

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 previsible, 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

Parte I
Política y gobernabilidad



*Javier Azpur A.
Eduardo Ballón E.
Eduardo Luna Cervantes
José Luis Ramos S.
María Eugenia Ulfe*

Más me pegas, más te quiero...

Eduardo Ballón E.

Sumilla

A 13 meses de instalado el gobierno del presidente de la República, Pedro Castillo, el país sigue 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 Ejecutivo y Legislativo, así como la nula gestión del Gobierno incrementaron los malestares y las demandas fragmentadas de sectores mayoritarios de la sociedad, a la par que evidenciaron que Pedro Castillo y Perú Libre, partido de gobierno, trocaron un discurso de compromiso con el cambio y la denuncia del orden existente, para terminar su primer año ahogados en una gestión marcada desde el primer día por el cuoteo pragmático de cargos y responsabilidades, como un Gobierno más 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. Reducida la política a tales enfrentamientos, con intentos constantes de vacancia presidencial y voces que amenazan con el cierre del Congreso, seguimos en lo mismo. En esencia, oficialismo y oposición, Ejecutivo y Legislativo, continúan en su empeño de destruir al adversario y en ese camino profundizan la polarización que vivimos, arrasando con lo poco que había avanzado el país. Erre que erre cada uno en su negocio de supervivencia y reproducción. Más allá de discursos y bravatas, es innegable que ni los unos ni los otros quieren irse; se necesitan mutuamente en un escenario que se va agotando, como lo evidenció la exitosa asistencia al Congreso del primer ministro, Aníbal Torres, el 18 de agosto pasado.

La resistencia al adelanto electoral que manifiestan el Ejecutivo y buena parte de los parlamentarios desnudan la precariedad y debilidad de nuestros principales actores políticos. La reciente libertad de Antauro Humala, personaje controvertido que lideró un levantamiento militar denominado «andahuaylazo», por el cual permaneció en prisión del 2005 al 2022, incorpora un nuevo jugador a este escenario, que con su discurso nacionalista y autoritario, y su cierto predicamento, será un nuevo argumento para permanecer en la continuidad, aparentando un enfrentamiento entre oficialismo y oposición con mucha bulla y poca sustancia, tal como se viene dando. Es decir, mantener la actual «estabilidad» que han construido y acomoda a ambos bandos, y que, en sentido estricto, no ha afectado ni a los grandes intereses ni a la lógica del modelo.

UNA MEDICIÓN DE OPINIÓN ENCARGADA POR LA CONSULTORA APOYO a la empresa de investigación Ipsos Perú sobre la percepción de desarrollo y la situación económica del país, mostraba en junio pasado que 67% de encuestados y encuestadas creían que, en materia de progreso, estábamos retrocediendo¹. Las respuestas revelaban el porcentaje más alto de malestar desde inicios de la década del 90 del siglo pasado, cuando se empezó a hacer esta pregunta: dos de cada tres personas interrogadas percibían que nos encontrábamos en retroceso, mientras que quienes pensaban que progresábamos eran apenas un 3%, el valor más bajo desde que se hace la pregunta. Esa valoración, coincidiendo con el inicio de la crisis política que nos mantiene entrampados hasta hoy, viene incrementándose desde el 2017 y aumentó 15 puntos desde julio del 2021, cuando se inició el gobierno actual.

En ese julio del 2021, el maestro rural Pedro Castillo, sometido a una brutal demolición por distintos sectores de la derecha y muchos de los medios de comunicación que insistían en denunciar un supuesto fraude en su elección, emergía como presidente con 53% de aprobación, sin la confianza de la elite y mostrando un abismo electoral donde su aprobación en Lima era de 40%, fuera de Lima

¹ Ipsos Perú. *Informe de Resultados. Percepción de desarrollo y situación económica Perú, 10 de junio de 2022*. Lima: Ipsos Perú, 2022. Ver en: bit.ly/3dfRnRA

de 59% y en el Perú rural de 68%². Simultáneamente, la confianza en la futura administración era baja (16%), señal de que no habría «cheque en blanco». Tales resultados mostraban 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 y todas.

