la que ha permitido la formación del Estado, siempre dentro de la óptica de que la economía tiene sus propias leyes, a las cuales debe subordinarse la sociedad.

Eso Polanyi no solo no lo acepta, sino que desafía al naturalismo social y argumenta que el trabajo, la tierra y el dinero, tres de los insumos más importantes en el proceso de producción del libre mercado, son mercancías ficticias: no son reales. ¿Cuáles son los productos reales? Son las mercancías que se producen para la venta en el mercado. Pero el trabajo es el esfuerzo 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. Polanyi insiste: no son mercancías reales. 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 reales³.

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 oferta y demanda de estas mercancías ficticias. 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.

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,

³ Campodónico, Humberto. «De la mano invisible a los mercados incrustados. Una visión desde Adam Smith y Karl Polanyi». En: **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. A ritmo de pandemia y cuarentena*. Lima, **desco**, 2020.

quien ha jugado un rol central en la administración de estas mercancías ficticias. Por tanto, es la actividad de los Estados la que hace que se constituya una economía de mercado. Es el Estado quien gobierna sobre las mercancías ficticias que constituyen la base del mercado autorregulado.

Acto seguido Polanyi analiza en detalle el enorme aumento de las funciones administrativas del Estado que estaba siendo dotado con una burocracia central, capaz de cumplir con las tareas deseadas por los adherentes del liberalismo. Esta idea central de Polanyi acerca de la importancia del Estado en la creación del *laissez faire* lo lleva a plantear que ese movimiento (dejar hacer) no era un medio para lograr el fin del bienestar de toda la sociedad, sino que su objetivo era, simplemente, lograr el *laissez faire*:

Para el utilitarista típico, el liberalismo económico era un proyecto social que debía llevarse a cabo para la mayor felicidad del mayor número; el *laissez faire* no era un método para lograr un objetivo; el *laissez faire* era el objetivo que había que lograr. Es cierto que la legislación no puede hacer nada directamente, excepto derogar las restricciones legales perjudiciales. Pero eso no quiere decir que el gobierno no pueda hacer nada, especialmente de manera indirecta. Por el contrario, el liberal utilitarista vio en el gobierno la gran agencia para lograr la felicidad⁴.

Lo que Polanyi nos sugiere es que el ejercicio del poder del Estado tiene una influencia central en la determinación de la correlación de fuerzas de los diferentes actores sociales. Así, Polanyi amplió su análisis:

(...) estudió las regulaciones de los gobiernos en relación a la provisión de bienes y servicios públicos y sobre los flujos internacionales de trabajo, bienes y dinero. Está implícito en su

⁴ Polanyi, Karl. *La gran transformación*. Boston: Beacon Press, 2001, p. 145.

análisis que estos conflictos influyen en última instancia en el equilibrio de fuerzas en la sociedad⁵.

Esto es de suma importancia para analizar y entender las políticas aplicadas por los gobiernos liberales –y hoy los neoliberales–. No es cierto que no reconozcan la importancia de las acciones del Estado y de sus órganos legislativos y administrativos. Las valoran sobre todo porque permiten que se «desarrolle» el *laissez faire*, la economía de mercado.

Lo que Polanyi nos está diciendo es que el *laissez faire* ha sido planeado deliberadamente a partir de la autoridad gubernamental que promulga las leyes que favorecen a esos capitalistas. Todo esto forma parte del primer movimiento, aquel que se refiere a la incrustación de la sociedad dentro del mercado, subordinándose a él.

La pregunta es, entonces, ¿qué es lo que pasa con el movimiento de rechazo, con el segundo movimiento?, ¿es que este también es un movimiento planeado? Dice Polanyi en una de sus acepciones más conocidas:

Esta paradoja fue coronada por otra. Mientras la economía del *laissez faire* fue el producto de la acción deliberada del Estado, las posteriores restricciones a las políticas del *laissez faire* comenzaron de manera espontánea. El *laissez faire* fue planeado; la planificación, no⁶.

Lo que Polanyi llama las «restricciones posteriores» se refieren al segundo movimiento, que expresa el deseo de la población de defenderse de los atentados que causan las políticas invasivas del «libre mercado» en la sociedad. Los defensores del liberalismo afirman que esas «restricciones posteriores» son las responsables

⁵ Block, Fred. «Polanyi's Double Movement and the Reconstruction of Critical Theory». *Interventions économiques / Papers in Political Economy*, n.º 38. Montreal: Universidad de Quebec, 2008. En: bit.ly/3kv2bfA

⁶ Polanyi, Karl. *La gran transformación*. Boston: Beacon Press, 2001, p. 147.

de que el libre mercado no funcione pues abonan el camino hacia la planificación, lo que es dañino para la sociedad pues lleva a los Estados totalitarios, que pueden ser nazis o comunistas. Una vez más Polanyi les dice que esas reacciones no fueron planificadas: fueron el rechazo espontáneo a las políticas del «libre mercado».

La importancia de la ideología: el fundamentalismo de mercado

En estas batallas entre los dos movimientos la ideología es un recurso esencial. Y el neoliberalismo tiene una fuerte base ideológica: dice que el mercado es un fin, que el *laissez faire* es lo que hay que conquistar. Y agrega que esa lucha no se basa en la defensa de derechos individuales de las personas, puesto que lo que se persigue es el bienestar máximo de toda la sociedad. Marx ya había criticado ese planteamiento en *La ideología alemana*, afirmando que la burguesía, al defender sus derechos particulares, afirmaba que defendía los derechos de la nación en su conjunto.

Pero ese argumento también fue refutado por Polanyi, quien se basó en gran medida en el argumento de Marx de que no solo la burguesía puede afirmar que defiende a la nación. Lo mismo pueden hacer «las clases revolucionarias». Y eso hace que puedan ejercer una mayor influencia cuando afirman estar luchando por intereses que son universales en lugar de solo por sus propios intereses particulares. Esta es precisamente la razón por la que la teoría de los mercados autorregulados ocupa un lugar tan importante en el análisis de Polanyi⁷.

⁷ Block y Somers resucitan el énfasis sobre la política y, por tanto, sobre la acción social, que es central en el pensamiento de Polanyi. Contrastan la idea crucial de una economía siempre arraigada en la sociedad, y hasta en las ideas, con el naturalismo social. De Townsend a Malthus, y hasta los neoliberales de hoy, buscan en la sociedad leyes inevitables, como las de la naturaleza, y atribuyen comportamientos elementalmente simples, casi animales, a los seres humanos. Esta parte fuerte de su compleja exposición les sirve para robustecer su idea original sobre el poder de

Si el movimiento a favor del *laissez faire* simplemente argumentara que la expansión de los mercados crea más oportunidades de ganancias para ciertas empresas, sus argumentos tendrían poca resonancia. Pero en realidad el *laissez faire* invoca la teoría de los mercados autorregulados desarrollada por Smith, Malthus y Ricardo, donde se plantea que estos hacen un esfuerzo por capitalizar un interés ampliamente compartido por toda la sociedad. Así pues, se quiere, de un lado, una economía próspera y, de otro, que la sociedad busque protegerse del ejercicio intrusivo del poder estatal. Y muchas veces este argumento convence a amplias capas de la sociedad.

Recuadro 1

La influencia del fundamentalismo de mercado

«Ya no se discute la extraordinaria influencia de las ideas del libre mercado para justificar el proyecto de desmantelamiento del New Deal durante los últimos 30 años. Existe cierta disputa sobre cómo llamarlo. Algunos usan el término «neoliberalismo», otros *laissez-faire* y otros simplemente «ideología del libre mercado». Nosotros usamos la etiqueta «fundamentalismo de mercado» porque el término transmite la certeza cuasirreligiosa expresada por los defensores contemporáneos de los mercados autorregulados.

Además, queremos enfatizar su afinidad con los fundamentalismos religiosos que se basan en la revelación o en un reclamo de verdad que es independiente del tipo de verificación empírica que se espera en las ciencias sociales. Pero cualquiera que sea el término, estas teorías y políticas de libre mercado revivieron con éxito en los años 70 en

seducción del fundamentalismo de mercado: una ideología poderosa y persistente, porque promete sacar a la política –con sus fealdades, sus conflictos y compromisos– de la vida en sociedad. Gracias a la analogía entre el mercado y la naturaleza, los hombres pueden confiar en leyes naturales de operación ineluctable y los devotos pueden asimilar la mano invisible del mercado con la de Dios. Ver: Sarfatti Larson, Magali. «El fundamentalismo de mercado o cómo dura una ideología». *Revista Argumentos*, n.º 1. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2015. En: bit.ly/39uTvzC

respuesta al fracaso percibido de las políticas del New Deal y del Great Society para solucionar los amplios problemas económicos y sociales. Impulsados por poderosos grupos de interés, los fundamentalistas rápidamente derrotaron las arraigadas ideas keynesianas y las prescripciones políticas que habían sido dominantes en EE.UU. desde mediados de la década de 1930 hasta la de 1960.

Durante las siguientes cuatro décadas, esta versión actualizada del *laissez faire* dejó de ser una corriente marginal para convertirse en sabiduría política convencional, desatando efectos transformadores del mundo que continúan hasta hoy».

Block, Fred y Somers, Margaret R. *The Power of Market Fundamentalism, Karl Polanyi's Critique* (capítulo I). Londres: Harvard University Press, 2014. (La traducción es nuestra).

Lo que nos dice Polanyi es que la batalla ideológica tiene un rol central. Y la ganó el neoliberalismo en 1979-80 con los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, desplazando a las tesis keynesianas de la economía mixta y del estado de bienestar. Esta predominancia del neoliberalismo, que llegó a América Latina en 1990 con el Consenso de Washington, está ahora seriamente cuestionada: la Gran Recesión del 2008-2009 demostró que los «mercados autorregulados» no eliminan los auges y recesiones de los ciclos económicos del capitalismo⁸.

⁸ «La economía, como campo, se metió en problemas porque los economistas fueron seducidos por la visión de un sistema de mercado perfecto y sin fricciones. Si la profesión quiere redimirse, tendrá que reconciliarse con una visión menos atractiva: la de una economía de mercado que tiene muchas virtudes pero que también está plagada de defectos y fricciones. En resumen, la creencia en mercados financieros eficientes cegó a muchos, si no a la mayoría de los economistas, ante el surgimiento de la burbuja financiera más grande de la historia. Y la *teoría del mercado eficiente* también jugó un papel importante en inflar esa burbuja.

Cuando se trata del problema demasiado humano de las recesiones y depresiones, los economistas deben abandonar la *solución estúpida* pero incorrecta de asumir que todas las personas son racionales y que los mercados funcionan perfectamente. La visión que surge, a medida que la profesión reconsidera sus fundamentos, puede no ser tan clara; ciertamente no será *estúpida*; pero podemos esperar que tenga la virtud

Por tanto, en el plano teórico y práctico se produce la bancarrota total del «fundamentalismo de mercado». Pero eso no quiere decir que la influencia ideológica haya dejado de existir. Ese es el reto de la segunda década del siglo XXI, después de la pandemia del 2020, que ha desnudado las graves fallas del sistema económico, tanto en los países industrializados como en los llamados «países en desarrollo», lo que se agrava con las consecuencias negativas del cambio climático.

Las Asociaciones Público Privadas (APP): el caso IIRSA Norte

Un claro ejemplo de la manera en la cual las instituciones financieras internacionales promovieron políticas neoliberales en América Latina es el ampliamente conocido Consenso de Washington de 1990. Ahí se acordó la «necesidad» de liberalización, desregulación y privatización de las economías de la región, sintetizados en los llamados 10 mandamientos.

Como parte de esa agenda, pero menos conocida, figura la introducción de las Asociaciones Público Privadas (APP) en la región a través de iniciativas concretas, en este caso del gobierno de Estados Unidos y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Aquí se puede notar, como dice Polanyi, que las organizaciones multilaterales y los gobiernos «tienen influencia en las regulaciones en relación a la provisión de bienes y servicios públicos y sobre los flujos internacionales de trabajo, bienes y dinero».

Las APP implican la colaboración entre una institución gubernamental y una empresa del sector privado para financiar, construir y operar proyectos, como redes de transporte público, carreteras, puentes, hospitales, líneas de transmisión, etc. Las APP

de ser, al menos en parte, correcta». Ver: Krugman, Paul. «How Did Economists Get It So Wrong?». *nytimes.com*, New York, 2 de setiembre del 2009. En: nyti.ms/39EJfEZ (la traducción es nuestra).

permiten que los proyectos gubernamentales se realicen con financiamiento privado, lo cual es resaltado como una gran ventaja. En efecto, en lugar de que el Estado tenga que financiar, digamos, una línea de transmisión eléctrica entre dos puntos del país por US\$ 200 millones, mediante la APP es la empresa privada quien realiza la inversión y, por tanto, el gobierno puede invertir esos US\$ 200 millones en alguna otra obra de necesidad pública.

La modalidad más generalizada para recuperar la inversión privada se realiza bajo la forma del pago de peajes o algún otro tipo de retribución, en plazos variables pero que muchas veces se prolongan hasta por 10 o 20 años. Las APP implican muchas veces rebajas de impuestos u otros ingresos operativos, así como el otorgamiento de derechos de propiedad parcial sobre servicios y propiedades nominalmente públicos a entidades con fines de lucro del sector privado.

Vamos ahora al caso concreto del Perú. Si bien las APP ya se implementaban en el país, en el 2012 un libro del Banco Mundial⁹ afirma que el impulso central a las APP (en el terreno de la obtención de fondos de los mercados internacionales de capital) provino de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), desde el 2002, cuando firma con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) un Acuerdo de Cooperación para asistir al gobierno en el diseño e implementación de las APP (ver el recuadro 2).

⁹ Banco Mundial. *Best practices in Public-Private Partnerships financing in Latin America: the role of guarantees*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2012, p. 127. En: bit.ly/39ycOb9

Recuadro 2

Contexto y descripción del proyecto de USAID para el impulso a las APP

«El Programa de Asociaciones Público Privadas (APP) de la Agencia Norteamericana de Ayuda al Desarrollo (USAID) fue creado para facilitar el desarrollo empresarial, mejorar la productividad y la competitividad, y estimular el crecimiento económico en las regiones pobres del Perú, a través del diseño e implementación de asociaciones público-privadas de largo plazo para financiar, construir, rehabilitar, operar y mantener varios importantes proyectos de infraestructura vial y portuaria.

La USAID firmó un convenio de cooperación bilateral con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para asistir al gobierno peruano en el diseño e implementación de 4 a 6 proyectos de APP. La empresa seleccionada por USAID para esta asignación fue Chemonics International que, en el marco del Programa de Alivio de la Reducción de la Pobreza (PRA), creó una unidad de APP administrada por un Director de Infraestructura y un equipo de expertos internacionales en APP (provenientes, principalmente, de IKONS ATN, como subcontratista).

La Unidad de APP de USAID/Chemonics tenía 4 áreas principales de acción: evaluaciones ambientales, diseño de transacciones y contratos, demanda e ingeniería, y financiamiento de proyectos. La asistencia podría cubrir todo el ciclo del proyecto requerido por ProInversión. La interacción con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) se dio a través de los estudios de ingeniería y el plan de mantenimiento, que incluye los niveles de servicio establecidos por el gobierno del Perú a los postores. La relación con el MTC fue muy fluida cuando USAID comenzó a recopilar información para preparar la sala de datos para las dos carreteras con la modalidad APP».

Fuente: Banco Mundial. *Best practices in Public-Private Partnerships financing in Latin America: the role of guarantees*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2012, p. 127. (La traducción es nuestra).

Es importante anotar que en el acuerdo firmado se habían seleccionado tres proyectos para poner en práctica las nuevas

modalidades de financiamiento. Finalmente, se decidió apoyar el proyecto 21, que comprende 96 kilómetros de la carretera Paita-Tarapoto-Yurimaguas (IIRSA Norte), así como el Puerto de Yurimaguas y centros logísticos.

Dice el libro del Banco Mundial:

El proceso de promoción entre inversores/concesionarios internacionales fue fuertemente apoyado por USAID. El proceso de marketing tuvo dos fases: la primera fue la etapa de registro y el segundo la precalificación de los postores. Un total de 11 empresas registradas y expresaron su interés en participar en el proceso de licitación de la Amazonía Norte¹⁰.

En el 2004/2005 entran en acción la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. El libro del Banco Mundial relata toda una serie de reuniones en Washington, Caracas y Lima donde se va delineando el diseño financiero del proyecto¹¹.

Esquemmatizando, el diseño es el siguiente: el concedente (el Gobierno) emitiría Certificados de Avance de Obra (CAO) cada vez que el concesionario concluya el 10% de la inversión total. A eso se le llama «hito». Estos CAO dan lugar a un pago que garantiza la obligación directa, general, incondicional e irrevocable del concedente de pagar el monto establecido en el Certificado de Reconocimiento de Derechos del PAO (CRPAO). Este CRPAO se paga sí o sí, incluso si el proyecto se detiene por «x» motivos¹².

Ese CRPAO se puede negociar en el mercado financiero, lo que permite a la empresa conseguir el dinero para invertir en

¹⁰ Banco Mundial. *Best practices in Public-Private Partnerships financing in Latin America: the role of guarantees*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2012, p. 128. En: bit.ly/39ycOb9 (la traducción es nuestra).

¹¹ Banco Mundial. *Best practices in Public-Private Partnerships financing in Latin America: the role of guarantees*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2012, p. 133. En: bit.ly/39ycOb9 (la traducción es nuestra).

¹² Ver: Campodónico, Humberto. «IIRSA, el subsidio y la coima». *cristaldemira.com*, Lima, 10 de enero del 2018. En: bit.ly/2XUNZnx

el siguiente hito. Así, lo único que se necesita para comenzar el proyecto es el 10% inicial de la inversión, lo que no ocurre en la mayoría de los países que tienen APP. Dice José Luis Guasch, ex funcionario del Banco Mundial: «eso es fantástico para ellas».

En junio del 2005, el consorcio liderado por Odebrecht (formado por Norberto Odebrecht, con 17.43%; Odebrecht Investmens in Infrastructure, con 32.37%; Andrade Gutiérrez, con 40%; y Graña y Montero, con 10.2%) ganó el tramo I. En agosto del 2006, el gobierno peruano emitió bonos en Nueva York –con la asesoría del Morgan Stanley– por US\$ 230 millones, garantizados por los CRPAO. El Banco Mundial, el BID y la CAF actuaron como avales y garantes. El banco estructurador fue Morgan Stanley y el asesor financiero fue Astrid Finance.

En julio del 2020, el Equipo Especial *Lava Jato* de la fiscalía peruana formalizó acusación por el presunto delito contra la administración pública en la modalidad de colusión agravada al respecto de este proyecto (ver el recuadro 3). Esta acusación incluye –entre otros– al ex ministro de Economía y Finanzas durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), Pedro Pablo Kuczynski, que era también presidente del Consejo Directivo de ProInversión en ese entonces.

Recuadro 3

PPK: ¿Cuáles son las razones de la fiscalía para formalizar investigación por el caso IIRSA Norte?

«El expresidente Pedro Pablo Kuczynski –quien afronta otro proceso bajo arresto domiciliario– es uno de los 14 exmiembros de Proinversión sobre los cuales el fiscal provincial José Domingo Pérez, del Equipo Especial Lava Jato, dispuso que se formalice y continúe una investigación preparatoria por la concesión del proyecto Eje Multimodal Amazonas Norte (carretera IIRSA Norte).

El plazo de las pesquisas será de 36 meses. El Ministerio Público señala a Kuczynski y a los otros 13 exfuncionarios por el presunto delito contra la administración pública en la modalidad de colusión agravada. De acuerdo con la fiscalía, el exmandatario habría favorecido a la constructora brasileña Odebrecht en la adjudicación de la mencionada obra cuando se desempeñaba como presidente del Consejo Directivo de Proinversión.

(...)

El proyecto Eje Amazonas Ramal Norte fue firmado en enero del 2005 y su ejecución fue durante el gobierno del expresidente Alejandro Toledo. El costo de la obra fue de US\$ 218,5 millones, y unió el puerto de Paita con la ciudad de Yurimaguas. La infraestructura cruza las regiones Loreto, San Martín, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura».

Fuente: «PPK: ¿Cuáles son las razones de la fiscalía para formalizar investigación por el caso IIRSA Norte?». *elcomercio.pe*, Lima, 10 de junio del 2020. En: bit.ly/39AU36O

Cabe recalcar que es en el marco de ese mecanismo *ad hoc* que se han producido los mayores actos de corrupción en el Perú. Queda claro acá que, como dice Polanyi, este mecanismo de libre mercado fue deliberadamente creado. No es, de ninguna manera, un producto del desarrollo y la evolución del orden espontáneo de los mercados autorregulados.

