

Perú Hoy



Tiempos
de incertidumbre

desco

Tiempos de incertidumbre

Perú Hoy

Tiempos de incertidumbre

Carlos Aguilar del Carpio *Armando Mendoza Nava*
Enrique Amayo Z. *Gissela Ottone C.*
Javier Azpur A. *José Luis Ramos S.*
Eduardo Ballón E. *Patricia Salas O.*
Violeta Barrientos S. *Óscar Ugarteche*
Edgardo Cruzado S. *María Eugenia Ulfe*
Roger Grandez R. *Víctor Zamora*
Eduardo Luna Cervantes

Eduardo Ballón E.
(compilador)

desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - 2022

Código: 14385

BALLÓN E., Eduardo; compilador

Perú Hoy, Tiempos de incertidumbre. Lima: desco, 2022. 329 p

Acceso a la información pública / COVID-19 / Democracia /
Descentralización / Derecho a la alimentación / Economía /
Educación / Género / Gobernabilidad / Loreto /
Medios de comunicación / OCDE / Pedro Castillo / Perú /
Petróleo / Política / Política fiscal / Salud / Sunedu

Primera edición, setiembre del 2022

Tirada: 300 ejemplares

Corrección de estilo: León Portocarrero Iglesias

Coordinación: Mónica Pradel S.

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

Foto de carátula: Andina (Andrés Valle)

Fotos de interiores: Mario Zolezzi / Andina (Jhonel Rodríguez)

ISBN: 978-612-5009-14-2

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-09548

Impreso en Aleph Impresiones S.R.L

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

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

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

www.desco.org.pe

Setiembre del 2022

Contenido

Presentación 9

Parte I Política y gobernabilidad

Más me pegas, más te quiero...
Eduardo Ballón E. 21

La política más allá de la política
María Eugenia Ulfe 41

La democracia no es el derecho a elegir, sino a decidir.
A propósito de la crisis de representatividad
José Luis Ramos S. 55

La descentralización en los años de crisis del régimen político
Javier Azpur A. 75

¿Y cómo va la transparencia?
Eduardo Luna Ceroantes 91

Parte II Sociedad y democracia

Salud. Promesas vacías y retorno a la vieja normalidad
Víctor Zamora 119

El nuevo contexto político exige un feminismo «de la totalidad»
Violeta Barrientos S. 143

El derecho a alimentarnos bien y sin condiciones <i>Gissela Ottone C.</i>	159
La educación vuelve a la presencialidad: disquisiciones entre las tareas, el escenario y la construcción de una «nueva normalidad» <i>Patricia Salas O.</i>	177
Tiempos confusos, el gobierno de Castillo y la Sunedu. Lumpencomunismo y caviares <i>Enrique Amayo Z.</i>	193
Los medios de comunicación en crisis. ¿Cómo llegamos a esto y qué se puede hacer? <i>Carlos Aguilar del Carpio</i>	217

Parte III

Economía y gestión de recursos

La OCDE, el desarrollo y el Perú <i>Edgardo Cruzado S.</i>	233
El Perú después de la pandemia y con la guerra <i>Óscar Ugarteche</i>	247
La insoportable levedad de la recaudación <i>Armando Mendoza Nava</i>	271
Petróleo en Loreto: balance y resistencia 1970-2022 <i>Roger Grandez R.</i>	295
Notas de autoras y autores	323

Presentación

El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define la incertidumbre como la falta de certidumbre, es decir, la falta de conocimiento seguro y claro de algo, la dificultad de adherirse a algo que se conoce, sin temor de errar. Alude así a la falta de certeza que ocasiona duda e indecisión en las cosas, inseguridad, en una sola palabra. Esta definición viene a cuento, más allá del título de esta nueva versión del Perú Hoy, porque el término ha ido adquiriendo creciente notoriedad en el habla cotidiana del mundo y el país a lo largo del siglo XXI, habiéndose acentuado con la pandemia de la COVID-19.

El gran historiador Eric Hobsbawm, en el capítulo final de su historia del siglo XX, decía, con razón, que al final del mismo lo único que sabíamos con seguridad era que se acababa una etapa de la historia y que nos encontrábamos sin saber a dónde vamos, quedando como única cosa clara que si pretendemos construir el futuro prolongando el pasado y el presente, sin avanzar transformando la sociedad, fracasaremos, con el riesgo de la oscuridad. La globalización, que alteró radicalmente nuestras

visiones de tiempo y espacio, alentó gradualmente la pérdida de muchas de las certezas que la antecedieron y que permitían que la humanidad sintiera tener cierta capacidad de previsión sobre un futuro que no contenía demasiadas sorpresas.