A 13 meses de instalado el mandatario, el país sigue 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 Ejecutivo y Legislativo, así como la nula gestión del Gobierno incrementaron los malestares y las demandas fragmentadas de sectores mayoritarios de la sociedad, a la par que evidenciaron que Pedro Castillo y Perú Libre, partido de gobierno, trocaron un discurso de compromiso con el cambio y la denuncia del orden existente, para terminar su primer año ahogados en una gestión marcada desde el primer día por el cuoteo pragmático de cargos y responsabilidades, como un Gobierno más 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.

13 meses entre la vacancia y el cierre del Congreso

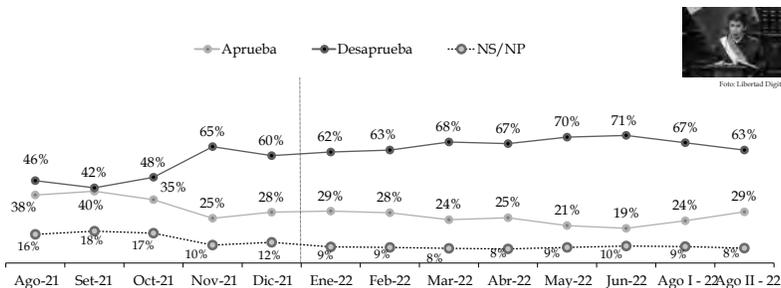
Al mes de iniciado su mandato, la desaprobación del presidente empezó a crecer indeteniblemente hasta junio del presente año. Desde la designación del primer gabinete se evidenció, por si hiciera falta, que se trataba de un Gobierno con un claro carácter plebeyo y con una voluntad desordenada de cambio y reforma, con distintas y desiguales voces en su interior, y lejos de una

² Ballón, Eduardo. «¿El agotamiento de un ciclo?». En: *desco* - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. 5 años de pandemia*. Lima: *desco*, 2021. Ver en: bit.ly/3xrM20t

visión y una estrategia compartidas claramente. Un Gobierno que se organizaba a partir del cuoteo entre los distintos grupos que lo integraban, más allá de Perú Libre, partido que los albergó en la campaña. El gabinete expresaba ese carácter plebeyo e inevitablemente tumultuoso, repleto de historias y trayectorias polémicas de varios/varias de sus integrantes, así como de una eventual falta de capacidad y experiencia generalizada. Más aún, en un marco donde la improvisación se hizo visible en la designación de distintas funcionarias y funcionarios públicos alejados de los perfiles y capacidades mínimas requeridas, facilitando el trabajo de una oposición encrespada en medio de una polarización que nunca se detuvo.

Como lo muestra el gráfico n° 1, entre setiembre del 2021 y junio de este año, la desaprobación del presidente se incrementó en 29 puntos, mientras que su aprobación descendía en 21 puntos. Su desaprobación, que llegaba a 71% este último junio, era definitivamente unánime: el gobernante resultaba desaprobado en todas las macrozonas, por todos los grupos de edad, sexo y nivel socioeconómico, identificación ideológica –derecha, centro e izquierda–, así como por la mayoría de quienes quieren cambiar la Constitución y tienen algún interés por la política. Así pues, ni el incremento de quienes creían que debemos ir a una nueva Constitución lo salvaba de la percepción negativa de su mandato.

Gráfico n° 1
Aprobación y desaprobación de Pedro Castillo
(agosto del 2021 - agosto del 2022)



Fuente: Instituto de Estudios Peruanos (IEP). *Informe de Opinión - Agosto II 2022*. Lima: IEP, 2022.

Para fines del pasado junio, el Ejecutivo había visto pasar ya cuatro gabinetes, acumulaba más de 65 ministros (con sectores como Interior, Agricultura y Energía y Minas que sumaban más de cinco cada uno), cerca de 70 viceministros, 5 secretarios de la presidencia distintos y por encima de un centenar de designaciones fallidas (nombramientos cuestionados por la Contraloría de la República y/o por los medios de comunicación). Las acusaciones de cuoteo y clientelismo en la designación de funcionarios y funcionarias multiplicándose, y dando cuenta de los varios anillos del mandatario –los parientes, los chotanos, los profesores, Cerrón y los perulibristas, así como aquellos/aquellas que se subieron al carro desde la primera vuelta electoral–, no hablan de hechos distintos a los vividos antes. Los casos son más groseros y vienen siendo amplificados por sectores de la prensa dedicados a una fiscalización implacable, muchos de ellos comprometidos con las/ los vacadores de la derecha más extrema, mostrándose denuncias e indicios de corrupción como constante en sectores con abundancia de recursos (como Transportes y Comunicaciones, o Vivienda y Saneamiento), siendo todo esto una película conocida. En los últimos meses, las acusaciones y apremios fiscales al círculo más

próximo del mandatario, así como las carpetas que lo vinculan directamente a él, hacían las cosas más difíciles.