El principio de subsidiariedad y los fosfatos de Bayóvar

Los fosfatos de Bayóvar (región Piura) son un insumo para los fertilizantes fosfato diamónico (DAP, en inglés) y fosfato monoamónico (MAP, en inglés) que elevan la productividad de los cultivos. Sin embargo, en lugar instalar una planta de fertilizantes para que estos se produzcan en el Perú, los fosfatos se exportan como roca fosfórica (en bruto) para que sean procesados en el extranjero y regresen al país como fertilizantes. Así, el Perú importa

el DAP y MAP a precios internacionales, lo que agrava la economía de los agricultores peruanos y, también, de los consumidores, más aún en esta etapa pospandemia pues sus precios se han duplicado en el mercado mundial.

Las reservas de Bayóvar estaban a cargo de la Empresa Minera del Perú S.A. (Minero Perú). Sin embargo, no fueron explotadas. En los años 90, bajo el gobierno de Alberto Fujimori, buena parte de las concesiones y áreas mineras a cargo de Minero Perú fueron privatizadas. El turno le llegó a Bayóvar en el 2003-2004 cuando se elaboraron las bases del contrato de licitación de los fosfatos.

Este es un claro ejemplo de la acción consciente del Estado peruano para crear las condiciones que favorezcan los intereses de las empresas en la toma de decisiones. Esta acción consciente se basa en el artículo 60 de la Constitución, que afirma que el Estado solo podrá intervenir empresarialmente allí donde la empresa privada no desee hacerlo. Como la explotación de los yacimientos de Bayóvar es una actividad que puede ser realizada por actores privados, entonces el Estado se inhibe de participar. Cabe recalcar en este punto que, en el Perú, el criterio de la subsidiariedad ha sido aplicado de manera casi inflexible, lo que no sucede en ningún otro país de la región donde, hay que decirlo, ese «principio» no está en sus Constituciones.

En el Perú era de público conocimiento desde hace varias décadas que dichos yacimientos podían servir para la elaboración de fertilizantes. Las reservas fueron descubiertas en 1955 en el desierto de Sechura, Piura, siendo consideradas como uno de los yacimientos sedimentarios más grandes de Sudamérica y el mundo. Estos depósitos afloran sobre un área de 260 kilómetros de longitud y 80 kilómetros de ancho, paralelos a la Costa.

Afirma un estudio de 1993:

Las reservas estimadas de diatomita se calculan en mil millones de toneladas (informe realizado por T. M. Cheney para Minera Bayóvar, marzo 1964) de las cuales unos 85 millones de toneladas

(estimación realizada por la Sección Minado-Bayóvar. Minero Perú S. A., 1986) corresponden a la zona denominada Cueva del Inca. Actualmente no existe explotación de diatomita en el área de Sechura¹³.

Un lugar destacado de los estudios iniciales le corresponde a los tres volúmenes del *Estudio Geológico de Bayóvar*, publicado en 1979 por el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (Ingemmet), a cargo de René Balarezo, Mario Samamé Boggio y Benjamín Morales Arnao¹⁴. Este estudio del Ingemmet es un claro ejemplo de los aportes de una investigación de un organismo del Estado al desarrollo nacional.

Un estudio del 2007 nos dice:

En el Perú hay un depósito inmenso de roca fosfórica de alta reactividad (Sechura o Bayovar). Sin embargo, no se ha realizado una molienda en gran escala de este depósito para comercialización debido a diversos problemas. Pequeñas cantidades de la roca fosfórica de Sechura son comercializadas en el país y para exportación a Chile para la aplicación directa¹⁵.

Sin embargo, en las bases de la licitación de los fosfatos, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) estableció que los postores podían ofertar lo siguiente: 1) hacer operaciones de minado y exportar la roca en bruto; 2) exportar

¹³ Ver: Verdeja González, Luis Felipe; Ayala Espina, Julia; Llavona Uribelarra, Miguel Ángel; Vásquez Arrieta, E. R. y Barranzuela Queneche, J. L. «Las diatomitas en el Perú». *RDM: Revista de Minas*, n.º 8. La Rioja: Universidad de Rioja, 1993, pp. 121-129. En: bit.ly/3ACuZII

¹⁴ Ver también: León, Luis A. *La experiencia del Centro Internacional para el Desarrollo de Fertilizantes en el uso de rocas fosfóricas en América Latina*. Rosario: Agroestrategias Consultores, 1991. Además, ver: Hammond, L.L.; Chien, S.H. y Easterwood, G.W. «Agronomic effectiveness of Bayovar phosphate rock in soil with induced phosphorus retention». *Soil Science Society of America Journal*, vol. 50, n.º 6. Madison: Agronomic Science Foundation, 1986, pp. 1601-1606.

¹⁵ Zapata R. y Roy, R. N. *Boletín FAO. Fertilizantes y Nutrición Vegetal*, n.º 13. *Utilización de las rocas fosfóricas para una agricultura sostenible*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2007.

productos intermedios (plantas de acidulación); y 3) hacer plantas de ácido fosfórico y/o de fertilizantes fosfatados, lo que incluye la infraestructura para tales operaciones. Así consta en el artículo 5.2.4 del contrato¹⁶.

La compañía minera Miski Mayo (subsidiaria de la brasilera Vale do Rio Doce), que ganó la buena pro, optó por la opción 1, la exportación de roca fosfórica. ¿Por qué permitió ProInversión esa opción? Porque en la «lógica» neoliberal, el postor privado «sabe» cuál es la mejor modalidad de asignación de los recursos, ya que el Estado «no sabe nada», porque el Estado es «siempre parte del problema», nunca de la solución.

El hecho de que el Perú no haya considerado la construcción de una planta de DAP y MAP ha traído graves perjuicios. El Perú es importador neto de fertilizantes, principalmente de urea, seguida del DAP. El 2019 se importaron 399 000 toneladas de urea por un valor de US\$ 118 millones y 190 000 toneladas de DAP por un valor de US\$ 73 millones.

Desde el 2005 la importación de fertilizantes ha crecido enormemente, debido a la expansión de la producción para el mercado interno y a las exportaciones no tradicionales (espárragos, mango, cebolla, uvas, entre otras). Así, las importaciones de todo tipo de fertilizantes (urea, DAP, nitrato de amonio, sulfato de amonio) bordean el millón y medio de toneladas anuales, con valores cercanos a US\$ 400 millones. Y van a seguir creciendo porque se están ampliando las áreas de cultivo a partir de nuevos proyectos de irrigación y la ampliación de los existentes (Olmos, Chavimochic, Chira-Piura, Majes-Siguas, entre otros).

La producción nacional de fertilizantes fosfatados tendría incidencia directa en la reducción de los precios, mejorando la

¹⁶ Ver: Campodónico, Humberto. «Fertilizantes baratos en Bayóvar para combatir los altos precios de los alimentos». *crystaldemira.com*, Lima, 31 de agosto del 2021. En: bit.ly/3kzo11k

productividad y competitividad de la agricultura, tanto tradicional como no tradicional. La primera ganancia se daría por la reducción del flete (se estima en US\$ 50/TM). La segunda puede darse por el aumento de la competencia en un mercado muy concentrado: tres empresas tienen el 80% del mercado (Molinos 36%, Farmex/Inkafert 10% y Misti 32%).

Conclusión: el Estado peruano renunció al planteamiento de construir la planta de fertilizantes ya que el «libre mercado», producto del orden natural de los mercados autorregulados, era la mejor solución. Este es otro ejemplo de la influencia del artículo 60 de la Constitución de 1993, que establece la subsidiariedad del Estado en la actividad empresarial. Esta acción de ProInversión guarda estrecha relación con la tesis de Polanyi acerca de la importancia del Estado para desarrollar los mercados. Y demuestra que la opción de ProInversión de no plantear la construcción de una planta de fertilizantes encuentra su respuesta en la afirmación de Polanyi: «el libre mercado fue planeado».

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y los mercados planificados

Un claro ejemplo de la creación de un mercado lo constituye la instauración de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en 1992. Hasta esa fecha, las pensiones a pagar a los jubilados se regían por el Decreto Ley n° 19990, de 1973, y estaban basadas en un sistema de reparto: con los aportes de los trabajadores en actividad se constituye un fondo destinado a pagar las pensiones de aquellos trabajadores que ya están jubilados.

Este sistema de pensiones para la vejez implica un pacto «intergeneracional», ya que los aportes de los actuales trabajadores sirven para pagar a quienes ya están jubilados. El pacto consiste en que la generación de trabajadores que viene después de la actual,

financie las pensiones que estos recibirán. Es, entonces, un seguro solidario. Se basa en la solidaridad intergeneracional.

Por diversas razones, este sistema comenzó a ser criticado. Una de ellas fue que los gobiernos, en muchos casos, utilizaron los fondos de pensiones para otros fines (construir carreteras, colegios, hospitales), sin reponer esos montos. También hubo casos diversos de corrupción en el uso de esos fondos. Además de ello, hubo también problemas de carácter estructural, por ejemplo, el envejecimiento de la población, que ahora vive más años que antes (ver el recuadro 4).

Recuadro 4

Sistemas Previsionales en el Perú. Panorama y Situación

«Los esquemas administrados de manera pública se fueron erosionando progresivamente por varios factores de orden estructural: el relativo envejecimiento de la población; por tasas de reemplazo mal estimadas o que no tuvieron en cuenta adecuadamente los factores incidentes, como por ejemplo esperanza de vida, nivel de pensión y el plazo a que se obligan; menor peso relativo de los empleos dependientes, formales y de más alta productividad (que son el grueso de la contribución obligatoria) y en el contexto, bajas tasas de crecimiento económico.

En esa dinámica los sistemas de pensiones derivaron primero en simples esquemas de reparto, al desaparecer las reservas técnicas; y progresivamente se tornaron más dependientes de las finanzas públicas, con dos restricciones muy claras: el nivel de la cotización de trabajador, que incide sobre los costos laborales de contratación; pero también el monto de obligaciones previsionales en el presupuesto público, que presiona sobre los otros componentes del presupuesto, en especial sobre aquél que es más flexible, la inversión pública».

Fuente: *Sistemas Previsionales en el Perú. Panorama y Situación*. Lima: Centro de Investigación Parlamentaria, 2003.

En Chile, en 1980, hubo una reforma del sistema de pensiones llamado de las Aseguradoras de Fondos de Pensiones, el mismo que, con algunos cambios, fue replicado en el Perú en 1992, llamándose Sistema Privado de Pensiones (SPP). El SPP es un régimen de capitalización individual donde los aportes que realiza el trabajador se depositan en su cuenta personal, denominada Cuenta Individual de Capitalización (CIC), la misma que se incrementa con los aportes mensuales y la rentabilidad generada por las inversiones del fondo acumulado.

El SPP opera a través de las AFP que son empresas privadas que tienen como propósito exclusivo la administración de los fondos que, en forma individual y periódica, aportan sus afiliados como resultado de una actividad laboral. Dichos fondos se caracterizan por ser inembargables y porque su destino sirve, única y exclusivamente, para brindar las prestaciones de jubilación, invalidez o sobrevivencia¹⁷.

En 1992, el régimen fujimorista, al crear el SPP, con las características ya mencionadas, también autorizó a las empresas a crear las AFP. Así, el SPP coexiste con el ya mencionado Sistema Nacional de Pensiones (SNP), a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Este esquema «mixto» entre administración pública y privada funciona en otros países de la región como Colombia.

A las AFP, el gobierno les otorgó importantes incentivos para su desarrollo, es decir para la creación del «mercado de pensiones». Aquí solo reseñamos uno, el que se refiere a los años de cotización necesarios para que se pueda obtener una pensión.

El Decreto Ley n° 19990, de 1973, establecía que los afiliados al Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS, antecesor de la ONP) debían cotizar un mínimo de 15 años para tener pensión. Y los que

¹⁷ Ver: Bernal Lobato, Noelia. *El sistema de pensiones en el Perú: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2020.

hubieran cotizado un mínimo de cinco años también la tendrían –aunque de menor cuantía (artículo 42)–. Y también que la edad de jubilación era de 60 años para hombres y 55 años para mujeres¹⁸.

En diciembre de 1992, el gobierno de Fujimori promulgó el Decreto Ley n° 25967, que modificó al 19990. Ahora, para tener pensión, los afiliados deben cotizar un mínimo de 20 años. También cambió la edad de jubilación: 65 años para hombres y mujeres.

En noviembre de 1992, un mes antes de la modificación, se promulgó el Decreto Ley n° 25897, que creó las AFP. En las AFP no hay un mínimo de años de aportes: los aportantes se jubilan con el monto de su cuenta individual. La jubilación es a los 65 años. Y las AFP cobran comisiones. Así, el 2019, éstas obtuvieron S/. 1292 millones de ingresos por comisiones y una utilidad neta de S/. 502 millones.

Ninguno de los Decretos Legislativos de 1992 pasó por el Congreso. Fueron aprobados solo por el Ejecutivo. No solo eso. Las inversiones de las AFP forman parte de los «contratos ley», protegidos por el artículo 62 de la Constitución, que establece que estos no pueden ser modificados –ni siquiera por el Congreso–, salvo acuerdo entre las partes.

Es evidente que las modificaciones de los Decretos Legislativos de 1992 tenían un objetivo central: crear el mercado de las AFP usando el poder coercitivo del Estado, como lo subraya Polanyi. Si la creación de ese mercado implicaba que varias centenas de miles de peruanos y peruanas se quedarán sin pensión por no alcanzar los 20 años de cotizaciones, eso no tenía importancia. Así pues, las AFP no fueron una creación del «libre mercado», sino puro mercantilismo plutocrático.

¹⁸ Ver: Campodónico, Humberto. «Pensiones: del mercantilismo a la reforma». *crystaldemira.com*, Lima, 2 setiembre del 2020. En: bit.ly/3kBM0lz

Conclusiones

En este artículo hemos analizado los planteamientos de Karl Polanyi sobre el «doble movimiento» en las sociedades capitalistas, a través de tres ejemplos concretos en el caso peruano. Hemos incidido, sobre todo, en el primer movimiento, que cree en el orden espontáneo y en la autorregulación de los mercados, dejando para otra oportunidad el análisis del movimiento de rechazo de amplios sectores de la sociedad a la predominancia del orden espontáneo que, supuestamente, da origen a los mercados autorregulados.

El enorme despliegue de la fuerza del Estado en el caso de la creación de las AFP es muy claro. Las AFP no existían antes de 1992 y el Estado «creó» el mercado cautivo de las pensiones individuales, cuyos enormes montos de dinero pasaron a ser controlados por un pequeño grupo de cuatro AFP, lo que subsiste hasta hoy. Así, esos aportes pensionarios constituyen ahora un fondo cuyo valor asciende a US\$ 50 000 millones, buena parte de los cuales (50%) están invertidos en el extranjero. De esta forma se ha reforzado la predominancia del capital financiero en la economía puesto que sus inversiones abarcan casi todos los sectores de la economía.

Es importante destacar que hay muchos más ejemplos que no hemos tomado en cuenta en este artículo, como el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería de 1992 (DS-014-92-EM) y/o la ley n° 27360 del 2000, llamada Ley de Promoción Agraria.

También existen casos en los que el enfoque neoliberal no permite «crear mercados». Esto ha sucedido en el Perú con la masificación del gas natural en las siete regiones de la Sierra, Centro y Sur (tantas veces prometida), y en la masificación del internet como derecho humano. En ambos casos, los gobiernos neoliberales no tomaron en cuenta, de un lado, a las empresas estatales ni, de otro, el considerar como prioritario el criterio de la rentabilidad social, optando por el criterio de la rentabilidad económica.

Los perjudicados han sido los sectores sociales de menores ingresos, sobre todo de la sierra central y de la sierra sur.

Volvamos a los casos de «creación de mercados». El mismo despliegue gubernamental se aprecia en el impulso de las APP, desde fines del siglo pasado. Un estudio de la Contraloría General de la República, que analiza solo algunos casos de APP, determina un total de US\$ 14 000 millones en APP en el periodo 2011-2014. En el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad del MEF (Decreto Supremo n° 238-2019-EF) se determinan inversiones futuras por un monto total de S/. 100 000 millones, de los cuales el 65% corresponde a APP. Es claro entonces el mecanismo de traspaso de ingresos –y más adelante de rentas, muchas de ellas monopólicas– del sector público al sector privado. Así, la capacidad de inversión por parte del propio Estado se ha visto seriamente disminuida.

Se podría argüir que esta intervención del poder coercitivo de los mercados forma parte del necesario apoyo a las llamadas «industrias nacientes». Bajo este criterio, por ejemplo, en el siglo XIX, toda una serie de apoyos arancelarios, tributarios y financieros en los países industrializados permitieron el crecimiento y consolidación de sus principales industrias, como lo señala detalladamente el economista coreano Ha-Joon Chang¹⁹.

La cuestión es que el neoliberalismo no acepta el concepto de apoyo a la industria naciente, si bien lo aplica por doquier, como hemos visto. Esto se debe a que en la Constitución de 1993 se establece claramente la prioridad de las reglas del «libre mercado».

Tenemos acá entonces un tema central para la discusión. Desde nuestro punto de vista, es completamente válido el apoyo a las industrias nacientes, lo que debiera ser explícito. Es el caso de la explotación, transporte y comercialización del gas de Camisea, que tuvo subsidios y beneficios tributarios explícitos, sin los cuales

¹⁹ Chang, Ha-Joon. *Pateando la escalera: La verdadera historia del libre comercio*. Cambridge: Universidad de Cambridge, 2003.

ese gas hubiera quedado bajo tierra. Otra cosa es la doble moral del neoliberalismo, que nos habla de las bondades del orden espontáneo de los mercados autorregulados cuando no es eso lo que sucede.

En el contrato de los fosfatos de Bayóvar podemos apreciar que el principio del «libre mercado» –y que el postor determine lo que hace con los fosfatos– ha impedido la creación de un mercado nacional de fertilizantes DAP y MAP, que hubiera reducido el precio de los fertilizantes, apoyado a los agricultores y avanzar hacia la disminución de los precios de los alimentos, mejores ingresos para la población y reducción de la desigualdad.

Este «impedimento de creación de mercados» también se ha dado en la masificación del gas y en la utilización de la Red Nacional Dorsal de Fibra Óptica. En ambos casos tenemos una mixtura de impedimentos junto con la voluntad de privilegiar la inversión con las APP, tratando de encontrar una rentabilidad económica allí donde solo existe rentabilidad social, en detrimento de la inversión pública²⁰.

Debe señalarse un aspecto clave: hay una conexión entre la puesta en marcha de las políticas de Estado y el capítulo económico de la Constitución de 1993, fundamentalmente en el artículo 60 (subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado) y en el artículo 62 (contratos-ley, que solo pueden ser modificados por acuerdo entre las partes).

Nuestro enfoque no apunta a una crítica fundamentalmente ideológica, que viene de arriba hacia abajo, sino en tratar de establecer las razones por las cuales existen trabas a la inversión pública, al desarrollo de mercados y/o al mercantilismo en la

²⁰ Ver: Campodónico, Humberto. «Hacia una verdadera masificación del gas en el Perú. El fracaso de las Asociaciones Público Privadas». En: desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Una cuestión de confianza*. Lima: desco, 2019. También ver: «El fracaso de la Red Dorsal de Fibra Óptica y la obsesión por las APP». *otramirada.pe*, Lima, 30 de setiembre del 2019 (bit.ly/3odgurt); e «Internet universal: oportunidad perdida». *crystaldemira.com*, Lima, 20 de mayo del 2020 (bit.ly/3CQAbt1).

creación de mercados (AFP, APP). En otras palabras, se trata de demostrar, a través de ejemplos empíricos, las razones por las cuales se deben modificar los artículos del capítulo económico de la Constitución de 1993, lo que no implica la necesidad de la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

Finalmente, se ha tratado también de poner énfasis en el plano ideológico, es decir, en el «fundamentalismo de mercado», que eleva a categoría de orden natural (casi divino) la creación espontánea del libre mercado. Ya hemos subrayado que este debate teórico permitirá ganar la adhesión y representatividad de amplias capas de la población. La oportunidad de hacerlo es grande pues la gran recesión del 2008-2009 indica claramente que los «mercados autorregulados», por tanto, siempre en equilibrio, no existen. Lo mismo nos deja como lección la pandemia del 2020 que ha evidenciado las falencias estructurales del neoliberalismo (un crecimiento de escaparate) en materia de salud, educación e infraestructura.