Con la globalización aparece la perplejidad, entre otras cosas porque el horizonte se abre tanto y tan velozmente –tecnología, nuevos conocimientos, velocidad y manejo de la información– que cualquier cálculo sobre el futuro pierde sentido muy rápidamente. Vivimos en una época en la que se combinan lo previsible y lo imprevisible, sucediéndose continuidades insoportables que se profundizan (desigualdad, exclusión, discriminación, injusticia), ahondando las brechas y diferencias, con «sorpresas» que parecían impensables en el mundo de hoy como la guerra entre Rusia y Ucrania, la pandemia de COVID-19 o la multiplicación de una nueva derecha global, ultranacionalista y populista, que gana espacios en Europa, Estados Unidos y América Latina, buscando apropiarse de la defensa de algunos sectores populares y la supuesta defensa de la nación amenazada, identificando en el otro (indígena, inmigrante) al responsable de la crisis económica y social.

Es así que el panorama político mundial es hoy el de un malestar creciente y difuso, donde no se logra encontrar, tampoco se identifican responsables, a quienes podrían cambiar la situación. Cada vez se hace más difícil identificar lo que el pueblo quiere y sin embargo su apelación es permanente desde distintos discursos como argumento último para cerrar todo debate. En este contexto, la política naufraga porque ha devenido crecientemente en el arte de buscar problemas, encontrarlos, hacer un diagnóstico falso y aplicar después los remedios

equivocados, como señalaba varias décadas atrás Groucho Marx. La sensación de que en ella cualquier cosa es posible y que lo improbable lo es cada vez menos, es particularmente angustiante porque evidencia nuestra enorme dificultad para anticipar el tiempo que estamos viviendo, menos aún para explicarlo y actuar sobre él.

Varios años atrás, Boaventura de Sousa Santos, recordando a Baruch Spinoza, decía que «la incertidumbre es la vivencia de las posibilidades que emergen de las múltiples relaciones que pueden existir entre el miedo y la esperanza», que son las dos emociones básicas de la humanidad. Siendo diferentes esas relaciones, ambos sentimientos están repartidos entre todos los grupos sociales en las distintas épocas de la historia, a diferencia de las incertidumbres, que no están igualmente distribuidas, ni en tipo ni en intensidad, entre los diferentes grupos y clases sociales que componen nuestras sociedades. En este marco, de Sousa Santos constataba que nos encontramos en un tiempo en el que la relación entre miedo y esperanza asiste a una polarización creciente «entre el mundo del miedo sin esperanza y el de la esperanza sin miedo», resultando de ello lo que él llama «incertidumbres abismales», en alusión al destino en el capitalismo: injusto y excluyente para las/los pobres que no tienen poder, y a la apropiación y control del mundo de las/los ricos y poderosos.

En ese escenario, que es el que estamos viviendo en buena parte del mundo, una de las incertidumbres mayores es la de la democracia liberal, pensada como un sistema de gobierno donde la certeza de los procesos permitía que la falta de ella en los resultados sea distribuida por igual en los ciudadanos

y ciudadanas. En otras palabras, el principio básico de la convivencia democrática establecía que la corrección de los procedimientos permitiría un enfrentamiento de los intereses presentes en la sociedad de forma igual, llevando a aceptar como justos los resultados de dicho proceso. Y aunque en la práctica las cosas son frecuentemente distintas, no se esperaba que las diferencias existentes sean ahora crecientemente más profundas y que nos enfrentemos al vaciamiento de contenido de la democracia en el mundo.

La crisis de la democracia, argumentada de distintas maneras y con diversos énfasis en los últimos 25 años –ausencia de arreglos institucionales, desconexión entre demandas sociales y respuestas del sistema, persistencia de conflictos entre sus estructuras, contradicción con el momento capitalista en el que distintas redes corporativas representan a grupos específicos protegidos por encima del pueblo, concentración política y económica, pérdida de control y legitimidad frente a los nuevos desarrollos económicos y sociales de la globalización, entre otros–, fue enunciada y anunciada por autores como Norberto Bobbio, que alertaban de las amenazas a la democracia que se originaban en su propio seno, vale decir la ingobernabilidad, la privatización de los espacios públicos y el poder oculto.

A pesar de los síntomas y señales, la sensación de incertidumbre, con los malestares e inseguridades que la acompañan, recién se generalizó entre nosotros con la pandemia que desnudó nuestras carencias de manera dramática. Nos descubrimos, como si hiciera falta, como el país con la mayor tasa de mortalidad en el mundo con más de 6000 muertos por millón de habitantes, constatamos el colapso de nuestro Estado

débil y precario, vivimos los altísimos costos de la informalidad, asistimos a la incapacidad de nuestra clase política, descubriendo, en síntesis, cómo en una sociedad marcada por su carácter «desformal», las/los individuos enfrentan, en las distintas relaciones que tienen (formales, informales o ilegales), una falta de formas que se convierten en juegos constantes entre grandes desigualdades de poder. Ello, cuando nos aprestábamos a festejar 200 años de una vida republicana curiosa, pues nos demoramos más de 30 años en terminar con la esclavitud y más de 140 en hacer lo propio con la servidumbre.