Por si fuera poco, la inicial bancada de gobierno en el Congreso, pasó de contar con 37 integrantes a tener apenas 16. En ese escenario opaco y falto de transparencia, el Ejecutivo, al año de gestión, tenía muy poco que mostrar: apenas el esfuerzo inicial del ex ministro de Salud, Hernando Zeballos, continuando con la vacunación; el intento desestimado por el Gobierno a propuestas de su propio ministro de Economía, en ese entonces, Pedro Francke, por tomar medidas en dirección a una reforma tributaria; y el discurso nunca materializado de la segunda reforma agraria.

Paradójicamente, la principal palanca del Ejecutivo fue, también desde el primer momento, el Congreso de la República, cuya desaprobación se incrementó sostenidamente entre agosto de un año y de otro, pasando de 61% a 87%, alcanzando apenas el 8% de aprobación. Recordemos que la votación que eligió a Castillo reeditó la elección del 2016, con un Ejecutivo en franca minoría congresal, sumando en el mejor de los casos 49 votos. Al frente, una derecha radical que no aceptaba su derrota –Fuerza Popular, Renovación Popular y Avanza País– con el mismo número de representantes, quedando Acción Popular (AP) y Alianza Para el Progreso (APP) como dirimientes. Mientras los primeros apostaron siempre por la vacancia, los segundos lo hicieron por la penetración y «captura» del nuevo gobierno. Para completar la figura, y como fuera notorio desde la primera vuelta, Perú Libre, más allá de su marxismo acartonado y de manual, comparte posiciones con la derecha extrema 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, urbano y especialmente rural.

Los extremos en el Legislativo comparten el señalamiento de los «caviares» como su enemigo fundamental, tanto como intereses que

los llevan a proteger la informalidad y la opacidad en el transporte, las actividades extractivas, la gestión de terrenos y la educación. Como recordaba Sinesio López, un elemento crítico de nuestro sistema político es la forma de gobierno, un presidencialismo «parlamentarizado», que es aliciente al chantaje y al golpe cuando el Ejecutivo carece de mayoría en el Congreso³. Más grave aún en un parlamento como el actual, con partidos «franquicia» y/o con «propietarios».

Ante el fracaso de sucesivas mociones de vacancia, la «labor de fiscalización» del Congreso se manifestó en la multiplicación de interpelaciones (25 presentadas, 10 admitidas), en presión que llevó a la renuncia de varios ministros y ministras, y en la proliferación de comisiones investigadoras sobre el Gobierno, ninguna de las cuales ha dado resultados. Su «trabajo legislativo» supuso más de 2000 proyectos de ley, una cuarta parte de los cuales eran declarativos y más del 85% que no contemplan sus costos. Su interés mayor estuvo en distintas contrarreformas (ampliación del plazo de inscripción electoral en las elecciones de octubre cuando ya estaban convocadas, recomposición del directorio de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria –Sunedu–, regulación de la cuestión de confianza, eliminación del referéndum para reformas constitucionales, revisión de los textos escolares por los padres y madres de familia) y en el blindaje a personajes como Merino, Flores Aráoz, Chávarry y Edgar Alarcón. Y si al inicio del gobierno eran 9 bancadas, hoy son 15, más 5 congresistas «libres», como resultado del transfuguismo instalado como práctica frecuente. También habría que mencionar que por espectáculo tampoco se quedaron atrás, tal como se ha evidenciado, entre otras cosas, con el comportamiento recurrentemente prepotente, racista y discriminador de su ex presidenta, Maricarmen Alva, así como con el proceso de elección de la nueva mesa directiva del Congreso.