Terminamos con Polanyi:

Los orígenes libre-cambistas de la industria textil son un mito. El camino hacia el 'libre mercado' fue abierto, y mantenido abierto, por el enorme aumento de un constante intervencionismo gubernamental, centralizado y controlado. Hacer que la 'libertad simple y natural' de Adam Smith fuera compatible con las necesidades de una sociedad humana era, en verdad, no un asunto simple y natural, sino un asunto muy complicado²¹.

²¹ Polanyi, Karl. *La gran transformación*. Boston: Beacon Press, 2001, p. 146.

Crecimiento económico primario y reducción de pobreza, ¿satisfacen las necesidades humanas básicas en frentes rurales altoandinos y amazónicos?

Alberto Graña

Sumilla

El presente ensayo de investigación se realizó originalmente con la finalidad de considerar los resultados *ex post*, enfoques y métodos aplicados por diversos programas y proyectos implementados por la cooperación internacional orientados a reducir la pobreza monetaria rural altoandina entre 1981 y el 2010. En tal sentido, contrastaremos el enfoque de reducción de pobreza monetaria de programas y proyectos implementados en espacio rural, vis a vis con el trasfondo más amplio de satisfactores de necesidades humanas, incluidas aquellas necesidades axiológicas no atendidas o, peor aún, secularmente ignoradas. El ámbito geográfico donde se ambienta este ensayo es precisamente sobre tres de los departamentos altoandinos en los que el voto por el profesor Pedro Castillo literalmente arrasó al de su contrincante.

Introducción

Para cumplir el encargo, se diseñaron y realizaron talleres estructurados de autoevaluación tomando como referencia la metodología de Manfred Max-Neef¹, con la participación activa de funcionarios y técnicos del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agrorural), y de aquellos programas de la cooperación internacional asentados en el Perú².

Previo a este aprendizaje y acercamiento a indicadores de desarrollo humano, captados desde la perspectiva de diversas organizaciones con trabajo de base, realizamos talleres exploratorios con la Fundación Friedrich Ebert, donde se utilizó la metodología desarrollada por mi amigo y colega Denis Goulet³, y de indagaciones propias relacionadas al desarrollo rural

¹ Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio y Hopenhayn, Martín. *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad, 1991.

² Los Py y Pr FIDA analizados fueron: Gestión de recursos naturales en la Sierra Sur (Marenass) 1997-04; Proyecto Sierra Norte Gestión de recursos naturales en la sierra Norte; Proyecto Sierra Sur Gestión de recursos naturales en la sierra Sur 2005-2011; Pronamachcs. Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos 1981-2008. JDIC / USAID, que se convirtió en el Pr ALIVIO de la pobreza.

³ Goulet, Denis. *Desarrollo económico, desarrollo humano. ¿Cómo medirlos?* Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994. (RIP)

altoandino⁴. Así, actualizar y sistematizar aquel conocimiento acumulado, permitió afinar preguntas cargadas en la mochila de un intenso trabajo de campo, así como explorar respuestas desde los territorios y espacios rurales altoandinos y amazónicos.

Crecimiento macroeconómico tradicional frente a circunstancias culturales y territoriales de pobreza y desigualdad extremas

La expansión extractivista observada en el Perú en las últimas décadas requirió actualizar conceptos analíticos, y no solo descriptivos, sobre la compleja intervención en territorios amazónicos, en particular de los «frentes y fronteras económicas en el proceso de expansión capitalista hacia zonas geográficas no vinculadas o débilmente vinculadas a las mismas»⁵.

En la revisión de aquel bagaje de conocimientos intentamos ubicar temática y espacialmente dos frentes del modelo económico: uno «extractivo» y otro «productivo», a saber.

⁴ Graña, Alberto. *Metamorfosis de la economía. Del andamio neoclásico al juego de abalorios del desarrollo*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1997; *El Perú invisible. Tensiones y tendencias en el desarrollo rural altoandino*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (Cedep), 2005; *Desarrollo y pobreza: regularidades y cambios en las ideas y la práctica del desarrollo rural alto andino en el Perú*. Socialismo y Participación. Lima: Cedep, 2006; *Informe final sobre políticas de desarrollo rural en la sierra peruana*. Lima: Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional en alemán (GIZ), 1997.

⁵ Santos, Fernando. «Frentes económicos, espacios regionales y fronteras capitalistas en la Amazonía». En: Frederica Barclay, ed. *Amazonía, 1940-1990: el extravío de una ilusión*. Lima: Terra Nuova - Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (Cisepa) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 1991, pp. 227-274.

1. El frente extractivo minero en la sierra sur⁶ y sierra norte.
2. El frente extractivo fósil (gas y petróleo), de oro y explotación maderera, en la Amazonía.
3. El frente extractivo de la pesca industrial y de arrastre en el Mar de Grau (anchoveta).
4. El frente productivo de los agronegocios de exportación, en la costa norte alemana a Lima⁷.
5. El frente productivo del monocultivo en selva alta -ej., palma aceitera- y las cuencas lecheras de Arequipa y Cajamarca; y el monocultivo de la hoja de coca y derivados, que no trataremos en este ensayo.

Para ilustrar este punto, las cifras de del Álamo (de marzo del 2010)⁸ muestran que la economía peruana registró altas tasas anuales de crecimiento económico (Producto Bruto Interno -PBI-) por casi una década (2000-2009). En la década 1997-2007, pudo verificarse una ligera reducción del índice Gini de desigualdad de ingresos, principalmente en Lima y Callao, así como también en zonas costeras cercanas a Lima. Pero, de acuerdo con del Álamo, el 2007, en 17 de las 25 regiones del país el nivel de desigualdad aumentó y, como se muestra en el cuadro n°1, en siete regiones

⁶ Ver: Labó, Ricardo. «Clúster minero del sur atraería US\$14 mil millones en inversiones». *lampadia.com*, Lima, 8 de abril del 2021. En: bit.ly/34yVHDz

Ver: Castro, Fanny. «Produce implementará hoja de ruta tecnológica para proveedores mineros». *rumbominero.com*, Lima, 30 de marzo del 2021. En: bit.ly/3wLJSWO

⁷ Al norte, Lambayeque y La Libertad, y al sur, el sur chico (Ica y Chincha).

⁸ Del Álamo, Oscar. «Crecimiento con desigualdad en el Perú. Un escenario de conflictos». *Revista Argumentos*, n.º 1. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2010. En: bit.ly/3fzjPMG

Szmukler, A. *Culturas de Desigualdad, Democracia y Cohesión Social en la Región Andina: Bases para una Nueva Agenda Democrática*. San Pablo / Santiago de Chile: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC) y Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), 2008.

dicha desigualdad fue mayor en más del 6% de variación del índice de Gini.

Cuadro n° 1
Regiones con aumento en desigualdad regional de ingresos
2007

Región	Aumento de desigualdad (índice Gini en %)
Huancavelica	20
Madre de Dios	14.3
Ayacucho	9.6
Loreto	14.1
Cajamarca	10
Junín	7.7
San Martín	6.4

Así, el 2007-2008, justo a la mitad del frenético ciclo de ascenso de los precios internacionales de minerales, que culminó el 2014⁹, los mayores índices Gini de desigualdad regional (más de 6%) se concentraron en Huancavelica (20%), Madre de Dios, Ayacucho, Loreto, Cajamarca, Junín y San Martín. En la década posterior, que va del 2007 al 2017, disminuyó nuevamente la desigualdad de ingresos en Lima y Callao, además de otras nuevas zonas urbanas de la Costa, Sierra y Selva.

⁹ Ver: «Los factores que impulsaron al cobre a alcanzar un máximo histórico». *ocmal.org*, 10 de mayo del 2010. En: bit.ly/3fyQvG1. Ver: Conflictos Mineros en América Latina, en: bit.ly/2S2X0b4

Sobre el último eslabón de la cadena de valor extractiva¹⁰, la distribución social del excedente exportador, Gambetta¹¹ ya había observado que las ganancias del crecimiento económico entre el 2003 y el 2008 no se tradujeron en igual magnitud en la reducción de la desigualdad en hogares rurales.

Ahora bien, desde la óptica mesoeconómica, los departamentos altoandinos y amazónicos antes señalados aumentaron su nivel de desigualdad de ingresos de manera mucho más acentuada que en los frentes económicos y productivos de la Costa¹².

Por último, si miramos por debajo del nivel subnacional (de municipalidades distritales y municipalidades delegadas), la base geográfica del entorno y contorno vital, ambiental, comunal, familiar y rural altoandino, la desigualdad de ingresos, pero, sobre todo, la exclusión social, étnica y racial, se acentúan aún más que al nivel mesoeconómico regional.

En otras palabras, entender la compleja heterogeneidad del mundo rural implicaría repensar en términos de satisfactores sinérgicos de necesidades humanas con visiones holistas¹³ que, en este caso, sugieren el concurso pluridisciplinario de la lingüística, la antropología, la historia y la geografía, así como sólidos estudios del potencial de recursos materiales e inmateriales del entorno y contorno rurales.

Así, por ejemplo, mi colega y amiga Evelyn Mesclier¹⁴ sostiene que la visión tripartita del Perú (en Costa, Sierra y Selva) «permitió pensar el territorio en función de la segregación social y racial,

¹⁰ Denuncio, preparación de terreno, extracción, separación, procesamiento, circulación y realización.

¹¹ Gambetta, R. *A Note on Growth and Inequality in Peru, 2003-2008*. Múnich: Munich Personal RePEc Archive, 2009.

¹² Ver: Carlos Bessombes y Alcalá, Christian. «El modelo económico sí genera inequidad y desigualdad». *larepublica.pe*, Lima, 4 de mayo del 2021. En: bit.ly/3p8DQge

¹³ Lineales, productivistas o utilitarias, como las derivadas del *economics* neoclásico.

¹⁴ Citada en: Ames, Patricia. «Desigualdad y territorio en el Perú». *Revista Argumentos*, n.º 1. Lima: IEP, 2010. En: bit.ly/3wTbYYP

con los indios y los Andes en el centro de estas representaciones». También, advierte de la Cadena, refiriéndose al Cusco, que «las imágenes del 'indio', no solo vienen definidas por criterios raciales y culturales, sino también geográficos». En este sentido, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)¹⁵, si bien la población quechuahablante había disminuido desde el 2009, el 2017 más de la mitad de la población cusqueña (54%), ayacuchana (64%) y apurimeña (70%) mantenían como idioma el quechua de su región.

Geografía de la dispersión rural (Cusco, Ayacucho y Apurímac)

El 2007 observamos la dispersión poblacional tomando como referencia el área de influencia del Programa Marenass¹⁶, que comprendió 38 distritos de tres regiones: Cusco, Ayacucho y Apurímac.

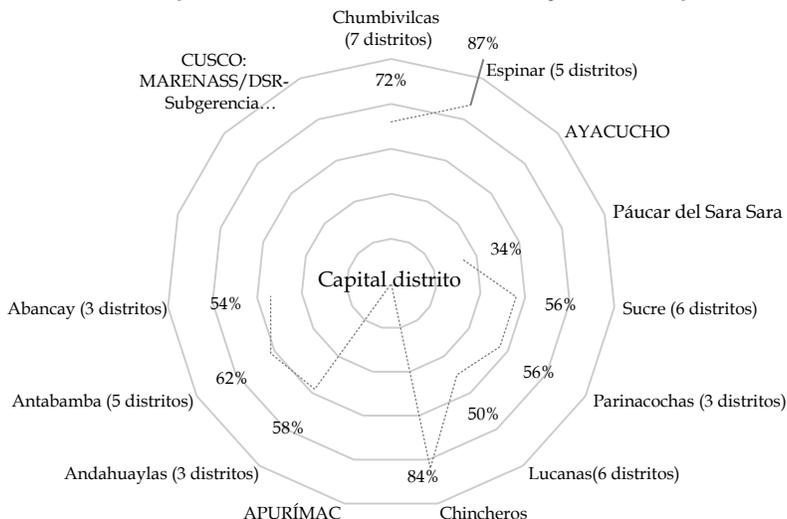
Ahí encontramos que la estructura poblacional de la muestra considerada de cien mil habitantes se conformaba de la siguiente manera: a nivel distrital, seis de cada diez habitantes residían en centros poblados dispersos, de entre 200 a 500 personas, ubicados en cuatro pisos ecológicos a alturas de entre 2300 y 4800 metros sobre el nivel del mar¹⁷. Así tenemos que, en promedio, en los tres departamentos estudiados, siete de cada diez habitantes se considera población dispersa. En otras palabras, en las 38 capitales de distrito residen –en promedio– solo tres de cada diez habitantes.

¹⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 1993, 2007 y 2017. Encuesta Nacional de Hogares (Enaho).

¹⁶ Ver: Programa Marenass FIDA. 1997-2005. En: bit.ly/2U6UWQ8

¹⁷ Área de intervención (pisos): Yunga, Quechua, Suni y Puna, de la clasificación de Pulgar Vidal.

Gráfico n° 1
Población dispersa de 38 distritos. Cusco, Ayacucho, Apurímac



Fuente: PR Marenass/DSR-Subgerencia Infraestructura. Noviembre del 2009.
 Elaboración del autor.

Sin embargo, como se observa en el gráfico n° 1, la dispersión poblacional es variable entre las regiones mencionadas. Así, por ejemplo, en la capital del distrito de Chumbivilcas, en Cusco, residían solo dos de cada diez habitantes, mientras que la población restante vivía o en el siguiente poblado más grande, o en «pobladitos de una sola calle».

Después del conflicto de Bagua y a un quinquenio del primer Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis

Si bien observo gran diversidad organizacional y cultural, así como una importante heterogeneidad ecológica, en y entre los territorios altoandinos y amazónicos, estos guardan en común

algunas certezas históricas: una, el abandono del Estado a su rol de «estimulador de procesos sinérgicos a partir de los espacios locales, pero con capacidad de abarcar el ámbito nacional», su falta de visión integral e integradora, y su precario entendimiento de las legítimas demandas de los pobladores de aquellos territorios que acaso expresan su literal exclusión del derecho de representación y participación política, así como en la actualización de políticas públicas que los afectan.

A pesar de estas certezas compartidas, la diversidad de respuestas organizadas (sindicales, comunales y locales) ante conflictos laborales y extractivos socioambientales, aun cuando aquellas ocurren a lo largo del corredor minero del sur, no son respuestas coordinadas sino más bien focalizadas en una zona específica donde se ubican los yacimientos. Guardando las distancias, y solo para ilustrar el argumento, la lucha de las organizaciones indígenas amazónicas, que data de 1990, en el punto de inflexión estructural que significó el estallido del conflicto de Bagua, fue interpretada como un nuevo momento para reconstruir su relación con el Estado neoliberal para conseguir su autonomía territorial.

En efecto, al rememorarse más de una década del desafortunado y cruento conflicto de Bagua (junio del 2009), atribuible al uso desproporcionado de las fuerzas de seguridad y a la discriminatoria visión de país, expresada como el «síndrome de perro del hortelano» de Alan García¹⁸, recurriré como única fuente a la -prolija- investigación de campo plasmada en la tesis doctoral de Tania Gómez, titulada: *Repensando el Estado y la política desde la autonomía indígena: la construcción del Gobierno Territorial*

¹⁸ García, Alan. «El síndrome del perro del hortelano». *El Comercio*, Lima, 28 de octubre del 2007. En: bit.ly/3uCqCJD

Autónomo de la Nación Wampis¹⁹, que rescaté para describir el punto de vista de dirigentes indígenas y las estrategias observadas.

La tramposa promulgación de una decena de Decretos Legislativos, cuya intención oculta fue convertir el espacio amazónico en una mercancía globalizada para beneficio del capital corporativo, provocó la enérgica reacción tanto de organizaciones indígenas, a nivel nacional e internacional, como de organizaciones indígenas panamazónicas, comunidades académicas e instituciones conservacionistas y de derechos humanos.

El enfrentamiento de la Curva del Diablo, momento más álgido del conflicto de Bagua, (me) obligó a reflexionar²⁰ sobre la posibilidad –conceptual– de actualizar necesidades fundamentales, del tipo que la filósofa Agnes Heller denominó como «necesidades radicales», y que el colega Hipólito Rodríguez²¹ sintetizó como «todas aquellas cuestiones que la expansión del mercado no pueden atender»²².

Sin ánimo de subestimar el dolor producido por este cruento episodio, me interesaría resaltar y resumir una hoja de ruta (basada en el trabajo de Gómez), observada en su momento por la asamblea wampis, en la que el concepto de aprovechamiento de la «estructura de oportunidad política» (EOP) permitió a la agencia wampis replantear su estrategia de relación con el Estado privatista y extractivista.

¹⁹ Gómez, Tania. «Repensando el Estado y la política desde la autonomía indígena: la construcción del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis». *Debates en Sociología*, n.º 47. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2018, pp. 187-218. En: bit.ly/34KgcNv

²⁰ Graña, Alberto. «Conflicto amazónico peruano: ¿La curva del diablo del sendero exportador?». *obela.org*, México D.F., 22 de junio del 2009. En: bit.ly/3i4UbRE

²¹ Doctor en antropología social. Alcalde de Xalapa, Veracruz, México.

²² Rodríguez, Hipólito. «Agnes Heller y las necesidades radicales». *jornada.com.mx*, México D. F., 24 de julio del 2019. Repensar a Heller fue como «volver la vista a los conceptos clave del Marx sobre el sistema de necesidades y sistema de capacidades».

1. Como resultado del conflicto de Bagua, el movimiento indígena consiguió la consagración del derecho a la consulta previa, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aunque continuó el incumplimiento de acuerdos suscritos entre las poblaciones indígenas afectadas, el Estado y determinadas empresas (muchas de ellas reiteradas infractoras), aumentando así el nivel de conflictividad de la política privatista de Alan García y de los gobiernos que le siguieron. En la actualidad, el Perú muestra el mayor índice de criminalización de la protesta de América Latina con 85 conflictos, encima de México con 58 y Chile con 9 conflictos²³.
2. Desde la visión de los pueblos indígenas, aquella amenaza privatista y globalizadora se interpretó como una «competencia entre fuerzas de la vida, ya que se defiende la base ontológica de la vida indígena: el Territorio integral, entendido como ensamblajes sociales entre los humanos y los no humanos»²⁴.
3. En este sentido, el conflicto de Bagua no solo mostró los límites del Estado-nación para entender y atender las demandas indígenas, sino que, a partir de este convencimiento (factual, vivido), la asamblea wampis

²³ En América Latina actualmente el Perú es el tercer país con más conflictos activos 46, luego de Chile (49) y México (58), así como el tercer país con más conflictos relacionados al agua. Ver: bit.ly/2RVpPqc

Graña, Alberto. «Conflicto amazónico peruano: ¿La curva del diablo del sendero exportador?». *obela.org*, México D.F., 22 de junio del 2009. En: bit.ly/3i4UbRE

Actualmente, en América Latina, el Perú es el tercer país con más conflictos activos (45), luego de Chile (49) y México (58), así como el tercer país con más conflictos relacionados al agua. Ver: bit.ly/2RVpPqc

²⁴ Gómez, Tania. «Repensando el Estado y la política desde la autonomía indígena: la construcción del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis». *Debates en Sociología*, n.º 47. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, 2018, pp. 187-218. En: bit.ly/34KgcNv

diseña una estrategia para conseguir su autonomía territorial, no autárquica²⁵.

4. Sobre este aspecto, Gómez resalta que el factor impulsor fue, finalmente, la agencia wampi, de su proceso de creatividad política, que partió del marco de la política estatal para resignificarlo y cambiar su posición dentro de la estructura social, o el «patrón de poder»²⁶.
5. Aquella estrategia de territorio integral se basa en legislación internacional²⁷ que sustenta el derecho de posesión del territorio, anterior a los Estados-nación. Finalmente, estas obligaciones son vinculantes, obligando al Estado peruano a reconocer el derecho al autogobierno de un territorio integral y no solo de comunidades aisladas. Actualmente, la propuesta de territorios integrales ha empezado a permear en la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep)²⁸.

Así pues, estamos ante una estrategia explícita iniciada a raíz de un conflicto y que culminó favorablemente gracias a la capacidad estratégica mostrada por la asamblea wampis, cuya lucha por su autonomía territorial empezó en 1990.