Con un fuerte tono de miedo hemos ido perdiendo paulatinamente las pocas certezas que nos quedaban. A fin de cuentas, en los últimos años asistimos a la caída sucesiva de nuestros últimos mandatarios, a la corrupción generalizada entre nuestras autoridades en complicidad con distintos e importantes sectores del empresariado, a la multiplicación de partidos políticos convertidos en franquicias por las que circulan con facilidad intereses opacos e ilegales, al derrumbe de un Estado incapaz de entregar servicios a la población y un largo etcétera más.

El triunfo de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) y el fujimorismo en las elecciones del 2016 nos puso frente al imprevisto enfrentamiento, en el seno de los promotores del neoliberalismo y del modelo económico, entre el mundo legal, limeño y de la gran empresa, y los representantes de sectores del emergente poder informal. Entre la soberbia y la ambición de los sectores cercanos a PPK como desde el fujimorismo, ambos liquidaron la fantasía de la consolidación a largo plazo de su gobierno del país. La gestión de Martín Vizcarra, presunto rehén de la

mayoría fujimorista del Legislativo, nos llevó de la sorpresa de sus decisiones iniciales al malestar por la incapacidad y la falta de transparencia de sus decisiones finales. El acierto y el andar discreto de la gestión de Francisco Sagasti tampoco fueron previsibles, aunque teníamos ya el antecedente de la gestión de Valentín Paniagua a inicios de siglo.

Las elecciones del año pasado aumentaron el volumen de lo imprevisible, de las sorpresas y de la perplejidad. El triunfo de Pedro Castillo no lo previeron ni sus promotores; la multiplicación de listas de la derecha y la suma de discursos inverosímiles que enarbolaron, tampoco. Su anuncio de un cambio radical y su discurso contra el modelo económico, tanto como la campaña desatada por la derecha tan pronto terminó la primera vuelta electoral, hacían impensable que desde el primer momento su gobierno fuera uno de continuidad en la visión patrimonial del poder y en la relación clientelar e instrumental con la gente que han caracterizado buena parte de nuestra historia republicana. Que las/los vacadores de la derecha extrema compartan posiciones con la izquierda perulibrista en materias como el enfoque de género, la centralidad de la familia, la violencia contra la mujer, el aborto y un largo etcétera, expresando la mirada y distancia en estas materias de sectores significativos del mundo popular, no deja de sorprender y evidencia la necesidad de revisar conceptos y lecturas del país.

Es claro entonces, creemos, el sentido del título que le damos a esta entrega, Perú Hoy. Tiempos de incertidumbre, alude a las grandes turbulencias que estamos viviendo como país desde el retorno a la democracia y que hacen de este tiempo uno particularmente intenso e incierto, en el que resulta muy

difícil imaginarse el futuro. Uno, en el que se percibe el desplome del Estado que creímos conocer y en el que no se encuentra en el corto plazo ni fuerza política ni capacidad de agencia en la sociedad para encontrar un curso compartido. La crisis de nuestra democracia, como lo decíamos en un número anterior, está en relación directa con la crisis general de nuestro Estado, antes que con los grandes problemas de una sociedad que evidencia importantes niveles de fragmentación, dispersión y heterogeneidad, pero que no cesa en formular sus demandas, sin encontrar los canales adecuados.

Como ya es tradicional, el Perú Hoy está organizado en tres grandes secciones. En la primera de ellas, Política y gobernabilidad, Eduardo Ballón presenta un balance del primer año de gestión de Pedro Castillo, mostrando como en un escenario de distintas crisis que vienen desde atrás, el Gobierno trocó un supuesto compromiso con el cambio por la continuidad de una visión del poder y de la relación con la sociedad, en un escenario que tiende a estabilizarse y donde la incapacidad del Congreso resulta su palanca fundamental. María Eugenia Ulfe, con poemas de Vallejo como telón de fondo, reflexiona sobre el acontecer político nacional, la descomposición de la política, de lo social y de la necesidad de restituir el tejido social fragmentado, usando como elementos la imagen en negro de la silueta de un candidato presidencial y un distrito que destaca como uno de los más pobres del país, donde dicho candidato obtuvo una alta votación.