³ López, Sinesio. «Golpe de Estado permanente (1)». *larepublica.pe*, Lima, 20 de enero del 2022. Ver en: bit.ly/3LgJbN7

Nuevas y nuevos jugadores en el escenario y la respuesta presidencial

La judicialización de la política⁴, resultado de la propia debilidad de los principales actores de ella, se instaló desde tiempo atrás, facilitando el protagonismo creciente de nuevas y nuevos jugadores en el escenario. El juicio contra el ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y la posterior incursión política del juez Sergio Moro (quien llevó el caso de Lula), pusieron en discusión el concepto del *lawfare* para referirse al ataque contra adversarios políticos usando indebidamente los procedimientos legales para aparentar legalidad⁵. En nuestro país, ese proceso se aceleró en los últimos años por los «méritos», entre otros, de nuestros sucesivos mandatarios a partir de Alberto Fujimori, introduciéndose así nuevos actores y actrices en el reparto de la película que estamos viviendo en función continuada. Es así que jueces y fiscales han aparecido en nuestro escenario político, pues la sucesión y multiplicación de escandalosos casos de corrupción que alcanzan reiteradamente a los niveles más altos y visibles de la política, lo han hecho inevitable, al tener estos que impartir justicia y actuar contra quienes delinquen.

Las seis carpetas fiscales abiertas contra el presidente de la República son, desde junio pasado, parte del espectáculo diario y el refuerzo que requieren las/los vacadores, cada vez más desgastados. El mandatario es indagado por múltiples razones que van desde el plagio de su tesis de maestría, hasta su participación en distintas licitaciones fraudulentas que tienen a su esposa y a la

⁴ En sentido estricto se designa así al proceso por el cual un sector de la sociedad busca en la vía judicial determinados objetivos que no consiguió en los espacios tradicionales de la política, Ejecutivo o Legislativo, donde por lo general se adoptan decisiones públicas.

⁵ Sobre el particular, ver: Romano, Silvina. «Lawfare y neoliberalismo en América Latina: una aproximación». *Revista Sudamérica*, n.º 13. Mar del Plata: Centro de Estudios Sociales y Políticos - Facultad de Humanidades - Universidad Nacional de Mar del Plata, 2020, pp. 14-40. En: bit.ly/3qG1lcz

hermana menor de ella en la mira del Ministerio Público. La compra de biodiésel en Petroperú, los ascensos en las Fuerzas Armadas y Policía, la obra del puente Tarata y la mafia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), así como las circunstancias de la destitución del ex ministro del Interior, Mariano González, completan el rosario de investigaciones que en varios momentos sindicaron a Castillo Terrones como jefe de una banda criminal.

Más allá de los indicios y los testimonios, muchos significativos y cada vez más próximos al profesor, la campaña abierta desde la Fiscalía, que por instantes parece corresponsalía de distintos medios de comunicación que en minutos reciben copias completas de las declaraciones, versiones íntegras de los hallazgos y primicias de las intervenciones que se suceden, ha hecho de esta institución y de su actual titular más protagónicas de lo que fueran los últimos años, que no es poco decir. Protagonismo que es sorprendente porque ni el Ministerio Público ni el Poder Judicial alcanzaban el 15% de confianza en la medición de marzo de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho)⁶, entre otras cosas quizá por la cantidad de indagaciones e investigaciones en curso que tienen abiertas desde hace años, con escasos resultados, como es notorio.

Sorprendentemente, a partir de junio, cuando el asedio y los agobios al mandatario arreciaban, la aprobación presidencial empezó a incrementarse. El presidente, ya distanciado de las pugnas y disputas con Perú Libre y con los sectores que lo apoyaron inicialmente, se sintió más confiado en el éxito que le permitieron sus alianzas coyunturales, pragmáticas y cambiantes de acuerdo a sus necesidades, asegurándose así los votos para evitar la vacancia en el Congreso, pasando desde fines de mayo a una ofensiva que le da réditos. A los Consejos de Ministros Descentralizados les sumó sus constantes viajes al interior en modo campaña primera

⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones: Octubre 2021 - Marzo 2022*. Lima: INEI, 2022. En: bit.ly/3BM62xw

vuelta, las reuniones con distintas bases sociales en modo clientelar, así como el empleo de una retórica polarizadora, combinada con la victimización que le facilitan la oposición y buena parte de los medios de comunicación.