²⁵ Gómez, Tania. «Repensando el Estado y la política desde la autonomía indígena: la construcción del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis». *Debates en Sociología*, n.º 47. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, 2018, pp. 187-218. En: bit.ly/34KgcNv

²⁶ Quijano, 2005. Citado en: Gómez, Tania. «Repensando el Estado y la política desde la autonomía indígena: la construcción del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis». *Debates en Sociología*, n.º 47. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, 2018, pp. 187-218. En: bit.ly/34KgcNv

²⁷ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

²⁸ Merino, R., 2015. Citado en: Gómez, Tania. «Repensando el Estado y la política desde la autonomía indígena: la construcción del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis». *Debates en Sociología*, n.º 47. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, 2018, pp. 187-218. En: bit.ly/34KgcNv

En este punto, debe quedar claro que no se pueden asegurar resultados similares en los conflictos reales y potenciales en los frentes productivos de la Costa, altoandinos e incluso en la Amazonía urbana, en la medida en que la institucionalidad (de negociación colectiva, por ejemplo) ha sido demolida en las últimas tres décadas de neoliberalismo. Esta fragilidad organizacional de los trabajadores fue evidente en el conflicto en el frente agroexportador de Ica y Trujillo, donde, en muchos casos, las y los trabajadores no contaban con representación sindical. En mayo del 2021, según reporte de la Defensoría del Pueblo, en 76 distritos y 42 provincias de 16 regiones se verificaron conflictos socioambientales. Seis de cada 10 conflictos están relacionados con disputas entre comunidades y compañías mineras, petroleras y gasíferas. Del total de 194 conflictos, 125 son socioambientales²⁹. Ames indicó que:

(...) en la amazonia peruana existen concesiones activas de hidrocarburos [que] cubren el 55% de las tierras tituladas de las comunidades indígenas, el 17% de las áreas naturales protegidas por el Estado peruano y el 61% de las reservas territoriales donde se ubican [diversos] centros poblados³⁰.

Como sostuvo Bebbington *et al*³¹ en su informe de evaluación final del programa holandés para la sierra sur peruana y boliviana, el potencial riesgo de tensión y conflicto existe cuando en un mismo espacio compiten locales y foráneos por los recursos naturales, especialmente en diversos frentes extractivos altoandinos

²⁹ Páez, Ángel. «Pedro Castillo ganó en 88% de localidades con conflictos mineros». *La República*, Lima, 26 de abril del 2021. En: bit.ly/3c8RHH6. Ver también: Conflictos Mineros en América Latina. En: bit.ly/3pnRZq9

³⁰ Ames, Patricia. «Desigualdad y territorio en el Perú». *Revista Argumentos*, n.º 1. Lima: IEP, 2010. En: bit.ly/3wTbYPF

³¹ Hinojosa-Valencia, Leonith; Bebbington, Anthony; Hinojosa, Leonith; Rojas, Rafael y Muñoz, Diego. *El programa de cofinanciamiento de Holanda y sus contribuciones al desarrollo rural en las zonas altas de Perú y Bolivia*. Boulder: Steering Committee for the Evaluation of the Netherlands' Co-financing Programme, 2002.

de la región «macrosur». No olvidemos que los conflictos socioambientales evidencian el hartazgo y el descontento social relacionado al extractivismo minero³².

Nuevamente Santos³³ representó aquel conflictivo escenario como «frentes económicos de frontera y vanguardia». Frontera, entendida «como línea no necesariamente continua que separa dichas esferas». Vanguardia, porque se «constituyen fronteras en las que se enfrentan dos posiciones y fuerzas: la violenta expansión [extractiva y productiva] y las economías precapitalistas que ofrecen resistencia en diversos grados»... «sirviendo las poblaciones indígenas para el logro de sus objetivos»³⁴.

Notas sobre los satisfactores usados en los programas (Pr) y proyectos (Py) FIDA

Como punto de inicio del presente ensayo, consideramos los objetivos de los programas (Pr) y proyectos (Py) para combatir la pobreza rural monetaria como satisfactores económicos exógenos, inhibidores y singulares. El cuadro n° 2 permite una primera vista panorámica y preliminar acerca del tipo y frecuencia³⁵ de satisfactores usados.

³² Luna, Nelly; Santos, Geraldine y Zapata, Ralph. «El grito de las regiones: desigualdad e insatisfacción se imponen en las urnas». *ojo-publico.com*, Lima, 12 de abril del 2021. En: bit.ly/2TvSBxP

³³ Santos, Fernando. «Frentes económicos, espacios regionales y fronteras capitalistas en la Amazonía». En: Frederica Barclay, ed. *Amazonía, 1940-1990: el extravío de una ilusión*. Lima: Terra Nuova - Cisepa, 1991, pp. 229.

³⁴ Santos, Fernando. «Frentes económicos, espacios regionales y fronteras capitalistas en la Amazonía». En: Frederica Barclay, ed. *Amazonía, 1940-1990: el extravío de una ilusión*. Lima: Terra Nuova - Cisepa, 1991, pp. 236

³⁵ Se refiere al total de actividades ejecutadas en la vida útil del programa (Pr) o proyecto (Py).

Cuadro n° 2
Registro de satisfactores usados por los Pr y Py

	%	Frec.
I. Acceso a activos	16	24
II. Acceso a mercado	5	8
III. Desarrollo de capacidades	20	30
IV. Herramientas de gestión	12	18
V. Ciudadanía	17	26
VI. Asociatividad, coordinación institucional	11	17
VII. Conservación, valorización de recursos	19	28
TOTAL	100	151

En el cuadro n° 2 observamos que cinco de cada diez satisfactores se orientaron a actualizar capacidades de familias rurales para acceder al mercado. Tres de cada diez actividades a aspectos de ciudadanía e identidad, interrelación y coordinación con sus pares de otras zonas o con el Estado. Y dos de cada diez actividades se orientaron a la conservación, control de erosión y desertificación en los Andes.

El método³⁶ hace diferencia del doble carácter de las necesidades humanas fundamentales. Primero, distingue las necesidades existenciales: ser, tener, hacer e interactuar, categorías finitas e identificables que no cambian con el tiempo o las culturas. Segundo, distingue las necesidades axiológicas de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad

³⁶ La identificación preliminar de satisfactores (sinérgicos, singulares y negativos) se realizó en varios talleres de tiempo completo, compuesto por gerentes, expertos y actores de campo de los Pr y Py, y de Agrorural. Fueron 50 asistentes en dos talleres y un día de plenaria de ocho horas cada una.

y libertad, que sí cambian de acuerdo a patrones de consumo o producción predominantes.

La estrategia productivista aplicada por los Pr y Py analizados más bien parecen haber usado satisfactores singulares o inhibidores, entendidos por Manfred Max-Neef³⁷ como aquellos que por el modo en que satisfacen (generalmente sobresatisfacen) una necesidad determinada, dificultan seriamente la posibilidad de satisfacer otras necesidades³⁸, a diferencia de los satisfactores sinérgicos... que por la forma en que satisfacen una necesidad determinada, estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades³⁹. Los Pr y Py analizados consideraron como punto de inicio un enfoque de demanda, reconociéndoseles a quienes fueron seleccionados como beneficiarios, explícitamente, intereses, deberes y derechos como precondition a al acceso de recursos del Py o Pr, para que sean usados de acuerdo a sus propias prioridades. Ciertamente, aquellas innovaciones hicieron sentir, a diversos actores rurales, como personas jurídicas, parte del presupuesto público⁴⁰. Al mismo tiempo, el acceso a financiamiento, la adquisición de activos, insumos y semillas, contratación de servicios de asistencia veterinaria o agrícola, etc., animaron la demanda local de servicios agrícolas, pecuarios y veterinarios.

³⁷ Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio y Hopenhayn, Martín. *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad, 1991, p. 57.

³⁸ Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio y Hopenhayn, Martín. *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad, 1991, p. 62.

³⁹ Por ejemplo, cuando tiene lugar el acto de lactancia materna, que satisface el hambre de el/la lactante, y simultáneamente protege y brinda afecto e identidad, además de nutrientes insustituibles, cualquiera que sea la marca del preparado industrial sustituto.

⁴⁰ Incluso con la posibilidad de acceder a recursos concursables a través de Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR).

Si bien las intervenciones –a través de Pr y Py– animaron el crecimiento de la productividad y producción agropecuaria orientada al mercado, estos no necesariamente consideraron el riesgo de reproducir estructuras de poder económico y político locales, estableciéndose, desde mi punto de vista, lo que Jürgen Golte denomina «relaciones asimétricas», que aumentarían la brecha de productividad (segmentación ecológica y social) entre familias productoras –de bienes de cambio– para el mercado, y entre quienes producen bienes de uso para sobrevivir o reproducirse; sin olvidar que también existen diversas estrategias familiares (mixtas) de subsistencia o reproducción que conciertan ambos tipos de bienes. Así se tiene que en los distintos pisos altitudinales de la microcuenca se nota una gama diversificada de actores atados por lazos familiares, con características de familias nucleares y también extendidas⁴¹.

Por ejemplo, la microcuenca de Yúngar, una de las 13 quebradas existentes en la cordillera Negra (ubicada en el Parque Nacional de Huascarán, provincia de Carhuaz, departamento de Áncash), cuenta con tres pisos altitudinales: el piso bajo (Yúngar 2400 msnm), con condiciones agroecológicas para el cultivo de alfalfa (usada para forraje del ganado lechero, para luego transformarse en derivados lácteos); el piso medio, donde se cultiva principalmente papa y algunos frutales; y el piso alto Pampacorral (Quechua 3400 msnm), donde se siembran cultivos andinos y cuyo hato de ganado ovino y caprino es mayor que en los pisos inferiores. La producción agrícola o pecuaria destinada a competir en el mercado del piso bajo requiere tierra cultivable, agua, insumos y, sobre todo, mano de obra, proveniente esta, generalmente, del piso alto, zona donde se concentra la exclusión racial, social y la pobreza monetaria. Mano de obra que trabaja por relaciones premercantiles de parentesco y herencia, con muy bajos jornales y, si acaso, bajo

⁴¹ Graña, Alberto. *El Perú invisible. Tensiones y tendencias en el desarrollo rural altoandino*. Lima: Cedep, 2005, pp. 271-276

formas de intercambio de trabajo familiar no remunerado⁴². El 2005, concluimos preliminarmente que si las intervenciones públicas para reducir la pobreza no consideran la dotación inicial de recursos, además de variables como la heterogeneidad ecológica, geográfica y cultural, ni tampoco considera la interrelación entre el espacio mercantil y el tradicional, su efecto «circular y acumulativo» tendería a aumentar las relaciones asimétricas (segmentación) entre familias y comunidades⁴³.

En este sentido, la distribución familiar y espacial de las ganancias monetarias de corto plazo (atribuibles a las intervenciones públicas a través de Pr y Py), hipotéticamente se concentraron en aquellas familias rurales mejor ubicadas –en el piso bajo–, con mayor acceso a recursos (capital, tierra y agua)⁴⁴. Sobre este último punto, Adolfo Figueroa⁴⁵ señaló la importancia de considerar el «componente estructural de la desigualdad y la exclusión rural», e incidió también en considerar las «desigualdades iniciales de activos económicos y sociales que son al mismo tiempo mecanismos de producción y reproducción de la desigualdad como aquellos capaces de la exclusión».

Realizar el ejercicio exploratorio de ubicación y contraste de los satisfactores usados en los Pr y Py en la matriz de Manfred Max-Neef nos permitió fijarnos en diversas necesidades (existenciales y axiológicas) no consideradas en el espacio rural, pero que luego debían ser verificadas *in situ*, en cada caso.

⁴² Graña, Alberto. *El Perú invisible. Tensiones y tendencias en el desarrollo rural altoandino*. Lima: Cedep, 2005, pp. 78-80.

⁴³ Graña, Alberto. *El Perú invisible. Tensiones y tendencias en el desarrollo rural altoandino*. Lima: Cedep, 2005, pp. 274-276 y p. 87.

⁴⁴ Graña, Alberto. *El Perú invisible. Tensiones y tendencias en el desarrollo rural altoandino*. Lima: Cedep, 2005, pp. 76-77.

⁴⁵ Figueroa, Adolfo. *La sociedad sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Fondo de Cultura Económica (FCE), 2003.

Autoevaluación de incidencia –preliminar– de satisfactores de programas y proyectos revisados

Existenciales	Ser	Tener	Hacer	Interactuar
Axiológicas	Atributos individuales y grupales (sustantivos)	Instituciones, reglas y herramientas	Acciones individuales-colectivas (verbos)	Espacios/ Ambientes
Protección 0/100	Cuidado, adaptabilidad y solidaridad	Redes de salud y previsionales, seguros por cambio climático, sequías y heladas	Cooperar, prevenir, planificar, curar, defender y cuidar	Preservación de RRNN [Contorno]
Entendimiento 31/100	Conciencia crítica, intuición, disciplina y respeto	Métodos, estrategias educativas y comunicacionales. Literatura Maestros	IV. Desarrollar herramientas de acercamiento/apreciación al medio rural (16%) III. Aumentar capacidades, gerenciales y gestión del conocimiento (15%)	Ámbitos de interacción formativa Universidad y centros de investigación tecnológicos públicos
Subsistencia 40/100	Salud física y mental, solidaridad y adaptabilidad	I. Acceso a activos 16% II. Acceso a mercados para generar ingresos (5%)	Alimentar, procrear, descansar y trabajar	VII. Conservación de RRNN. Control de erosión, desertificación andina 19% [Entorno]
Participación 8/100	Adaptabilidad, receptividad y solidaridad	VI. Derechos y obligaciones Asociatividad-Coordinación inter e institucional (8%)	Afiliarse, proponer, discrepar, acatar y opinar	Ámbitos de interacción participativa: cooperativas, asociaciones, comunidades y familia
Identidad 17/100	Pertenencia, cohesión y diferenciación cultural	V. Conceptos de ciudadanía, identidad e institucionalidad (17%)	Comprometerse, conocerse, actualizarse y definirse	Ámbitos de pertenencia y cotidianeidad
Libertad 5/100	Autonomía, autoestima, audacia y rebeldía	VIII. Género (5%)	Discrepar, optar y arriesgarse	Plasticidad espacio-temporal
Creación, tiempo de ocio 0/100	Intuición, pasión, imaginación e inventiva	Habilidades y destrezas	Trabajar, inventar, construir, recrear e interpretar	Ámbito de producción y retroalimentación, talleres, clubes, asociaciones y agrupaciones

Si observamos la categoría de **subsistencia**, los satisfactores más frecuentemente usados (I y II. Tener) se orientaron a generar ingresos por aumento de productividad agrícola o pecuaria para el mercado. Sin embargo, la actualización –integral– de la subsistencia adquiere el carácter de «urgencia absoluta», sin cuya actualización

previa se corre el riesgo de condicionar o determinar la satisfacción de otras necesidades fundamentales⁴⁶.

En este sentido, no encontramos satisfactores sinérgicos que acompañen estrategias de sobrevivencia o transformación endógenas, familiares, asociativas o comunales. De manera similar, tampoco se usaron satisfactores tendientes a actualizar la necesidad de **protección**, lo que implica considerar sistemas previsionales, de salud, seguros contra sequía, helada o desastres naturales o cambio climático. En la categoría de **participación**, el uso de satisfactores relacionados a sensibilizar sobre derechos y obligaciones, asociatividad, coordinación inter e intra institucional (VI), resultaron limitados y cuyas falencias fueron puestas al descubierto solo a propósito de la pandemia.

En la categoría de **entendimiento**, el desarrollo de herramientas de acercamiento al medio rural y aumento de capacidades locales (III y IV), no parecen haber estado –presencialmente– acompañados del ámbito de interacción formativa: la universidad pública, centros de investigación y tecnologías de información y comunicación. En relación a la aplicación de satisfactores relacionados a **identidad y libertad**, destacan la sensibilización en el tema de ciudadanía (V. 17/100), aunque, desafortunadamente, destaca también la reducida importancia otorgada a temas de igualdad de género (VIII. 5/100). Finalmente, solo encontramos casilleros vacíos en la actualización de satisfactores relacionados a la protección, ocio y creación.

Epílogo

La población rural analizada, que abarca los departamentos de Ayacucho, Cusco y Abancay, sugiere una particular distribución poblacional, altitudinal, geográfica y cultural de aquellas regiones

⁴⁶ Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio y Hopenhayn, Martín. *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad, 1991, pp. 80-81.

altoandinas. Actualizada esta distribución inicial (encontrada el 2011) a épocas pandémicas, asumimos que la pobreza, desigualdad y la exclusión han empeorado. La población ha expresado su indignación en buena parte «identitaria» a través del voto duro por el profesor Pedro Castillo en primera vuelta. Hoy, mientras termino de escribir este ensayo, a fines de mayo del 2021, aquel voto duro se ha mantenido y aumentado ligeramente en las macrorregiones sur y norte, a despecho de la tenebrosa e inaceptable parcialidad mediática de la gran prensa con la «señora K». Los poblados rurales –de una sola calle–, incluidas las familias y comunidades indígenas de la Amazonía, representan extensos territorios vivientes, excluidos, postergados y sin representación, que no perciben el «chorreo» de las ganancias del extractivismo exportador, probablemente por la misma razón que la ley de gravedad newtoniana no permite al río subir a la montaña. Veamos si en las urnas se expresa con potencia la voluntad de cambio del Perú invisible, donde habitan «los nadie», «los sin nada» que, según José Incio, representan un «tipo de electorado que no es adverso al riesgo, que quiere algo distinto».

Análisis de la política agroalimentaria peruana

Gissela Ottone C.

Sumilla

Un problema evidenciado por la pandemia es la dificultad de algunas familias para acceder a alimentos que cubran sus necesidades nutricionales. A pesar de las leyes, reglamentos, normas y otras guías existentes promulgadas en los últimos años en nuestro país para enfrentar dicha dificultad, estas no han sido efectivas pues ha quedado demostrado que la inseguridad alimentaria, tanto en zonas urbanas como rurales, es cada vez más creciente y preocupante, si añadimos además el incremento de la pobreza en el Perú. Una mala alimentación trae como consecuencia graves problemas de salud: desnutrición y anemia en niños y niñas, así como obesidad y sobrepeso tanto en menores como en adultos. Vinculada al acceso a la alimentación, está la producción agropecuaria, que también se ha visto influenciada por la pandemia, sobre todo cuando hablamos de importaciones y exportaciones como parte del sistema alimentario nacional. El presente artículo reflexiona sobre esta situación, y propone algunas ideas a manera de conclusión y de sugerencias para mejorar el acceso a una alimentación sostenible, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales, no olvidando a los y las productoras del campo.

A NIVEL MUNDIAL, VIVIMOS UNA ÉPOCA DE PANDEMIA que ha alterado muchos sistemas de protección de las personas: salud, educación, alimentación, trabajo, entre otros, volviéndolas más vulnerables, pero incrementando sus niveles de resiliencia para afrontar lo que les toca vivir en el día a día.

Nuestro país no es ajeno a esta situación. Hemos escuchado en repetidas oportunidades que la pandemia de COVID-19 durante el último año ha destapado muchas de nuestras debilidades, brechas, miserias y todas las palabras negativas que podamos encontrar para calificar el contexto actual en el que vivimos. Una de estas debilidades o como prefiramos llamarla es la ineficacia en la implementación de políticas agroalimentarias nacionales a todo nivel, ya sean verticales u horizontales. Cuando nos referimos a niveles verticales hablamos de la atención desde los gobiernos locales hasta el nivel nacional y cuando nos referimos a niveles horizontales hablamos de los diversos sectores y de la débil articulación que existe entre ellos.

Esta ineficacia puede verse, por ejemplo, en los altos índices de desnutrición crónica infantil y anemia que aún se mantienen a nivel nacional, y en el incremento de la obesidad y el sobrepeso, todo esto producto de la malnutrición. Pero también puede verse en el incremento de las importaciones de productos alimenticios que nosotros producimos (en los últimos años se incrementó la

importación de arveja, haba, papa, entre otros), que con adecuadas tecnologías nuestros productores podrían ser competitivos. Lo mismo con el incremento de las exportaciones que benefician a un grupo reducido de productores. No debemos olvidar que tanto las importaciones como las exportaciones forman parte del sistema alimentario del Perú.

Así pues, el sistema alimentario del Perú se entiende como la suma de diversos elementos, actividades y actores, que mediante sus interrelaciones hacen posible la producción, transformación, distribución y consumo de alimentos. Cada parte de este sistema tiene sus particularidades, aún más por el hecho de ser un país muy diverso geográficamente y culturalmente, lo que hace que existan dificultades en cada uno de los eslabones de esta cadena que, al no ser vista en su integridad o como un sistema, pierde su objetivo, la alimentación de la población, especialmente de la más vulnerable.