José Ramos analiza la crisis de representatividad que vivimos desde hace ya buen tiempo, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, identificando que las/los políticos que

surgen de la estructura de partidos sin ideología, devenidos hoy en meros vehículos electorales y de intereses particulares, no son la causa de aquella, sino su producto, lo que obliga a una transformación radical del sistema político si se quiere recuperar la democracia para la ciudadanía. Javier Azpur, por su parte, analiza la descentralización en los años de la crisis política revisando cuatro dimensiones que ponen el carácter político de la reforma en el centro de la atención: el enfoque territorial, la participación, el fortalecimiento de los sistemas políticos regionales y la conducción concertada de la reforma por los tres niveles de gobierno. Finalmente, Eduardo Luna ofrece un balance sobre el estado de la transparencia y el acceso a la información pública en el país.

En la segunda sección, Sociedad y democracia, Víctor Zamora muestra las promesas vacías y el retorno a la vieja normalidad que se observa en la gestión gubernamental de la COVID-19, donde la cuarta ola de la pandemia nos encuentra sin un plan de acción ajustado al contexto y con 10 millones aún sin recibir la tercera dosis de vacuna requerida, el primer nivel languideciendo en el olvido, los presupuestos reducidos y la ejecución del gasto para la nueva infraestructura baja y con retrasos importantes. Violeta Barrientos muestra que el nuevo contexto político, ante el retroceso de los temas relativos al género, que es indicador de la composición del Ejecutivo y el Legislativo, y de la crisis política del país, exige de un feminismo «de la totalidad», que pueda surgir de la nueva oleada feminista, cuya composición y actuación es distinta al del movimiento del siglo pasado, que puede radicalizarse más allá de las necesidades específicas de las mujeres.

Gissela Ottone entrega un análisis de nuestra realidad alimentaria, desde la seguridad alimentaria hasta la crisis alimentaria mundial, que nos afecta y descubre nuestras debilidades como país y sociedad. La seguridad alimentaria, la segunda reforma agraria y la crisis alimentaria, son temas que le sirven para mostrar lo que tenemos y no utilizamos (las leyes existentes), lo que somos (hábitos de consumo) y lo que nos falta hacer (la desatención del Estado) en un contexto desfavorable (los conflictos entre países y el cambio climático). Patricia Salas reflexiona sobre las tareas y el escenario del retorno a una nueva presencialidad en la educación, proceso que es más importante y complejo que el simple regreso a las aulas o sobre las condiciones de infraestructura de las instituciones educativas, refiriéndose a la «nueva normalidad» que la ciudadanía demanda a una institucionalidad precaria y asediada por posturas antiderechos. Enrique Amayo, teniendo la contrarreforma de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) como telón de fondo, analiza la figura de Pedro Castillo y las características de Perú Libre, en el marco de lo que denomina «tiempos confusos», aludiendo a las principales sorpresas en la política y en los conflictos globales. Cerrando la sección, Carlos Aguilar mira la crisis de los medios de comunicación, la desnaturalización de su función y la evasión de su responsabilidad con la sociedad.

La tercera sección, Economía y gestión de recursos, la inicia Edgardo Cruzado, quien revisa los avances de los últimos años para cumplir con el proceso de incorporación del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la perspectiva a partir de los intereses sobre los que

estamos jugando en las ligas internacionales y las posibilidades que identifica para aprovechar este proceso en la construcción de consensos y oportunidades para todos y todas. Oscar Ugarteche nos propone un análisis de las fortalezas y debilidades externas de nuestra economía a partir de la balanza de pagos, encontrando que la percepción del riesgo peruano, la desconfianza en la política económica y cierta falta de credibilidad en el banco central, son antes un tema ideológico que económico. Armando Mendoza revisa las dificultades del Estado y del Gobierno para avanzar a una reforma tributaria no obstante la relativa bonanza fiscal, identificando distintas barreras entre las que destaca la falta de voluntad de actores y sectores con poder de decisión en el tema tributario, la instalación del Estado que sabe convivir con recursos limitados, disfrutando de los períodos de bonanza y ajustándose el cinturón en los de escasez, además de la resistencia de las/los beneficiarios de la situación. La sección y el libro concluyen con el artículo de Roger Grandez, quien presenta un balance de la historia de la presencia del petróleo en la vida de Loreto y de las resistencias indígenas de los últimos 50 años frente a los sucesos y cambios producto de la necesidad de ese recurso.

Como siempre, esta entrega tiene como objetivo aportar al debate crítico de nuestra situación como país, buscando los cambios necesarios para la construcción de una democracia con contenidos y procedimientos, que contribuya a avanzar hacia una sociedad más justa e inclusiva.

Lima, setiembre del 2022