En el caso de las acusaciones judiciales, si al mucho ruido y pocas nueces de la acción fiscal y de la administración judicial le añadimos que no se tratan estas de instituciones exentas de corrupción (recordemos a Pedro Chávarry, Tomás Gálvez, Víctor Rodríguez, Luis Arce y César Hinostroza), a lo que sumamos, además, algunas de las sorprendentes decisiones de la titular del Ministerio Público (que involucran dos casos en los que sus hermanas son parte), entendemos mejor el éxito relativo de la estrategia del presidente frente a los órganos de justicia, que cuando debiera ser su momento más difícil, se encuentra en uno en el que, a pesar de los apremios, su aprobación crece en las encuestas, como ya hemos señalado, alcanzando el 47% en el Sur y el 40% en el medio rural, aunque su desaprobación sea mayor en todos los segmentos.

En este sentido, quienes esperan que la justicia haga el trabajo que buena parte de las/los congresistas pretenden, vale decir la vacancia presidencial, pueden pecar de entusiastas. El mandatario, que ya ha demostrado su capacidad para aprovechar todos y cada uno de los pecados y desaciertos de las/los parlamentarios, enfrenta ahora la judicialización de sus acciones y comportamientos, convocando limitadamente a sus clientes y victimizándose una vez más frente a un sistema que lo combate desde el sótano de la desaprobación y con argumentos frecuentemente deleznable como la traición a la patria. El quinto de la población, que difícilmente se movilizará, pero que hasta ahora parece el respaldo duro de Pedro Castillo, no cree que el esfuerzo en curso sea estrictamente judicial, como insiste la Fiscal de la Nación; en la polarización existente, alentada desde ambos bandos, la defensa agresiva del mandatario que desvía la atención de los problemas de gestión y

corrupción del gobierno, le da buenos resultados y cohesiona el apoyo que tiene⁷.

La economía en un Gobierno que no gobierna

Tras la fuerte recesión del 2020 que cortó un ciclo de crecimiento continuo, el 2021 el Producto Bruto Interno (PBI) peruano creció 13.1%, alcanzando el nivel anterior a la pandemia. De acuerdo al Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), ese año las inversiones nuevas regresaron a la media del periodo 2013-2019, las reinversiones crecieron por encima de la media de dicho periodo y fue el año del superávit comercial más grande de la historia con 14 833 millones de dólares. A pesar de tales números y de esa recuperación, cifras recientes de pobreza dan cuenta de un retroceso de 10 años. Más de 8.6 millones de personas se encuentran en pobreza y poco más de 1.3 millones en pobreza extrema⁸. Esta situación se ha acentuado en las ciudades, donde se concentran hoy 5.9 millones de pobres (69% del total). En las grandes ciudades, donde vive más del 40% de la población del país, la pobreza pasó del 13.2%, antes de la pandemia, a 23.1% el 2021. Este retroceso se explica porque no se ha recuperado la tasa de ocupación y por la fuerte precarización del empleo. Así, para octubre del 2021, el 78.2% de la Población Económicamente Activa (PEA) se encontraba en la informalidad (la cifra más alta en los últimos 10 años), el trabajo era menos productivo que antes y el nivel de ingresos promedio se encontraba por debajo de cinco años atrás.

⁷ Sobre el particular, ver: Asensio, Raúl. «La tercera vida del presidente Castillo». *elcomercio.pe*, Lima, 1 setiembre del 2022. En: bit.ly/3Dujffb

⁸ De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (Cepal), el número de personas que pasaron a la pobreza durante la pandemia el 2020 en el Perú se incrementó en 13 puntos porcentuales, de 15.4% a 28.4% de la población. En tanto, la cantidad de personas en situación de pobreza extrema escaló 5.6 puntos porcentuales, de 3% a 8.6%.

La recuperación del empleo se ha dado en el sector informal, mientras el sector formal ha perdido más de 720 000 puestos de trabajo entre el 2019 y el 2021. En este escenario, el gasto de los hogares no se ha recuperado y está 10.7% por debajo del 2019. En Lima, los gastos reales están 16.6% por debajo de la prepandemia y aunque en las zonas rurales hay una recuperación de 1.8%, esta es liderada por los hogares más ricos, exacerbándose así las desigualdades. Los datos son graves ante la inminente crisis alimentaria que atraviesa el mundo y que pondría en riesgo a 15.5 millones de personas en nuestro país, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)⁹.