Cabe señalar que, en nuestro país, el problema de una alimentación no adecuada viene de muchos años atrás, por lo que la inestabilidad de esta gestión de gobierno (2016-2021) ha hecho que temas como la alimentación se mantengan invisibles al Estado, pues, para empezar, en nuestro país no se reconoce a la alimentación como un derecho fundamental. Sin embargo, durante este tiempo se han impulsado y aprobado iniciativas, legislaciones, políticas y decretos que favorecen una alimentación adecuada. Algunas con un horizonte a este 2021, otras recién promulgadas el 2020 sin reglamentar o promulgadas este año en la misma situación.

En el contexto mundial

En el año 2015, varios Estados se comprometieron a cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030. El objetivo 2 de dicha agenda es el denominado «Hambre Cero», en donde todas las naciones se comprometían en disminuir el hambre en sus

poblaciones. De esta forma también se entendía que se disminuirían las enfermedades de salud pública como la desnutrición infantil y la anemia. Según el documento *The state of Food Security and Nutrition in the World*¹, hay varios factores que han hecho desviar la intención de disminuir el hambre en el mundo, siendo uno de ellos la actual pandemia. Este documento ofrece algunos indicios de cómo podría ser el hambre para el año 2030, es decir, supone que el hambre va a existir, incluyéndose en el texto estimaciones de costos y de asequibilidad a dietas saludables, ambas fundamentales en los indicadores de seguridad alimentaria y nutrición. Viendo este documento, se destaca la necesidad de hacer una mayor reflexión sobre cómo abordar a nivel mundial la situación de seguridad alimentaria y nutrición el día de hoy y no después.

Añadidos al problema de la pandemia, existen otros factores que mantienen al hambre y a la desnutrición en niveles críticos. Entre estos factores están el incremento de conflictos a nivel mundial, la variabilidad climática que está trayendo como consecuencia la disminución del agua y la variación en las épocas de siembra, las desaceleraciones y recesiones económicas, todas ellas exacerbadas por niveles crecientes de pobreza y de desigualdad.

La pobreza hace que las familias no puedan pagar por una dieta saludable, y por lo tanto, los problemas de malnutrición se incrementen a nivel mundial.

El informe también nos habla sobre los sistemas alimentarios, pues las soluciones para responder al problema del hambre deberían darse en torno a él. El sistema alimentario comprende diferentes tipos de políticas e inversiones con el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria, que las familias tengan una mayor

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Organización Mundial de la Salud (OMS). *The state of food security and nutrition in the world 2021*. Roma: FAO - FIDA - Unicef - PMA - OMS, 2021.

nutrición y que existan dietas saludables asequibles para todos y todas. Pero también que la producción agrícola sea inocua y que mantenga criterios agroecológicos que cuiden el medioambiente.

A pesar de que la pandemia ha destapado muchas situaciones vulnerables y desigualdades, ha traído como consecuencia también nuevos conocimientos y sabiduría para poder ayudar al mundo a encaminarse hacia el objetivo de acabar con el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todas sus formas.

En el caso de nuestro país, su situación no es ajena a lo mencionado anteriormente. Más bien, vivimos una situación similar, tal como veremos a continuación.

En nuestro país

La malnutrición

La Desnutrición Crónica Infantil (DCI), la anemia, el sobrepeso y la obesidad son consideradas formas de malnutrición y suceden tanto en zonas urbanas como en zonas rurales. La malnutrición se origina por el desconocimiento de cómo debe ser una alimentación balanceada, escasez o abundancia de recursos económicos, escasa disponibilidad de alimentos nutritivos, inadecuada promoción de alimentos nutritivos, entre otras.

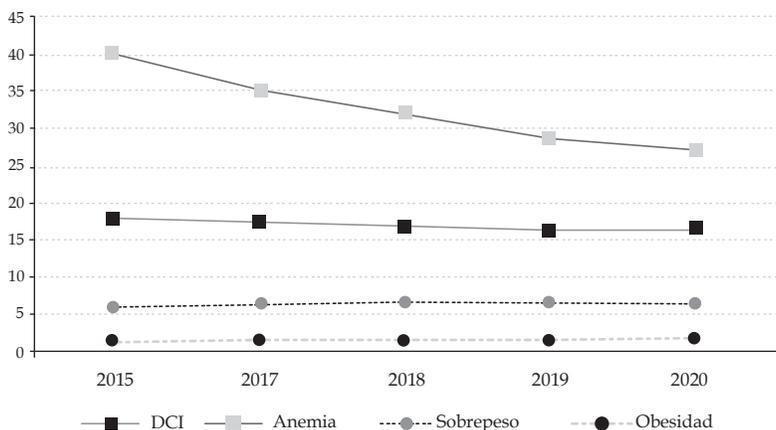
El siguiente cuadro nos muestra la evolución de estas cuatro enfermedades durante los últimos cinco años en menores de cinco años, y de acuerdo a los parámetros de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Cuadro n° 1
Indicadores de malnutrición en niños y niñas menores de cinco años

	2016	2017	2018	2019	2020
DCI	18.0	17.4	17.7	16.4	16.5
Anemia	40.2	35.6	32.0	28.7	27.4
Sobrepeso	6.1	6.3	6.5	6.4	6.6
Obesidad	1.5	1.6	1.7	1.6	1.7

Fuente: Instituto Nacional de Salud (INS). *Vigilancia del sistema de información del estado nutricional en EESS 2021*.
 En: bit.ly/2UMbFsP

Gráfico n° 1
Indicadores de malnutrición en niños y niñas menores de cinco años



Fuente: INS. *Vigilancia del sistema de información del estado nutricional en EESS 2021*. En: bit.ly/2UMbFsP

Como podemos ver, en los últimos cinco años no han existido grandes variaciones en la DCI, obesidad y sobrepeso. Esto nos puede llevar a concluir que las políticas nacionales para disminuir la desnutrición no han tenido los efectos esperados, independientemente de la situación de pandemia.

Sobre el sobrepeso y la obesidad, no existen políticas vinculadas a ellas directamente, siendo esta, sin duda, una población que debe ser atendida con urgencia. Por contradictorio que parezca, el sobrepeso y la obesidad no solo son exclusivas de las zonas urbanas, pues también las encontramos en las zonas rurales, además de que no solo las sufren gente mayor, sino también niños y niñas.

Y si bien es cierto no existe un incremento tanto del sobrepeso como de la obesidad en niños y niñas menores de cinco años, en estos últimos años preocupa la presencia de estas enfermedades en adultos pues ha sido una de las razones por las que las personas que contrajeron COVID-19 fallecieron. El sobrepeso y la obesidad tienen su origen en diversos factores que van desde la tensión, las formas de vida, el trabajo y otras enfermedades conexas, es decir, razones que no necesariamente pueden estar vinculadas a la alimentación, como sí sucede con la desnutrición infantil y la anemia. Finalmente, comparadas con ellas, como ya se mencionó, no existen políticas públicas ni planes nacionales que contribuyan a la disminución de la obesidad y el sobrepeso.

En cuanto a la anemia, hay un esfuerzo intersectorial por realizar un trabajo articulado territorial que lleve a la disminución de este indicador. Dichos espacios han sido propuestos por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) y tratan de involucrar a todos los actores presentes en los territorios. De acuerdo a lo mostrado, esta estrategia vendría dando resultados y por ello existe una tendencia a la disminución de la anemia.

La COVID-19 es una pandemia producida por un virus. El virus ataca al ser humano de diferentes formas, donde una persona, dependiendo de su sistema de defensa y/o enfermedades crónicas que tenga, responde de diferente manera a la enfermedad, pudiendo ser un resfrío común o la muerte. Así pues, se sabe que las personas con un buen sistema inmunológico pueden hacerle frente a este virus. Un buen sistema inmunológico depende en gran medida de la alimentación que consumamos. Es por ello que

una alimentación sana, rica en minerales, vitaminas y fuentes de proteínas es fundamental, tanto antes, y más hoy en día.

Sin duda, una alimentación sana previene, en general, de diversas enfermedades, permitiendo que los niños y niñas tengan un crecimiento acorde a su edad, que las y los adultos se mantengan sanos, y que las personas de tercera edad tengan una buena calidad de vida.

El incremento de las importaciones

Otra situación afectada por la pandemia vinculada al sistema alimentario nacional son las importaciones de alimentos. El cuadro n° 2 nos muestra cómo las importaciones de productos alimenticios han ido incrementando si comparamos los años 2019 y 2020.

Cuadro n° 2
Importaciones de productos peruanos

Productos	2020		2019	
	Valor CIF	Kilos	Valor CIF	Kilos
Arroz	181 108 894	315 595 021	166 686 762	292 911 108
Arveja partida	24 516 971	38 464 638	12 985 817	21 624 583
Carne bovino congelada	4 542 412	571 032	4 026 148	457 914
Leche concentrada con azúcar	53 844 479	20 416 062	51 695 062	22 311 400
Lentejas	50 078 211	81 554 354	33 093 888	55 500 152
Maíz amarillo duro	740 164 502	3744 001 244	763 142 539	3983 374 116
Manzanas	44 001 810	51 920 823	40 965 015	48 364 827
Papa preparada prefrita	16 793 584	19 457 278	28 144 743	33 490 707
Harina de soya	28 841 752	72 066 062	16 919 890	42 533 205
Trigo	43 079 316	175 999 179	39 561 048	156 005 423

Fuente: Agrodataberu. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), 2021.

Apreciamos en el cuadro n° 2 que, comparando el 2019 con el 2020, se ha incrementado la importación de todos los productos mencionados (se han seleccionado solo 10), salvo la papa preparada prefrita (usada en pollerías). Esto significa que, en plena pandemia, nuestro país adquirió mayores productos de consumo masivo. En el caso de la papa preparada prefrita, aunque se nota una disminución entre los años 2019 y 2020, esto no sucedía entre el 2019 y el 2018, en donde más bien encontramos una tendencia a incrementar su importación, que seguro se vio afectada por la pandemia pues si el mayor destino de este producto eran las pollerías, estas estuvieron cerradas durante la cuarentena impuesta producto del coronavirus.

Eduardo Zegarra mencionaba que:

Hay un total abandono de protección de la producción nacional. Es una tendencia de los últimos 30 años de los sucesivos Gobiernos, que han favorecido a la importación de alimentos subsidiados y desprotegido a nuestra agricultura, y eso está pasando facturas².

No mencionamos el hecho de que las importaciones perjudiquen la producción nacional, sino hacemos un llamado de atención de que los gobiernos no apuestan por la innovación y la tecnología que haría que nuestros productores sean competitivos con sus similares.

Cada producto importado tiene su particularidad. Algunos de ellos son insumos para la producción de otros, por lo que el uso de tecnología y de innovación podría permitir la producción de insumos alternativos generando una menor dependencia de alimentos importados.

No se trata tampoco de subsidiar la producción nacional, sino de promover una producción sostenible, con protección en caso de desastres naturales (seguro agrario no solo para algunas zonas), con innovación, respetando el medioambiente y concientizando a las y

² Ver: «Eduardo Zegarra opina en AgroNoticias sobre las importaciones de alimentos». *grade.org.pe*, Lima, 29 de noviembre del 2020. En: bit.ly/2XVAm77

los consumidores en el valor real de la producción, considerando precios razonables que permitan generar ganancia a las/los productores.

El incremento de las exportaciones

Así como las importaciones se incrementaron, lo mismo ha sucedido con las exportaciones si comparamos el 2019 con el 2020. Este incremento ha permitido mejorar los ingresos de algunas/ algunos productores y aportar al Producto Bruto Interno (PBI) nacional.

A continuación, mostramos 10 productos cuya exportación se ha incrementado en el último año.

Cuadro n° 3
Exportaciones de productos peruanos

Productos	2020		2019	
	Valor CIF	Kilos	Valor CIF	Kilos
Paltas	771 696 907	410 463 231	745 738 773	310 870 326
Hortalizas y verduras	37 050 521	1 218 856	1 797 870	763 594
Alpaca hilo	12 433 212	442 905	14 571 120	386 586
Arándanos	986 257 597	158 641 755	810 662 300	122 031 496
Cacao grano tostado	17 618 452	5 915 382	14 591 966	5 163 326
Café grano	648 909 625	215 206 002	623 317 925	228 992 408
Espárragos frescos	384 078 716	130 182 686	391 538 798	131 287 198
Kion	92 667 494	44 461 802	39 925 498	22 533 263
Maíz gigante blanco Cusco	11 930 955	6 911 537	12 321 003	6 728 170
Quinoa	12 170 173	4 886 323	11 049 897	4 008 762

Fuente: Agrodaperu. Sunat, 2021.

En base a los datos presentados podemos ver que las exportaciones se han incrementado entre los años 2019 y 2020. Resalta el incremento de las exportaciones de kion, pues de un año a otro crecieron al doble. Sin embargo, cabe mencionar que el kion es un cultivo que degrada el suelo, pero no solo eso, sino que también se ha visto la pérdida de hectáreas de bosque pues las y los productores lo degradan para sembrarlo. Por estas razones, es necesario que el Estado, a través de sus instancias, promueva no solo el cultivo, sino sistemas de manejo de cultivo apropiados para evitar la pérdida de suelo.

También destaca la exportación del café grano pues a pesar de que no se ha aumentado el volumen comercializado, se han incrementado los ingresos. Esto debido a que el precio del café aumentó a pesar de la situación de la pandemia.

En líneas generales, estas mejoras en las exportaciones no significan necesariamente que el pequeño productor o la agricultura familiar se vea beneficiada, pues son las grandes empresas y los grandes productores ubicados principalmente en la Costa los que acopian o producen estos alimentos con destino de exportación.

Y si bien los Tratados de Libre Comercio (TLC) han permitido el incremento de nuestras exportaciones, también han permitido el aumento de las importaciones. Esta situación ha hecho que algunos productos nacionales sean perjudicados justamente por la escasez de mercados que permitirían que los productos puedan ser consumidos en nuestro país, pero también porque no hay oportunidades para la generación de valor agregado a los productos agrícolas.

Las políticas alimentarias nacionales

Se ha mencionado que nuestro país ha implementado o propuesto políticas alimentarias que han tratado de beneficiar a las y los pequeños productores (como el Plan Nacional de Agricultura

Familiar 2019-2021) o han tenido como objetivo disminuir la anemia en niños y niñas menores de cinco años (como el Plan nacional para la reducción y control de la anemia materno infantil y la desnutrición crónica infantil en el Perú 2017-2021), pero también existen otros planes como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuyo horizonte es este año 2021, y la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, dada el 2017.

Cabe recalcar que tres de los cuatro planes mencionados culminan este 2021. A la fecha, estos planes no han pasado por un proceso de evaluación que nos permita conocer la efectividad de los mismos, aunque podemos deducir que no lo han sido, pues dicha efectividad debió verse reflejada en este año de pandemia. Es notorio que los problemas de seguridad alimentaria son más incisivos en las zonas de pobreza urbana, en donde las familias no han podido acceder a alimentos para saciar el hambre, menos aún para satisfacer necesidades nutricionales, las cuales han quedado totalmente en segundo plano. Así, la necesidad de satisfacer el hambre ha prevalecido sobre la necesidad nutricional.

Un error ha sido siempre ver la seguridad alimentaria solo para las zonas rurales, teniendo una visión parcializada de esta problemática. Ahora entendemos que la seguridad alimentaria debe de verse también desde las zonas urbanas, pues si nos remitimos a los pilares de la seguridad alimentaria: acceso, disponibilidad, uso y estabilidad, notamos que en las zonas urbanas la única forma de acceder a alimentos es teniendo recursos económicos, situación que se vincula a la condición de pobreza manifestada por la pandemia.

La agricultura familiar ha sobrevivido al primer año de pandemia, pues esta se inició cuando empezaba la época de cosecha, permitiendo a las y los productores comercializar sus productos en situaciones diferentes a las habituales, pues desde las direcciones regionales agrarias y los gobiernos locales se han promovido ferias agropecuarias para la comercialización directa del productor al

consumidor. Esta forma (no nueva) de comercialización tuvo la dificultad del transporte de los productos, pues al declararse la situación de emergencia nacional, el estar confinados y al prohibirse los desplazamientos interprovinciales, fue difícil transportar la mercadería. Sin embargo, esto fue solucionado con la inversión que realizaron los gobiernos locales y las direcciones agrarias apoyando a las y los productores en los desplazamientos. De esta forma se pudo solucionar en algo la comercialización y concluir la campaña agrícola 2019-2020.

El tema de las compras estatales es una cuestión pendiente. Ya en el Plan Nacional de Agricultura Familiar se mencionaba la reducción de brechas de acceso a los mercados y sobre compras públicas a las y los agricultores, aunque no se conoce de acciones en favor de ello. Es recién en el año 2020 que para darle dinamismo a la comercialización de los productos se promulga la Ley de Compras Estatales, aún sin reglamentación, esperándose que con el gobierno que asuma el 28 de julio se le pueda dar continuidad. A nivel regional, la experiencia de compras estatales es positiva debido a que permite que las y los productores puedan tener liquidez de una forma segura y rápida, siendo un ejemplo a seguir.

Sobre la política para disminuir la anemia y la DCI, esta se sustenta en el seguimiento y los tratamientos proporcionados por los centros de salud a los niños y niñas que padecen ambas enfermedades. Estos tratamientos y seguimientos fueron paralizados durante la pandemia, siendo recién en este año 2021 que se han ido reanudando los servicios en forma paulatina, aunque aún hay temor por parte de las madres de familia de llevar a sus niños y niñas a los centros de salud. Como se ha visto en el cuadro n° 1, la anemia es la única de las enfermedades que muestra una disminución constante y significativa. Pero, ¿cómo se entendería que, en plena pandemia, haya disminuido la anemia? Una hipótesis que seguro se tendrá que analizar y evaluar en el transcurso del año es que las madres han aprendido a alimentar a sus hijos e hijas en

forma balanceada, incluyendo fuentes de origen animal (estas son las que contienen hierro), con lo que se estaría logrando que con una alimentación adecuada se disminuya el indicador de anemia.

La Ley de Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, dada el 2017, muestra los parámetros técnicos para alimentos procesados, en cuanto a cantidad de grasas saturadas, grasas trans, azúcar y sodio. También se muestran ahí los vínculos que deben de existir entre el sector Salud, Educación y los gobiernos regionales para promover la implementación de alimentos saludables en los quioscos de los colegios. Esta ley ha tenido algunos avances, previo a la pandemia, en donde se tenían controles en los quioscos de los colegios, aunque era difícil poder controlar la promoción de alimentos no saludables (altos en azúcares, sodio y grasas) en las bodegas y tiendas aledañas a los centros educativos. Es por ello que se hace necesaria la articulación entre los sectores Salud y Educación con las municipalidades, pues ellas podrían poner algunos controles y ser vigilantes con respecto a la publicidad de alimentos no saludables para amenorar su consumo.

Conclusiones y recomendaciones

Así tenemos que las políticas alimentarias existentes no han podido ser «acondionadas» al nuevo contexto de pandemia para solucionar un problema tan importante como es la alimentación. El Estado no ha sabido afrontar la situación de hambre que padecen las poblaciones más vulnerables, por lo que las familias han tomado algunas iniciativas para enfrentar esta situación a través de la creación de «ollas comunes», volviendo a tener una presencia relevante los denominados «comedores populares», muy importantes en la década de los 90 e inicios del 2000 para poder acceder a alimentos.

Cabe recalcar que las ollas comunes pueden ser una solución parcial al problema alimentario. Mientras duran, deberían recibir alguna asesoría nutricional, pero también apoyo con pequeños módulos para el suministro de verduras u hortalizas. Algún tipo de bono también sería necesario para complementar mínimamente la canasta alimentaria (compuesta de fuentes de carbohidratos, proteínas, grasas, vitaminas y minerales).

El respeto a las normas existentes, sobre todo de aquellas que resguardan una alimentación segura y saludable como la denominada «ley de los octógonos», aún es endeble. Las empresas deben de aplicar la norma establecida, las y los consumidores debemos entender el significado de los octógonos, los sectores como Educación y Salud deben de capacitar a la población en los beneficios que traen los octógonos, y los diferentes niveles de gobierno (regional, provincial y local) deben hacer cumplir las normas para el beneficio de la población. Así, cada quien en su responsabilidad, iremos mejorando nuestros hábitos de consumo, orientándolos a una alimentación nutritiva y saludable.