Por su parte, los riesgos relacionados con los mayores precios de la energía y los alimentos, así como las dificultades en las cadenas de suministros, previstos desde el inicio de la invasión rusa a Ucrania, se han materializado dada la prolongación del conflicto y los estrictos confinamientos en China por la pandemia. Estos eventos implicarán un menor crecimiento mundial y una mayor inflación global, lo que puede llevar a mayores alzas en las tasas de interés de la política monetaria. De esta manera, se prevé una tasa de crecimiento mundial de 3% para el 2022 y 2023, frente a las expectativas anteriores de casi 4%.

Estos choques –sumados a una expansión de la demanda y a un mercado laboral ajustado– han contribuido a mantener la inflación al alza en la mayoría de las economías desarrolladas. En las economías emergentes, en particular de América y Europa, se observa también una marcada tendencia al alza. Considerando

⁹ El diagnóstico del Índice Global del Hambre (IGH) para el Perú en el 2020 ya era desfavorable. El IGH nacional se situaba en 17.0 puntos, lo que significaba un retroceso de más de seis años. Lambayeque, Ica, San Martín, Tacna y Moquegua eran los departamentos con menor incidencia de hambre (todos estos con zonas vinculadas a la agroexportación). Realidad opuesta experimentaban los departamentos de la Sierra y Selva que han sido fuertemente golpeados por la pandemia, como en Apurímac, Huancavelica, Ucayali, Loreto, Huánuco, Ayacucho y Cusco, que se ubicaban en la escala de hambre «grave». Sobre el particular, ver: bit.ly/3QLXzOP

este hecho y ante los riesgos de un desanclaje en las expectativas de inflación, los bancos centrales han llevado a cabo ajustes en la política monetaria por encima de lo esperado a inicios de año. Los riesgos de estanflación, donde se presenten tasas altas de inflación y bajas de crecimiento, han aumentado definitivamente.

Con una tasa de crecimiento a la baja, proyectada en 2.8% –algunos analistas hablan ya de 2%– y un proceso inflacionario que a julio se encontraba en 8.74%, con reservas internacionales netas que todavía nos permiten enfrentar la situación con tranquilidad relativa, pero con severas dificultades en el empleo, lo que resta del 2022 y especialmente el 2023 serán tiempos duros en el terreno de la economía, agravados por el desplome de la política.

Al respecto de estas dificultades, todo indica que la opción del Gobierno, como hasta ahora, será la de la continuidad, vale decir, mantener el peso del BCRP y la importante autonomía del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el manejo de la economía, donde el mayor o menor acento neoliberal lo pondrá el ministro y su capacidad de convencer al presidente, cuyos intereses resultan menudos y no chocan con la gran empresa, tal como lo demuestra su desinterés por el intento de Francke de abrir paso a una reforma tributaria.

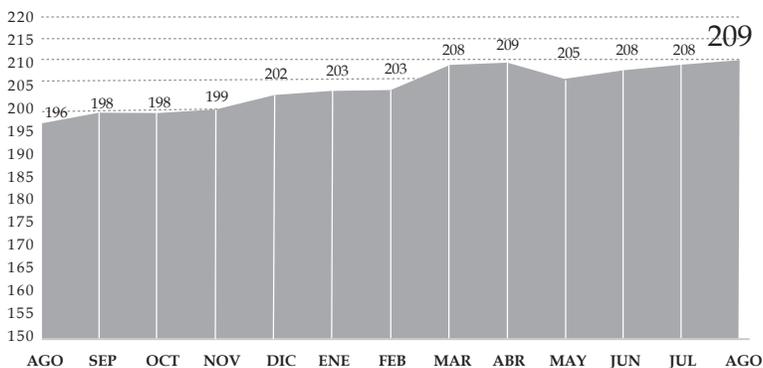
Y la sociedad, ¿qué?

En un escenario con actores políticos precarios, incapaces de estructurar la opinión pública y trazar líneas verosímiles, a algunos/ algunas les sorprende una sociedad desmovilizada, distante de la política y su espectáculo, harta de malestares recurrentes, en permanente estado de desconfianza y atravesada por distintos clivajes. Fragmentada y activa alrededor de demandas puntuales como parte de la conflictividad social creciente que se observa, la expectativa que despertó en ciertos sectores este Gobierno está en caída, descendiendo su aprobación mensualmente.