Es pues fundamental y necesario comprender cómo funciona el sistema alimentario del Perú, sobre todo de sus particularidades que dependen de los territorios. De esta forma se identificarán de mejor manera los problemas en cada parte del sistema, se conocerá cómo es que se integra, se sabrá de los recursos con los que se cuenta para su funcionamiento y de las responsabilidades de las y los actores que la conforman. Solo con el conocimiento del sistema se podrán plantear políticas alimentarias que puedan ser eficaces y que puedan responder ante cualquier situación de riesgo que se presente.

COVID-19 y la violencia contra las mujeres en el Perú

Violeta Barrientos S.

Sumilla

La pandemia de COVID-19 no hizo sino reforzar y evidenciar las desigualdades estructurales ya existentes. Una de ellas, la desigualdad de género. Qué aspectos están involucrados en esta problemática, qué resultante dejó durante el 2020 para las mujeres y cuáles fueron las principales medidas adoptadas desde el Estado peruano, es lo que este artículo revisa.

¿Qué efectos ha tenido la pandemia de COVID-19 en la violencia contra las mujeres en el Perú?

En primer lugar, debemos decir que la situación social planteada por la pandemia de COVID-19 fue vivida con sesgos de género. Es decir, que afectó a la población de manera diferenciada, tanto por el hecho de ser mujeres como de ser hombres. Quiere decir, también, que los Estados tuvieron que contar con enfoques de género en sus políticas de lucha contra el coronavirus, pues la realidad lo requería.

Así, por ejemplo, del lado masculino, fue notoria una mayor mortandad entre los hombres que entre las mujeres. Esto podría explicarse por factores de riesgo (por ejemplo, hábitos preexistentes como el cigarro y la bebida), así como por comorbilidades o descuidos en salud preventiva, que hacían cuerpos menos resistentes al virus, a lo que se le podría sumar menos hábitos de cuidado (por ejemplo, el desestimar el uso de mascarillas o el lavarse las manos frecuentemente) como parte del machismo.

Mientras tanto, por el lado femenino, se hicieron más tangibles las brechas de género, es decir, las desigualdades respecto de los varones en cuanto a la autonomía física, económica y de toma de decisiones. Es así que diversos organismos se manifestaron

sobre que la crisis de COVID-19, «profundizó los nudos de la desigualdad»¹, una desigualdad de larga data en muchos casos.

Esta pandemia exacerbó situaciones de estrés ante las preocupaciones relativas a la sobrevivencia. De un lado, la pandemia recortó los ingresos de las familias al afectar numerosas fuentes de trabajo; y, de otro, aumentó la carga de las tareas domésticas y disminuyó la posibilidad de un descanso fuera del hogar debido al confinamiento.

En este artículo revisaremos rápidamente cuatro aspectos: 1) la situación de la violencia contra las mujeres y las niñas; 2) la realidad del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado a cargo de las mujeres; 3) la situación de las mujeres y el trabajo remunerado; y 4) la salud sexual y reproductiva de las mujeres.

La situación de la violencia contra las mujeres y las niñas

A partir de las protestas callejeras de los movimientos en torno a la violencia contra la mujer desde el año 2016, varios países latinoamericanos, entre ellos el Perú, implementaron políticas referidas a la igualdad de género² y a la violencia contra la mujer. Este devenir quedó de pronto sacudido al sobrevenir la pandemia.

A partir de la pandemia, los servicios para prevenir la violencia de género fueron declarados como «esenciales» en seis países de Latinoamérica, entre ellos el Perú. Sin embargo, al iniciarse la primera cuarentena, entre marzo y julio del 2020, las estrictas medidas de distanciamiento físico que priorizaban evitar el contagio, dada la fragilidad del sistema hospitalario, llevaron al

¹ Reunión informativa entre las ministras y altas autoridades de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres de América Latina y el Caribe: La respuesta a la crisis de la pandemia COVID-19 desde la perspectiva de género. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 8 de abril del 2020. En: bit.ly/2WkJh1u

² El Perú promulgó su Política Nacional de Igualdad de Género el 4 de abril del 2019. Ver en: bit.ly/3hFUjp0

cierre de los Centros de Emergencia Mujer (CEM) que atendían estos casos.

Las medidas tomadas en distintos países de la región en cuanto al control de la violencia contra las mujeres en tiempo de pandemia se refirieron a las siguientes áreas:

- Mejoramiento de los servicios de atención a la violencia dado que las condiciones de confinamiento podrían incrementar los casos. En países como Bolivia y Chile se incluyeron las farmacias como punto de acceso donde dar alertas de violencia de género, a fin de descongestionar las líneas telefónicas y por entender que algunas víctimas no podían alejarse mucho de sus casas para dar la alerta. En el Perú, un piloto de este mecanismo se estableció en diciembre del 2020, con la colaboración de los supermercados Metro.
- Mejoramiento de la capacidad de los hogares de refugio temporal, que por el confinamiento serían muy requeridos. Mientras en realidades lejanas como Francia, donde el gobierno pagó por veinte mil noches de hotel para las víctimas de violencia, o como en Colombia, donde se adaptaron 65 edificios para convertirlos en albergues, en el Perú este fue un aspecto en el que no se pudo sumar. En la actualidad existen 39 hogares, 20 dependientes del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (Aurora) y 19 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).
- Asistencia a la salud mental. En el caso del Perú, el Ministerio de Salud (Minsa) informó de la existencia de una red de 175 centros³ y una línea telefónica de atención,

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Global Gender Response Tacker. Factsheet: Latin America and the Caribbean*. Nueva York: PNUD, 2020. Ver en: bit.ly/2UpQqfT

la Línea 113, que brindaría apoyo a los casos de violencia familiar desde la salud mental.

En cuanto al Perú respecta, en abril del 2020, el Decreto Legislativo n° 1740 dio el marco legal para reforzar la actuación del Estado peruano a fin de garantizar la atención de casos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar durante la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19. Con este Decreto Legislativo se garantizaba la continuidad de la asistencia policial y judicial ante casos de violencia, tratándose de dar la mayor celeridad al trámite de la denuncia, así como al retiro de las víctimas en peligro a hogares refugio. Del mismo modo, mediante la Cartilla de orientación para casos de violencia hacia las mujeres e integrantes del grupo familiar durante el COVID-19. En tiempos de emergencia ¡No estás sola!⁴, se alertaba a la población de la continuidad del funcionamiento de los servicios de atención a la violencia, incluyendo la atención policial y judicial.

La sensibilización ante la violencia de género fue un aspecto que también se continuó trabajando durante la pandemia. Así, en mayo del 2020, el MIMP, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la colaboración institucional de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), lanzaron la primera etapa de la campaña «No Estás Sola», destinada a la interacción con el sector privado. 59 empresas se involucraron para contribuir en la difusión de mensajes sobre la disponibilidad de servicios de atención a la violencia de género. Más adelante, en noviembre, como parte de una segunda etapa de la mencionada campaña, el MIMP lanzó la web *noestassolaperu.pe* y el piloto por el que una cadena de supermercados se sumaría a los lugares de recepción de alertas sobre violencia de género. La Municipalidad Metropolitana de Lima y otros gobiernos locales se sumaron a la misma campaña mediante afiches sobre prevención

⁴ Ver la cartilla en: bit.ly/3ymYNHz

y atención en 30 paraderos de los corredores Azul y Rojo, paneles digitales en centros comerciales de Lima, en la Línea 1 del Tren Eléctrico, redes sociales y emisoras radiales.

Cabe recalcar que la recolección de data en tiempos de pandemia ha sido difícil, más aún tratándose de temas sensibles como la violencia de género, que requiere de entrevistas presenciales. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), mediante la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Endes) 2020, señaló que la curva de la violencia estaría bajando, siguiendo la tendencia de años anteriores, a 9 de cada 100 mujeres en cuanto a haber sufrido cualquier tipo de violencia, y a 2 de cada 100 en cuanto a la violencia sexual específicamente.

Sin embargo, en cuanto a casuística a partir de otras fuentes, se reportó que la constante, al igual que en otros países, fue el mayor número de llamadas recibidas y un descenso en las denuncias presentadas. Así, el 2020, el número de llamadas a la Línea 100 fue casi el doble de las que se recibieron el 2019⁵, llegándose a 235 791 llamadas por violencia contra la mujer o integrantes del grupo familiar.

Según el Sistema de Registro y Control de Denuncias de la Policía Nacional del Perú (PNP), durante el año 2020 se registraron 138 feminicidios, frente a 168 casos que se registraron el 2019. El problema que más llamó la atención en cuanto al 2020 fue el de las desapariciones pese al confinamiento, que ascendían a alrededor de 11 828, según la misma fuente de registro y denuncias de la PNP. La mayor parte de ellas se concentraba en Lima, entre las edades de 12 a 17 años. Según declaraciones, en agosto del 2020, de la adjunta para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo, Eliana Revollar, con la llegada del coronavirus al Perú, se puso en pausa la ya «deficiente» búsqueda

⁵ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). *Línea 100 del MIMP incrementó en 97 % las atenciones de llamadas durante el 2020. Nota de prensa*. Lima: MIMP, 2021. Ver en: bit.ly/3yqzKmS

que se hacía de mujeres desaparecidas, pese a que, en febrero del 2020, antes de declararse la pandemia, se había aprobado el Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y otros Casos de Desaparición. Los casos de desaparición de personas, sean hombres o mujeres, corresponden a la gestión del Ministerio del Interior y a la PNP, en colaboración ahora con el MIMP y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, cuando se trata de desaparecidas. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha recomendado:

(...) incluir la desaparición de mujeres por particulares como una forma de violencia de género en la Ley N° 30364, para darle una mayor visibilidad y especializar los servicios de atención a las víctimas, y en el Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021, para formular e implementar políticas públicas preventivas y mecanismos de acción territoriales desde un enfoque interseccional⁶.

Según cifras del programa Aurora, el 2020 se registraron 6323 casos de violaciones sexuales, de los cuales 67% correspondían a menores de edad, y dentro de esa cantidad, 92.7% al sexo femenino. Hay que recordar que entre las medidas de atención a este tipo de violencia se encuentran los kits de emergencia –dirigidos a la prevención de Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS), VIH SIDA y embarazo no deseado–, proporcionados por el Minsa, siendo suministrados solo 1325 kits en dicho período.

Según el Sistema de Registro del Certificado de Nacido Vivo (CNV) del Minsa, que lleva la cuenta de los partos atendidos en los establecimientos sanitarios del país, 26 niñas menores de diez años dieron a luz el 2020, mientras que el 2019 solo se había registrado 9 nacimientos. La cifra incluso puede ser mayor dado que se trata de un registro donde se llegaron a inscribir solo los

⁶ Defensoría del Pueblo. *Reporte Igualdad y No Violencia N° 13. ¿Qué pasó con ellas?* Lima: Defensoría del Pueblo, 2021. Ver en: bit.ly/3AwZGzs

casos atendidos en el sistema de salud. En este sentido, al ser un registro oficial, y no siendo este el camino más utilizado, la cifra ofrece una aproximación incompleta de la problemática de los embarazos de menores, al obviar a las niñas que tuvieron abortos o partos extrahospitalarios. Para el mismo período se contabilizaron 1155 partos de niñas embarazadas entre los 11 y los 14 años, y 47 369 de adolescentes entre los 15 y los 19 años.

Hay que recalcar en este punto que los embarazos de menores por debajo de la edad de consentimiento se consideran como producto de violencia sexual, pero que aún en la norma peruana no se establece la protección contra una violencia reproductiva, como la de un embarazo forzado. Es por ello que la opción por una interrupción del embarazo por violación no es posible en el país. Sin embargo, fuera de estas consideraciones, es posible alegar que dada la edad de las niñas sería posible un aborto terapéutico al significar el embarazo un peligro para la salud mental, física y de la vida de la menor gestante.

La realidad del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado a cargo de las mujeres

Antes de la pandemia existía una brecha en cuanto al uso de tiempo dedicado a las tareas domésticas y de cuidados entre hombres y mujeres. Luego de la pandemia, la brecha se hizo más grave. Quizá solo las familias con recursos suficientes pudieron pagar por ayudas extras en casa, mientras que las familias más pobres y, en su mayor parte, monomarentales, se encontraron atrapadas entre el trabajo informal, muchas veces callejero, y el que hubiera que cuidar niños/niñas en la familia.

Los roles de género vigentes se hicieron evidentes a lo largo de la pandemia: mujeres educando a sus niños/niñas en casa a falta de escuela, mujeres que salieron a la calle en mayor cantidad que los hombres cuando entre el 3 y 10 de abril 2020 se ordenó

un confinamiento por género. La medida fracasó por las enormes aglomeraciones que causó en detrimento de las mujeres, haciendo evidente que el trabajo doméstico está a cargo de más mujeres que de hombres. También causó violencias contra la población transexual que «no encajaba» en ningún género.

Para el sector que pudo trabajar desde la casa, el trabajo remunerado elevó sus costos en términos del tiempo requerido y de las ayudas extras que necesitaron algunas mujeres para llevar a cabo al mismo tiempo trabajo doméstico y trabajo de cuidados. Este hecho no fue visibilizado desde las políticas de Estado ni por los centros de trabajo. Según el PNUD, hasta octubre del 2020, las medidas para resolver el tema del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado habían sido en América Latina apenas un tercio de lo que los países desarrollados llegaron a realizar. En estos se otorgaron fundamentalmente reducción de horas o subsidios a quienes estaban a cargo de niños/niñas sin ir a la escuela, personas de edad o con discapacidad. Las y los trabajadores de servicios esenciales pudieron disponer así de servicios de cuidados para sus familias.

Así tenemos que la «pobreza de tiempo» es uno de los males más importantes que aqueja a las mujeres. Esta ha sido definida de varias maneras: «En términos generales, la pobreza de tiempo se refiere a la situación en la que una persona enfrenta una carga considerable de tareas o demandas que reduce su capacidad para tomar decisiones sobre cómo asignar su tiempo»⁷.

Dada esa pobreza de tiempo, «algunos individuos no tienen tiempo suficiente para descansar y para recrearse, una vez que

⁷ Kes y Swaminathan. «Gender and Time Poverty in Sub-Saharan Africa». En: C. M. Blackden y Q. Wodon, eds. *Gender, Time Use, and Poverty in Sub-Saharan Africa*. Washington D.C.: The World Bank, 2006.

han dedicado cierto tiempo al trabajo, ya sea remunerado o no remunerado»⁸.

Como se sabe, las costumbres hacen que las mujeres desempeñen las tareas domésticas y estén a cargo de «personas improproductivas», como los niños y niñas, personas de tercera edad o con discapacidad, o enfermos. Ese trabajo «reproductivo» de cuidados es impago y se ejerce bajo la propia aceptación de las mujeres al ser sometidas a un juicio moral de parte de su entorno social que las gratificará emocionalmente por hacer ese trabajo, o las estigmatizará de no hacerlo. El trabajo reproductivo, al ser «una costumbre», no tiene límite de tiempo, lo que significaría que el tiempo que toma a las mujeres esta labor tampoco tiene límite, aunque en realidad, sí lo tiene, pues sería el tiempo de vida de las mujeres. Es un bien, por lo tanto, que se agota.

Y si bien los cuidados, en su forma no remunerada, generaron el equivalente al 20.4% del Producto Bruto Interno (PBI) del país⁹, estos pasan desapercibidos en el seno familiar, separados de la economía productiva monitorizada. Los cuidados deberían ser considerados como un trabajo, aunque no generen una protección de seguridad social, ni algo a cambio, de parte del presupuesto público.

Una conclusión importante de los organismos multinacionales, el año pasado, fue la urgencia de que los Estados puedan contar con sistemas nacionales de soporte que desplacen la responsabilidad del cuidado de las mujeres hacia una corresponsabilidad del Estado, el mercado, la comunidad y las familias. Una inversión en este tipo de sistemas permitiría aliviar la carga doméstica y de cuidados de las distintas generaciones de mujeres de un hogar.

⁸ Kes y Swaminathan. «Gender and Time Poverty in Sub-Saharan Africa». En: C. M. Blackden y Q. Wodon, eds. *Gender, Time Use, and Poverty in Sub-Saharan Africa*. Washington D.C.: The World Bank, 2006.

⁹ La Ley n° 29700, del 2011, ordenó la inclusión del trabajo no remunerado en las cuentas nacionales y encargó al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) seguir con la aplicación de las Encuestas de Uso del Tiempo.

De esta manera, el cuidado sería parte del sistema de protección social, así como lo son la educación, la seguridad social y la salud.

Una medida para aliviar el tema de los cuidados fue la implementación de la Red de Soporte para el Adulto Mayor con Alto Riesgo y la Persona con Discapacidad Severa - Red Amachay¹⁰. Se trata de brindar desde varias instancias en coordinación (gobierno regional y local, junto al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social) servicios priorizados a esta población, mediante línea telefónica o visitas autorizadas por la instancia sanitaria, para facilitar un seguimiento de salud de la población vulnerable.

El trabajo remunerado y las mujeres

Hasta antes de la pandemia, la tasa regional de participación de las mujeres entre 25 y 54 años en el mercado laboral era de 64.5%, frente al 94.1% de los hombres¹¹.

A nivel mundial se ha reconocido que las mujeres, en particular las más pobres, racializadas o migrantes, experimentaron mayor pérdida de trabajo, dada su sobrerrepresentación en el sector minorista, de alimentación, hospedaje e industria, que enfrentó más cierres¹².

En cuanto a trabajo remunerado, las mujeres ocupan posiciones de trabajo a tiempo parcial en mayor proporción que los hombres. Su tiempo está más ocupado por el trabajo de cuidados y muchas veces ni siquiera han terminado de educarse para dar preferencia a las labores de la casa. En la región latinoamericana, una de cada

¹⁰ Decreto de Urgencia n° 017-2021 (febrero del 2021) y Decreto Supremo n° 003-2021-MIDIS.

¹¹ Comisión Interamericana de Mujeres. *COVID-19 en la vida de las mujeres: Emergencia global de los cuidados*. Washington D. C.: Organización de los Estados Americanos (OEA), 2020. En: bit.ly/36azwVb

¹² Kabeer, Naila; Razavi, Shahra y van der Meulen Rodgers, Yana. «Feminist Economic Perspectives on the COVID-19». *Feminist Economics*, vol. 27, n.° 1-2. Oxfordshire: Taylor & Francis Group, pp. 1-29. En: bit.ly/3wlrzF

cuatro mujeres que trabajan lo hace a tiempo parcial, mientras que en el caso de los hombres es uno de cada ocho:

En América Latina y el Caribe, el 39% de hogares tiene como jefa de hogar a una mujer y el 26% son hogares monoparentales y con jefatura femenina. En contraparte el 12% de hogares monoparentales tiene como jefe del hogar a un hombre. Por tanto, la condición de la mujer en el hogar, y especialmente, la presencia de menores que requieren de cuidado, son determinantes clave de la inserción activa y de la permanencia de las mujeres en los mercados laborales¹³.

La diferencia en cuanto a ocupación con los varones la hace el número de hijos/hijas que se tenga a cargo. A más hijas/hijos pequeños, mayor la propensión de las mujeres a recortar el tiempo dedicado a trabajo remunerado.

De otro lado, en un país como el Perú, en el que sobresale la economía informal, las mujeres predominan en el autoempleo informal. Este se ubica en el sector económico que tiene que ver más bien con el comercio ambulatorio, la restauración o los servicios de limpieza o cuidado, siendo estos justamente los espacios más afectados por la pandemia. Los emprendimientos de las mujeres son más pequeños y frágiles, y en muchos casos carecen de protección social para la vejez o seguros frente a enfermedades. Así, la pandemia ha expuesto la precariedad de nuestra economía hecha de informalidad y autoempleo, en su mayor parte compuesta por mujeres.

En cuanto al trabajo realizado a distancia, como hemos dicho ya, este contiene en sí costos adicionales que se han desplazado al ámbito familiar del trabajador/trabajadora. Además, se ha visto que el teletrabajo no tiene horario ni espacios de límites claros.

¹³ PNUD. COVID-19. *Serie de Documentos de Política Pública*. New York: PNUD, 2020. En: bit.ly/3qTVUM4

La situación de las cuidadoras y de las trabajadoras del hogar merece atención aparte. Según la Federación Nacional Trabajadoras y Trabajadores del Hogar Perú (Fenttrahop), aproximadamente el 70% de trabajadoras del hogar fueron despedidas por la crisis económica que acarreó la COVID-19. Quienes pudieron conservar su puesto de trabajo corrieron el riesgo de ser sometidas a duras condiciones de inamovilidad durante semanas o meses por el temor al contagio. En octubre del 2020, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo emitió una Guía de Seguridad y Salud en el Trabajo para Trabajadoras y Trabajadores del Hogar, sobre la prevención de situaciones de riesgo en este sector, y así evitar la propagación del virus.

También están los casos en que las mujeres pierden sus puestos de trabajo al tener que dedicarse al cuidado de sus familias y no tener ningún tipo de flexibilización de sus condiciones laborales, lo que requiere de una pronta atención, según la Comisión Interamericana de Mujeres. Este organismo sugiere la inversión estatal en el rubro del cuidado a fin de no perder puestos ya ganados en el mercado laboral.

A nivel global, se ha estimado el costo y las ganancias de un pronto retorno de las mujeres al mercado laboral en contraste con su salida de la fuerza laboral, y se concluye que de tomarse medidas inmediatas para la igualdad de género en el empleo y mercado laboral se agregarían US \$13 billones al PIB global de 2030¹⁴.

El impacto en la salud sexual y reproductiva de las mujeres

Un sector clave y posiblemente afectado por la pandemia ha sido el de la salud sexual y reproductiva de las mujeres. En un informe

¹⁴ Comisión Interamericana de Mujeres. *COVID-19 en la vida de las mujeres: Los cuidados como inversión*. Washington D. C.: OEA, 2021. En: bit.ly/3yiABWI

de fines de 2020¹⁵, la Mesa de Vigilancia Ciudadana en Derechos Sexuales y Reproductivos concluía que la reducción de tan solo un 10% de los servicios de salud sexual y reproductiva acarrearía un enorme impacto a nivel de métodos anticonceptivos no suministrados, embarazos no deseados, aborto inseguro y niños/niñas en situaciones de peligro obstétrico. En el Perú, se estima que los partos en domicilio se habrían incrementado en un 40%, dada la congestión del sistema de salud. Al respecto de las muertes maternas, estas habrían aumentado en 12% en relación con el año anterior, dada la disminución de la atención de gestantes. Además, la protección por métodos anticonceptivos de las parejas habría disminuido a una tercera parte de lo que era antes de la pandemia.

Sobre este punto y frente a la pandemia, el Perú emitió al menos cuatro disposiciones referidas a la protección de la salud sexual y reproductiva: la Directiva Sanitaria n° 94-MINSA/2020, para garantizar la salud de las gestantes y la continuidad de la atención en planificación familiar; la Directiva Sanitaria n° 97-MINSA/2020, para la prevención y atención de la gestante y del recién nacido con riesgo o infección por COVID-19; la Directiva Sanitaria n° 098-MINSA/2020, para el seguimiento y monitoreo de la morbilidad materna extrema; y la Norma Técnica de Salud n° 164-MINSA/2020/DGIESP, para el cuidado integral a mujeres e integrantes del grupo familiar afectados por violencia sexual¹⁶.

Estas directivas no llegaron a implementarse plenamente, según un informe del Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex), siendo las y los adolescentes los más afectados en el acceso a los servicios de salud

¹⁵ Salud sexual y reproductiva. Servicios esenciales en tiempos de pandemia. Mesa de Vigilancia Ciudadana de Derechos Sexuales y Reproductivos. Noviembre del 2020.

¹⁶ Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex). *Informe de la situación del acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva durante la pandemia del Covid-19 en el Perú*. Lima: Promsex, 2020. Ver en: bit.ly/3yv4Wlh

sexual y reproductiva. Situación producida por la reducción de la atención de los servicios de salud.

La pandemia y sus circunstancias de excepción hicieron que el acceso a los productos de higiene menstrual también fuera difícil, peor aún para las mujeres de menores ingresos. Los productos de higiene necesarios para el período menstrual de las mujeres, según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), «son una prioridad para la salud, la dignidad y el bienestar de todas las personas que menstrúan». Como ejemplo de esta problemática y de solución, tenemos que algunos países de la región, como Chile, repartieron productos de salud sexual y reproductiva, como preservativos y toallas higiénicas, en las cajas de alimentos distribuidas por el Estado a la población.

De allí que la pandemia haya suscitado mayor sensibilización sobre este aspecto sanitario y que algunos países, como Escocia, hayan determinado la gratuidad de estos productos para su población.

Por todo lo expuesto, diríamos que la pandemia ha sido una circunstancia que ha permitido, allí donde los Estados no estaban listos para dar una respuesta de amortiguamiento a sus efectos, una expresión más pronunciada de la violencia de género. Como violencia estructural, producto de la cultura y la organización social que construye roles de género y estereotipos sexuales, golpeó la economía de la mujer haciéndola más vulnerable, al tiempo que recortó sus posibilidades de refugio y defensa respecto de sus agresores. En la resultante, el efecto colateral cayó sobre las demás personas integrantes del hogar, en particular las y los menores.

La Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Arteras, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Fenmucarinap): cómo empezamos

Lourdes Huanca A.

Sumilla

El presente texto da cuenta del trabajo de las mujeres integrantes de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Fenmucarinap) y su esfuerzo por consolidar este espacio luego de sentirse por muchos años relegadas y tantas veces ignoradas. Hoy reconocidas a nivel nacional e internacional como una organización que defiende los derechos humanos de los pueblos indígenas u originarios, que defiende la soberanía alimentaria, la tierra, el territorio, el agua, las semillas y toda nuestra biodiversidad, enfrentando innumerables retos y dificultades.

Se comparte en este artículo las dificultades que atraviesan y los retos que enfrentan las mujeres de comunidades indígenas y pueblos originarios en este tiempo de pandemia, sumado a cómo las afectan las condiciones adversas producto del cambio climático, las desventajas que sufren en torno a la precariedad de los sistemas de educación y salud, las batallas que vienen dando en defensa de su soberanía alimentaria y del territorio y su lucha contra la violencia hacia la mujer.

CUANDO FUNDAMOS LA Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Fenmucarinap) en agosto del 2006, veníamos acumulando un gran sueño ante la indiferencia de los hombres que lideraban las organizaciones indígenas en esos años. Se nos relegó a cargos tradicionales como secretaria de actas o de archivos, vocales, etc. Durante las asambleas, reuniones y congresos no teníamos voz ni voto, ni tampoco era considerada prioridad nuestra agenda, como la situación de la violencia hacia las mujeres al interior y fuera de la organización, las dificultades para acceder por derecho a títulos sobre tierras, territorios o el reconocimiento de saberes ancestrales.

Frente a este escenario, nosotras nos organizamos y fundamos nuestra federación. Nos capacitamos y empoderamos año tras año, logrando conformar 24 bases a nivel nacional. Y al 2021 podemos decir que nuestra visión es un logro porque somos reconocidas a nivel nacional e internacional como una organización que defiende los derechos humanos de los pueblos indígenas u originarios, que defiende la soberanía alimentaria, la tierra, el territorio, el agua, las semillas y toda nuestra biodiversidad, enfrentando innumerables retos y dificultades.

A poco tiempo de cumplir 15 años de fundación, las dirigentes y socias de la Fenmucarinap estamos enfrentado un gran reto

de sobrevivencia, al igual que millones de mujeres y hombres nativos, indígenas y de pueblos originarios en el mundo, desde que se declaró la pandemia de COVID-19 por la Organización Mundial de Salud (OMS). Hasta antes de ello, nuestros grandes problemas eran los desastres naturales, el cambio climático, la deforestación, la contaminación de las mineras a las tierras y/o ríos, la violencia hacia las mujeres, etc. Hoy en día todo se ha complicado, exponiendo esta pandemia las verdaderas carencias que tenemos como país en salud, educación, trabajo, justicia, etc., así como las grandes brechas de género existentes, donde las cifras de violencia hacia las mujeres de todas las edades no han hecho más que aumentar.

Problemas y dificultades durante la cuarentena por la COVID-19

Adversidades durante y después de la cuarentena: economía familiar

De acuerdo al informe presentado por nuestras bases de la región macrosur en el Encuentro de las Macro Regiones de la FENMUCARINAP, realizado entre diciembre del 2020 y febrero/marzo del 2021, la población que vive del campo tal vez no ha sentido mucho las dificultades al inicio de la cuarentena porque siempre se han dedicado al campo, al pastoreo y/o la chacra. Más bien aprovecharon ese tiempo en que no había labores escolares o escuela presencial para que toda la familia se dedique a la chacra, al pastoreo y esté en los campos, aunque a medida que avanzaban los días y las semanas se hizo notar la ausencia de productos industrializados como azúcar, arroz y fideos, en general productos de la Costa, los cuales, a través del trueque, eran intercambiados por sus cosechas o por la carne de los animales que criaban para poder alimentar a sus familias. Más aún, si estos productos llegaban después de meses, lo hacían con precios

elevados. Actualmente, los precios se han mantenido altos, ocasionando que otros derivados como el pan, que antes se vendía en seis unidades por S/ 1.00, ahora se venda a cuatro unidades por el mismo precio.

En el caso de las mujeres que migraron del campo a la ciudad, estas ya no podían regresar a sus comunidades, a sus provincias, a los lugares donde pertenecían. En la ciudad no se podía hacer nada, producto de la cuarentena, mientras que las mujeres del campo podían pastar sus ganados, continuar haciendo sus quehaceres, dedicarse a la cosecha o a la agricultura familiar, alimentándose con lo que aún tenían.

Las mujeres que estaban en la ciudad no podían trabajar vendiendo emoliente, chicharrón, papitas con huevo, etc., quedándose sin opciones para alimentar a sus familias. Otras perdieron sus puestos de trabajo, al igual que sus esposos, porque los lugares donde trabajaban empezaron a cerrar o reducir personal. Así, su situación se volvió bastante grave.

Cuando se levantó la cuarentena, las mujeres migrantes, las que no lograron retornar de la capital al campo, ya no podían recuperar su trabajo pues en los lugares donde lo hacían preferían contratar a gente joven, que también salió desesperada a buscar fuentes de ingreso, siendo empleadas mucho más rápido por la presencia, su lengua, dialecto, su habilidad para el negocio y, principalmente, por el tipo de salario, más bajo, dejando a nuestras hermanas migrantes afectadas, desamparadas, sin opción de trabajo durante esta pandemia.

De pronto, al problema de la escasez de alimentos se le sumó la falta de trabajo remunerado, de acceso a salud y educación, transporte, la ausencia de autoridades para casos de violencia familiar, etc., problemas que se fueron intensificando cada vez más con el retorno de quienes volvían a sus comunidades de origen al huir de las ciudades, principalmente de Lima, donde la pandemia aumentaba.

Las dirigentes que estábamos en la capital recibíamos a diario llamadas y mensajes de las compañeras que expresaban con dolor como iban perdiendo a sus familiares debido a la COVID-19, a la vez que ya no tenían ingresos económicos para alimentar a sus familias y para enterrar a sus familiares fallecidos. Resultaba doloroso no poder estar con ellas ayudándolas y reconfortándolas. Sentimos que poco a poco nos íbamos quedando sin opciones para poder ayudarlas y esto afectaba cada vez más nuestra salud, repercutiendo bastante en lo físico y psicológico, que se juntó con todo lo que ocasionó la violencia durante la cuarentena: maltratos, golpes, suicidios y la desesperación de las madres por ver sufrir a sus hijas e hijos.

Cambio climático

Nosotras, mujeres portadoras de conocimientos ancestrales, transmitidos de generación en generación, garantizando la alimentación a nuestras familias a través de la agricultura, la crianza de animales, el cuidado y manejo de las semillas, del agua, la tierra y de las plantas medicinales (las que reivindicamos y defendemos), hemos sido testigos del gran daño que ha ido ocasionado a las mujeres de comunidades indígenas y pueblos originarios el cambio climático junto a la pandemia de la COVID-19.

Nuestra gran variedad de climas, una geografía diversa y una gran biodiversidad de flora y fauna, hacen que el equilibrio ambiental sea frágil, presentándose diferentes afectaciones tanto en el campo como en la ciudad, siendo las poblaciones y sus prácticas quienes más daño hacen a este sistema a través de la contaminación ambiental. Dicha contaminación tiene décadas, lo que ha ocasionado perturbaciones climatológicas que hoy conocemos como «cambio climático».

La Femmucarinap forma parte de la Plataforma de Pueblos Indígenas para Enfrentar el Cambio Climático y desde este espacio

nos hemos pronunciado por las afectaciones que esto produce de manera diferenciada a las mujeres, quienes permanecen más en el hogar, por lo que deben enfrentar adversidades para lograr acceder a agua para el campo y para su propia alimentación, para el cuidado de la siembra, de los animales que crían, etc.

En la zona sur del Perú, que es donde mayormente se realiza la crianza de alpacas y de diverso ganado, el cambio climático afecta reiteradamente y cada vez más. Constantemente, los animales mueren y las chacras se ponen heladas en muchos sitios, dejando sin alimentos a las propias familias. Cuando la helada es muy fuerte, la producción de la papa se queda, se pierde, ya no crece ni bota frutos. Las comunidades que viven en las alturas son las que padecen con frecuencia esta situación. También las lluvias, la nevada y el granizo pueden durar cada vez más tiempo, lo que restringe aún más el pasto, el alimento para las alpacas, los animales, llegando estos a morir de hambre. Esta situación, sobre todo en estos tiempos de pandemia, afectó mucho a las familias pues la agricultura y la ganadería siguen siendo su mayor sustento, por lo que, al perderlo todo, se han visto obligadas a salir fuera de sus comunidades y buscar trabajo en oficios a los que no están acostumbradas/os, y a pesar del riesgo de la COVID-19.

Por ejemplo, en la ciudad de Arequipa el friaje es muy fuerte, llegando a bajo cero en los meses de abril o mayo. A partir de las 5 o 5:30 de la tarde, hasta las 7 de la mañana del día siguiente, el frío es atroz y no se puede soportar. Incluso en las comunidades de Caylloma, parte más altas de la región Arequipa, se puede llegar a 8, 10 o 12 grados bajo cero. Por otro lado, en Puno, el cambio climático y los desastres naturales han generado intensas precipitaciones pluviales, el incremento del caudal y posterior desborde, por ejemplo, de los ríos Lampa, Quiscamayo, Cara Cara, Churuchana e Illpamayo, que afectaron a las viviendas, la carretera Lampa-Cabanillas, caminos rurales, animales, cultivos y el servicio de alcantarillado en comunidades como Tusini Grande,

Moquegachi Central, Lensora, Orcoco Huayta y Pias Huayta, distrito y provincia de Lampa.

Sin duda, el cambio climático estacionario es mucho más impactante ahora que en años anteriores, pues el mismo daño, actualmente, ocasiona de manera diferenciada a más personas, y a sus comunidades, que antes, siendo la humedad la que afecta más a quienes viven en la Costa. Y cuando hay neblina, afecta mucho las comunicaciones, no hay señal de internet y menos el poder realizar llamadas.

A diferencia de las regiones del Sur, las compañeras que viven en las regiones de la Costa y de la Selva sufrieron más de altas temperaturas que las acompañan.

Educación

Este ha sido uno de los temas más descuidados de nuestras autoridades a nivel regional y a nivel nacional, a pesar de la tan promocionada campaña Aprendo en Casa. Como Fenmucarinap creemos que las/los más afectados en todo el sistema educativo han sido las niñas y los niños de educación primaria y de educación secundaria, que a diferencia de las/los estudiantes universitarios y de instituciones superiores, no han tenido mayores opciones o alternativas de aprendizaje, de toma de decisiones y menos de acceso por dos sencillas razones: la falta de trabajo y la poca alimentación que sus familiares podrían brindarles, o no.

Varias de nuestras regiones tienen una geografía accidentada, incluso las mismas ciudades tienen sus zonas altas y bajas. En algunas zonas elevadas no se puede acceder a señal de internet hasta ahora. Así se tiene que las niñas y niños que viven cerca de las ciudades pueden participar de las clases virtuales, incluso prestándose la señal de las y los vecinos, pero las/los menores que viven en el campo no. De este grupo, de acuerdo a los informes de

nuestras bases, casi un 60% se quedaron sin poder estudiar desde sus casas.

Luego de la cuarentena, para poder estudiar mediante el internet, las niñas y niños tenían que bajar a la ciudad, no existiendo otra forma de hacerlo pues tampoco había cabinas de internet en sus lugares de origen. En algunos pocos casos lograban prestarse un celular con internet de algún familiar porque comprarse uno era imposible para la familia, por las dificultades económicas producto de la pandemia y porque los precios de los equipos celulares se habían elevado. El celular más cómodo antes de la pandemia estaba entre S/ 250 y S/ 300 soles, pero con la pandemia subieron de entre S/ 700 a S/ 800 soles. Hay que precisar que las familias de las niñas y los niños del campo no tienen celulares de alta gama, ni computadoras, ni tabletas, menos *laptops*; a las justas sus papás y mamás tienen celulares con teclado (segunda generación).

Mientras varios alumnos y alumnas del campo se quedaron sin poder estudiar, algunas Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) han informado al Ministerio de Educación (Minedu) que las y los menores sí culminaron sus estudios. De igual modo, existen docentes que han sido presionados para que informen a las UGEL que las clases virtuales sí se han realizado, que han continuado sin problemas, y que las clases continuaban a como dé lugar. Sin embargo, nosotras las mujeres de la ciudad y del campo sabemos que no fue así. Las y los docentes han tenido un importante recargo de trabajo. Antes dedicaban ocho horas al día para su labor, mientras que ahora deben trabajar casi todo el día pues en cualquier momento los alumnos y alumnas se conectaban, tanto en primaria como en secundaria. La plana docente también se ha visto afectada por el estrés debido a la presión para entregar informes, resultados y por el apremio de que todas sus alumnas y alumnos recibieran las clases, o por la preocupación de cómo llegar a quienes no tenían acceso a internet.

En el caso de las y los estudiantes universitarios y de institutos, varios tuvieron que dejar de estudiar porque sus familias ya no podían costear la pensión o mensualidad como consecuencia de la pérdida del trabajo. Además, para poder continuar con sus estudios a través de las clases virtuales tenían que contar con una computadora, *laptop* o celular que les permitiera acceder a todas las clases, lo que era imposible para las familias por la falta de dinero para comprar alguno de esos equipos. Muchas de estas familias están integradas por más de tres hijos o hijas, siendo muy doloroso el tener que decirles que ya no podrían estudiar porque era más urgente tener dinero para poder comer que para pagar la pensión, el internet o la recarga del celular.

Aquí es donde las madres tuvieron una labor muy importante y demandante. Por un lado, están las mujeres que siempre han realizado labores en casa y durante los meses de cuarentena seguían a cargo de la preparación de alimentos, de la limpieza, del cuidado de niñas/niños pequeños, recién nacidos o de adultos mayores, y quehaceres en general de la casa. Por otro lado, están las mujeres que tuvieron que dejar de trabajar en las fábricas, de vender sus productos, sus artesanías o sembrar en el campo para dedicarse esos meses a las tareas del hogar.

Lamentablemente la convivencia en esos meses de cuarentena fue complicada para las mujeres de todas las edades, quienes se vieron tres veces recargadas de actividades. Ya no solo cocinaban, limpiaban y lavaban, ahora era el enseñar y atender a sus hijas e hijos que estaban estudiando con o sin acceso a las clases virtuales. Tenían que lidiar con los propios caracteres y personalidades de cada miembro de la familia, con conseguir alimento a pesar de la cuarentena y sobrevivir al machismo y violencia de sus parejas y/o esposos, que las dejaban solas a cargo de todo y/o maltrataban físicamente delante de sus hijos/hijas. Muchas de ellas se volvieron maestras para sus hijos e hijas porque no querían que perdieran

sus estudios, procurando también que tuvieran algo provechoso que hacer durante ese lapso de tiempo.

Para este año 2021 la situación quizá ha cambiado un poco. Muchas madres y padres de familia se vieron obligados a salir a buscar trabajo, cambiando de rubro laboral para lograr levantar su economía familiar. Solo así algunos estudiantes han logrado retomar sus estudios, acceder a internet, adecuándose de a pocos a las clases virtuales debido a que aún las instituciones educativas, como escuelas, institutos y universidades, no están funcionando. Por el contrario, deben permanecer cerradas hasta nuevo aviso, mientras otras instituciones se vieron obligadas a cerrar definitivamente.

Salud

La salud de las mujeres indígenas, campesinas y de pueblos originarios siempre ha estado en riesgo por la lejanía de los centros de salud, las postas médicas y los hospitales, por la deficiente infraestructura de los mismos, por el desabastecimiento de medicina genérica y accesible, por el poco personal que las atiende, etc. Adicionalmente y como agravante está el contexto de discriminación en el que son atendidas y que les ha generado resentimiento, temor y dolor, al punto de ya no querer acudir, sea cual fuere la emergencia.

Sin embargo, algunas compañeras que sufren de enfermedades como la diabetes, asma, alzheimer, cáncer, VIH-SIDA, artritis, hipertensión y taquicardia, es decir, aquellas que de todas maneras deben ser atendidas y recibir medicación mensual, se vieron desplazadas, al igual que otros pacientes, por la COVID-19, teniendo a todos los servicios de salud al servicio de la atención a pandemia, quedando las otras enfermedades de lado. Al mismo tiempo, el costo de la medicina en las farmacias se elevó. Medicamentos genéricos como el panadol y/o dexametasona, cuyo

blíster costaba S/ 1 sol, subió a S/ 5 soles, empeorando aún más la situación de vulnerabilidad de estas mujeres y de sus familias.

Por otro lado, están las mujeres del campo, las que trabajan en la agroexportación o vendiendo como ambulantes, quienes sufren mucho de infecciones urinarias. Con el cambio climático este problema aumenta pues las altas temperaturas, las heladas y la humedad se incrementa, lo que las afecta. Para lograr disipar sus dolores y recibir sus antibióticos tienen que caminar a la posta o centro de salud, o recurrir a la sabiduría ancestral para la preparación de mates que puedan aliviar el dolor.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que muchas de nuestras hermanas, compañeras, han sido afectadas por la COVID-19, perdiendo familiares y/o seres queridos, en varios casos a consecuencia del pésimo sistema de salud que no podía atender a las y los miles de pacientes afectados que llegaban, varios de ellos y ellas quedándose en la calle o regresados a sus hogares porque no habían camas, no había oxígeno y/o camas en la Unidad de Cuidados Intensivos (UCI), a lo que se le suma el aprovechamiento de las clínicas privadas y de las farmacias. Todo ello fue un duro golpe para varias de nuestras familias que tuvieron que volver a endeudarse, vender sus tierras para comprar oxígeno, medicinas o pagar la cama que ocupaba su familiar. Quienes no tenían para eso solo pudieron hacer uso de la medicina tradicional.

Cabe recalcar que la sabiduría de nuestras ancestras ayudó mucho a nuestras hermanas, compañeras, para combatir la COVID-19. En Nauta, Iquitos, y en palabras de ellas, se curaron del coronavirus con el matico al que hacían hervir con ajo y limón, y que luego tomaban diariamente. Como también el alcohol se elevó en precios o estaba escaso, chancaban hierba luisa, con toronja, la cual colocaban en un recipiente con agua para desinfectarse las manos. En Chaupimarca, Pasco, o en Sicaya, Junín, las sabias raspaban la pepa de palta, que luego hacían hervir con uña de gato, medio limón, para luego tomar el combinado caliente. Algunas

compañeras sufrían de diabetes, estando en mayor riesgo por la COVID-19, por lo que tomaban el matico hervido con ortiga negra y, para «oxigenar» sus pulmones, hervían eucalipto con una cucharada de ungüento (*mentholatum, vick vaporub*), inhalando sus vapores por las noches.

La sabiduría de nuestras hermanas es rica y poderosa pero muy poco valorada por las autoridades y el propio sistema de salud. En casi todas las regiones, las sabias llegaron a usar las hierbas y productos que nos brindaba la Pachamama para enfrentar la pandemia y las demás enfermedades que dejaron de ser atendidas. Una de las medicinas tradicionales más usadas por las sabias era el tratamiento con kion, ajo, cebolla y limón, que colocaban en una olla a hervir y luego lo tomaban con una cucharada de miel de abeja. Lo que quedaba lo guardaban en recipientes de vidrio, algunos con yonque o cañazo, y otros eran molidos con el batán o licuados para ser preservados con miel de abeja y tomar a diario.

A pesar de todos estos conocimientos que nos heredaron nuestras ancestras, hemos visto partir a muchos familiares y amistades de todas las edades, algunas hemos quedado con fuertes secuelas, pero seguimos adelante para seguir cumpliendo con nuestras líneas de trabajo. Desafortunadamente, una de las enfermedades que se ha incrementado silenciosamente es nuestra salud mental, que empeoró durante la cuarentena, la pérdida de trabajo, de cosechas, de semillas, de ganado, de tierras, de familiares, la falta de dinero, incremento de la violencia familiar y sexual, etc. Con todo ello, nuestra salud mental se ha visto sobrecargada, abrumada por el repentino cambio de las actividades diarias como dirigentas locales, provinciales y regionales.

En defensa de nuestra soberanía alimentaria y del territorio de nuestros cuerpos

Durante todo un año, familias enteras han fallecido y niñas y niños quedado huérfanos, siendo esa nuestra preocupación para este 2021, porque sabemos que la COVID-19 se contagia más rápido en frío que en temporada de calor. Nuestra actual preocupación sigue siendo la pandemia, su avance, la aparición de nuevas variantes, el acceso a las vacunas, la llegada de la tercera ola en un país que vive a diario los efectos del cambio climático, los desastres naturales, el poco acceso económico y a un servicio de salud en el que todas y todos podamos ser atendidas.

Es cierto, no estamos igual que el año pasado, porque el año pasado algunas familias aún tenían sus ahorros, pero ya todo eso se ha consumido. No hay trabajo y si hay la remuneración no es de acuerdo a ley porque también las empresas o negocios han perdido, al menos las pequeñas empresas. La llamada reactivación económica no se sintió en las regiones, menos en el campo, y las familias que tenían pequeños negocios jamás pudieron acceder a esa bonificación, aunque si lo obtuvieron las grandes empresas. Es así que sus intentos de emprender una nueva actividad económica, pedir un préstamo, canalizar fondos, fueron rechazados y/o no cuentan con apoyo de la banca o cooperativas. Eso dolió a muchas hermanas que viven de su artesanía, de la producción y venta de café, miel de abeja, etc., pero que no podían acceder a este beneficio.

La pandemia ha ocasionado una crisis emocional muy fuerte en todas las familias, lo que afecta más a las mujeres porque ellas son las que mantienen, administran y custodian el sustento económico de la familia, pues cuando el esposo trae los S/ 400, S/ 600 soles, ella tiene que hacerlos alcanzar para toda la casa, que ya tenía dificultades económicas antes de la pandemia, haciendo malabares para estirar todo ese presupuesto para el mes, si es que

se logra obtener. Cuando esto no se logra, se incrementa su dolor, se sienten dañadas, resquebrajadas, con mucha necesidad de ser escuchadas, de poder desahogarse de todo lo que viene pasando.

Como se ha precisado anteriormente, nuestras hermanas, compañeras, han sufrido bastante durante la cuarentena, aunque en algunos casos se ha logrado superar las dificultades. Como se indicó, las familias del campo usaban mucho el trueque para recibir productos de la Costa, pero con la orden de inamovilidad estos no han podido llegar, por lo que las mujeres sabias dialogaron con los dirigentes de las comunidades, como en el caso de las regiones de Junín, Cusco, Ayacucho, Huancavelica y Pasco, para solicitar apoyo al gobierno local y regional, y hasta a la Policía para que, a través de camiones, camionetas, autos, se transportaran los víveres, incluyendo medicinas. En otras regiones, como Ucayali, San Martín, Loreto y Madre de Dios, las dirigentas también hicieron alianzas con sus autoridades para recibir los víveres y medicina incluso en canoas, botes.

La mayor parte de las socias de la Fenmucarinap son madres solteras, viudas, ancianas abandonadas, indígenas campesinas, quienes venían a Lima para ejecutar diversas actividades, en mayor número en los meses de marzo, agosto, octubre y diciembre, que son fechas emblemáticas. Como el contexto cambió, casi a todas les ha costado adecuarse a las reuniones virtuales, a la vez que para estar conectadas se requieren de presupuesto para las recargas de celulares.

Con el apoyo de otras instituciones, logramos colaborar con fondos para las recargas de celulares y para realizar las primeras reuniones virtuales con el objetivo de capacitar a nuestras hermanas, compañeras, en el uso y acceso a estas nuevas plataformas virtuales (Zoom, Google Meet, etc.), y continuar con las actividades, capacitaciones y nuestro Plan Estratégico Anual. Y sí, nos ha costado aprender, asimilar, entender o, como dicen ellas: «se extraña el abrazo, el compartir entre todas, el poder desahogarse

con confianza, hablar de nuestros problemas y también de nuestras luchas».

La pandemia ha sido un gran cambio para todas. Antes nuestros talleres duraban de tres a cinco días, desde la mañana hasta la noche; ahora solo podemos tener reuniones no mayores de cuatro horas y no más de dos días por los costos de las recargas y del acceso a internet, que sigue siendo un problema. A pesar de todo esto, lo más importante es que podemos iniciar las reuniones virtuales con nuestra mística.

Sabemos que en casi todos los aspectos de nuestra vida la pandemia nos cambió, además de habernos alejado de muchos seres queridos. Aun así, algo que nos sigue afectando a todas, y que es todavía más importante que el cambio climático, y que siempre daña nuestra salud emocional, es la violencia física y sexual contra las mujeres.

A través de las llamadas telefónicas durante la cuarentena y luego de ella, con las reuniones virtuales, recibimos múltiples denuncias, quejas y malestares de nuestras hermanas por la situación de violencia familiar y las violaciones sexuales a mujeres, incluidas menores de edad. Tuvimos que exigir al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) una inmediata intervención para los casos en Nueva Cajamarca y Rioja, de la región San Martín; en Pichanaki, de la región Junín; en Jaén, de la región Cajamarca; en Trujillo, de la región La Libertad; en Caylloma, en la región Arequipa; entre otras.

La Fenmucarinap está representada también en 13 regiones por un grupo de «sabias», sensibilizadas en este tema, que brindan capacitación y entregan métodos anticonceptivos para mujeres, que tuvo que ser paralizado por un mes por el inicio de la cuarentena. No obstante, y a propósito de llamadas y denuncias de ellas mismas a la junta directiva de la federación por los casos de violación a mujeres, incluidas menores de edad, tuvimos que ingeniarnos nuevas formas para llegar a las víctimas y para que puedan recibir

el kit de emergencia para casos de violaciones sexuales, así como para hacer la respectiva denuncia en la comisaria.

De todos los casos, resaltamos dos. Uno ocurrió en Rioja, cuando una menor, que no tenía el apoyo de su familia, huyó de su hogar y se refugió en casa de nuestra sabia, huyendo del padrastro que la seguía golpeando y violando. Otro caso fue el de una menor de edad que fue secuestrada por un hombre mayor y su madre desesperada recurrió a nuestra «sabia» porque no tenía apoyo ni de la Policía, que le decían que la menor había huido por voluntad propia. Con ella se logró que acepten la denuncia. En ambos casos, las «sabias» se comunicaron con la junta directiva de la federación y es así que se exigió al MIMP y al Ministerio del Interior (Mininter) una inmediata intervención.

Las mujeres de la Fenucarinap somos conscientes de nuestra responsabilidad y de nuestra sabiduría ancestral, y del cuidado que debemos de tener con nuestra Pachamama, al igual que con nuestros ríos, lagos y fauna. Nuestra mayor responsabilidad sigue siendo la mejora e inclusión de políticas públicas favorables a nuestra realidad, a nuestras regiones, que se sienta la descentralización y se atiendan nuestras demandas.

Sabemos que no podremos regresar a como estábamos antes del 16 de marzo del 2020, a la «normalidad» como le llaman, y que tendremos que seguir cuidándonos, mantener el distanciamiento, recurrir a la sabiduría ancestral para seguir protegiendo nuestra salud y también a la medicina occidental, así como el renovarnos en el ámbito laboral, es decir, la que antes vendía artesanías o productos naturales, y que tuvo que cambiar de rubro, tendrá que adecuarse, «modernizarse» y usar las redes sociales, el Facebook, la página *web*, para seguir vendiendo sus productos; mientras que para sus hijas e hijos se continuará con las clases virtuales, etc. Pero lo más importante es acceder a una economía que nos permita alimentar a nuestras familias, contar con un sistema de salud que nos proteja y valore la sabiduría de nuestras «sabias», y que se

nos den facilidades para acceder a créditos que permita a varias familias emprendedoras volver a sembrar, cosechar y vender sus productos, criar a sus animales y producir productos naturales. Tenemos mucha esperanza de que el nuevo gobierno apueste por las regiones, por las comunidades más olvidadas de nuestro Perú.

Notas sobre las y los autores

Alberto Adrianzén M.

Licenciado en sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Egresado de la maestría en Ciencia Política de El Colegio de México. Parlamentario Andino en el periodo 2011-2016 y vicepresidente del mismo en el periodo 2011-2012. Ha sido asesor del Presidente de la República, Valentín Paniagua, durante el gobierno de transición y en el Congreso de la República. Fue asesor de la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN) y Veedor internacional como representante de la CAN en la elección de la Corte Suprema de Ecuador el 2005, y asesor de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Guatemala el 2003. Asesor (*ad honorem*) del Canciller Rafael Roncagliolo. Ha sido miembro del Consejo Editorial del diario *La República* y columnista en varios diarios y revistas. Es autor de libros, ensayos y artículos en temas de ciencias políticas, sociología y relaciones internacionales. Ha sido profesor en la PUCP y de la Academia Diplomática del Perú. Actualmente es consultor político y miembro asociado de **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo; además de director de la revista *Quehacer*.

betoadrianzen@gmail.com

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

Karen Bernedo M.

Curadora, magister en Antropología Visual, diplomada en el posgrado de Estudios de Género por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Se desempeña como docente en la Facultad de Artes Escénicas de la Universidad Científica del Sur. Entre sus más recientes proyectos curatoriales se encuentran: Las primeras, mujeres al encuentro de la historia (Centro Cultural de la Universidad del Pacífico, 2018-2020); Emancipadas y emancipadoras, las mujeres de la Independencia

del Perú (Centro Cultural de España, 2019); *Las patriotas* (Sala Larco 770- Municipalidad de Miraflores, 2021). Recientemente estrenó el documental sobre mujeres y monumentos que lleva por título: *El patrimonio invisible* (Universidad de Ciencias Aplicadas, 2021) y ha publicado un artículo sobre cine y memoria para el libro *Peruvian Cinema of the Twenty- First Century* (Palgrave, 2021). Es cofundadora del proyecto colectivo Museo Itinerante Arte por la Memoria, acreedor al premio de la Fundación Prince Claus en el 2014 y al Premio Nacional en Arte en favor a los Derechos Humanos, otorgado por diversas organizaciones de la sociedad civil.

karen.bernedo@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

Sigfredo Chiroque Ch.

Profesor formado en el Instituto de Filosofía y Teología de Sao Paulo (Brasil). Con estudios de Sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) de Lima. Trabajó como docente de aula y como especialista e investigador del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación (Inide) en el Ministerio de Educación (Minedu) en la época de la reforma educativa del

gobierno de Velasco Alvarado. Ha sido miembro y directivo del Consejo Nacional de Educación. Está asociado al Foro Educativo y a la Sociedad de Investigación de la Educación del Perú. Se desempeña actualmente como investigador del Instituto de Pedagogía Popular, del cual es cofundador.

schiroque2021@gmail.com

Alejandro Diez H.

Licenciado en antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y doctor en Antropología Social y Etnología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (Francia). Es investigador en temas de economía, política y desarrollo en sociedades rurales. Entre sus últimas publicaciones se cuentan el libro *El Gobierno colectivo de la Tierra en América Latina* (2018) y *Registro de parcelas y organización comunal* (2017), así como los artículos «Comunidad denegada. El reconocimiento estatal como constitutivo de la comunidad indígena-campesina» (2021); «Agro asociativo y procesos sociales: transformaciones rurales desde la Reforma Agraria en la sierra centro y sur peruana» (2020) y «Cambios y persistencias en la gobernanza de la tierra en Perú luego de las Reformas Agrarias» (2019). Actualmente se desempeña como profesor investigador en el Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Código ORCID: 0000-0003-3349-0272. adiez@pucp.edu.pe

Alberto Graña

Ingeniero mecánico administrador graduado en el Instituto Tecnológico de Monterrey, México. Realizó estudios de posgrado en Economía en el Instituto de Pesquisas Económicas de la Universidad de São Paulo, Brasil (convenio BID-ESAN). Ha sido director de la revista de investigación periodística *Actualidad Económica* del Perú. Se encargó del área de investigación y publicaciones de la Fundación Friedrich Ebert FES. Entre 1997 y 2005 publicó tres libros: *La metamorfosis de la economía: del andamio neo-clásico al juego de abalorios del desarrollo* (FES-CIPCA 1997); *El Perú invisible. Tensiones y tendencias*

en el desarrollo rural alto andino (Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación –Cedep–, 2005); y *Deflación, ¿creación destructiva? Neurosis por dinero y futuro nivel de vida de la gente* (Editorial Chiado, España, 2017). Entre el 2005 y el 2019 publicó diversos ensayos sobre la metamorfosis de la teoría económica, de la globalización y financiarización, en el Observatorio Económico de América Latina (goo.gl/cSkJTb). Entre el 2020 y junio del 2021 publicó diversos ensayos en publicaciones LinkedIn: «El ‘economics’ neoclásico newtoniano frente a la nueva ola tecnológica cuántica» (octubre del 2020) (bit.ly/2XGauMx); «¿Por qué Donald Trump y Boris Johnson no pueden detener la espantosa mortalidad en sus países?» (mayo del 2021) (bit.ly/3i5Ka5R); «Coronavirus en época de capitalismo de vigilancia» (marzo del 2020) (bit.ly/3AOKj4Y).

albertograna@gmail.com

Lourdes Huanca A.

Presidenta de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Fenmucarinap), aymara, feminista, campesina, popular, rebelde, lesbiana y política, con formación en la universidad de la vida. Integra el Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas Campesinas del Perú, es miembro del consejo directivo del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), de la Mesa de Mujeres Indígenas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) La Vía Campesina Perú, y miembro directivo político y actual representante de los pueblos indígenas ante el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe (Filac). Actualmente forma parte del Frente por la Democracia y Gobernabilidad del Perú, con el objetivo de preservar la voluntad electoral de los pueblos indígenas u originarios, y del pueblo en general.

fenmucarinap2006@gmail.com

Gissela Ottone C.

Magistra en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Egresada de la maestría en Tecnología de Alimentos y Gestión de Calidad de la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP). Maestría en Desarrollo del Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales (IHEID) de Ginebra e Ingeniera de Industrias Alimentarias de la Universidad Nacional Agraria La Molina (Unalm). Tiene más de 20 años de experiencia en promoción del desarrollo habiendo realizado investigaciones en alimentación y nutrición infantil. Conocedora de la situación de las poblaciones de Sierra y Selva del Perú para la formulación de proyectos de desarrollo de cooperación internacional y de inversión pública. Ex vicepresidenta de **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo y ex presidenta de la Asociación Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo Andino Amazónico (descocentro). Actualmente es la responsable del convenio entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) y descocentro, y de la ejecución de la Carta de Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y descocentro.

gottone@desco.org.pe

Rocío Silva Santisteban

Activista, escritora, profesora universitaria y ha sido congresista de la República del Perú por la coalición de izquierda Frente Amplio (2020-2021). Doctora en Literatura por la Universidad de Boston, también es diplomada en Género y graduada en Derecho y Ciencia Política. Ha sido consultora en temas de derechos humanos, género y conflictos ecoterritoriales. Entre el 2011-2015 fue directora ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Ha publicado y editado más de 20 libros de ficción, periodismo y académicos, siendo el último *Indigenous Women and Climate Change* (IWGIA, 2020).

Actualmente es profesora principal de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
rocio_silva@yahoo.com

Adriana Urrutia

Politóloga, magíster en Política Comparada por el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po - Paris). Trabajó en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social como asesora del despacho ministerial (2011-2013) y, luego, como especialista territorial (2013-2014); y en el Ministerio de Educación como asesora del despacho viceministerial de Gestión Institucional (2014-2016). Ha trabajado posteriormente como consultora para diferentes entidades del Estado y a nivel internacional. Actualmente se desempeña como directora de la Escuela Profesional de Ciencia Política de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y como presidenta de la Asociación Civil Transparencia.
adrianaurrutia@gmail.com

Víctor Zamora

Médico de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm), con maestría en Gerencia, Planificación y Políticas de Salud en la Universidad de Leeds, Inglaterra, y Estudios de Economía de la Salud en la Universidad Pompeu Fabra, España. Ex ministro de Salud (2020). Se ha desempeñado como director regional de la Dirección Regional de Salud San Martín, como jefe de gabinete de asesores del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) y como funcionario del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), del Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Coeditor del libro *Historia, salud y globalización*. Actualmente es profesor de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, en el MBA en Gestión de Salud en Centrum PUCP y consultor senior de Goberna Consultores.
victorzamoram@gmail.com

desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – 2021