Sin capacidad de articulación y construcción de una agenda compartida, las organizaciones sociales tradicionales y los nuevos activismos pugnan contra distintas y particulares manifestaciones de la desigualdad, luchando desde su perspectiva por derechos, pero desde una distancia muy grande –cultural, de socialización y de formas de vida– y desde una desconfianza significativamente instalada en ambas partes, lo que expresa las brechas y el desconocimiento que existe entre ellas, así como el fuerte debilitamiento de la confianza interpersonal.

Al cierre de este artículo, el 30 de agosto, es claro que, en este escenario difícil y convulso, la conflictividad social viene creciendo sistemáticamente. En este mes, de acuerdo a la Defensoría del Pueblo, se sucedieron 209 conflictos sociales y 367 acciones de protesta (ver el gráfico n° 2). Desde el inicio de esta gestión presidencial, el promedio mensual de conflictos supera ya los 203, mientras que el de las acciones de protesta alcanza las 255. Como resultado de los conflictos y de su mala gestión por el Gobierno, en sus primeros 13 meses se produjeron 24 muertos y 494 heridos en distintos enfrentamientos, la mayoría de ellos con la Policía.

Gráfico n° 2
Conflictos sociales en el Perú
(agosto del 2021 - agosto del 2022)



Como es evidente, los conflictos más visibles están vinculados a las actividades extractivas, en particular la minería, alentados por el alza de precios de los *commodities* y la incapacidad del Gobierno para negociarlos. La conflictividad se ha incrementado en los últimos meses por el aumento del costo de vida y por la inflación, agravadas por la pasividad gubernamental y por su incapacidad, y la de los actores políticos, de acordar políticas proactivas. En el corto plazo, que seguirá calentándose, campesinos, pequeños agricultores y agricultores familiares radicalizarán sus medidas ante la ausencia de una política agraria, la falta de fertilizantes y el encarecimiento de todos los insumos.

Un factor que requiere especial atención por su fuerza y que ha adquirido particular visibilidad y dinamismo en la conflictividad es el de la minería informal e ilegal¹⁰. Esta segunda mueve más dinero que el narcotráfico. El oro ilegal que se exporta se estima en US\$ 3900 millones anuales, según datos del 2020 del Ministerio de Energía y Minas, mientras el 2019 la producción ilegal llegó al 29% de la formal, donde 80% de las/los mineros ilegales e informales trabajan sobre concesiones de terceros. Así pues, en los últimos años nos encontramos en un ciclo de gran expansión de este sector, donde uno de los datos más fuertes es el ingreso de distintas comunidades campesinas a esta actividad, como labor complementaria o como principal fuente de ingresos, presionadas muchas veces por su retornantes o por actores externos que buscan incorporar nuevos territorios a la minería informal.

¹⁰ Sobre el particular, ver: Valdés, Ricardo; Basombrío, Carlos y Vera, Dante. *Las economías criminales y su impacto en el Perú. ¿Cuáles? ¿Cuánto? ¿Cómo? ¿Dónde?* Lima: Capital Humano y Social S.A. - Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS) - Capital Humano y Social Alternativo, 2021. Ver también: Valdés, Ricardo; Basombrío, Carlos y Vera, Dante. *Minería no formal en el Perú. Realidades, tendencias y ¿soluciones?* Lima: Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS), 2019.

Este estrato de minería presenta también nuevas características¹¹. Ya no solo es aurífera sino que incorpora otros metales, como el cobre, dado su precio. Se encuentra cada vez más frecuentemente en los territorios con la mediana y la gran minería, y disputa por el control de las concesiones. Lo que viene ocurriendo en varias provincias de Apurímac y Cusco, y en otras regiones como La Libertad, Puno, Arequipa, etc., con enfrentamientos y hasta quema de campamentos, es un ejemplo de este nuevo escenario de disputa entre la minería formal y la informal. Es un sector que ha acumulado poder económico e influencia, beneficiándose desde hace un buen tiempo de los ciclos de precios altos, lo que se traduce en influencia política y social, penetración en esferas del Estado (por ejemplo, en el sistema de justicia, las fuerzas del orden, municipios distritales y provinciales, congresistas y hasta algunas/ algunos ministros en varios gobiernos –este incluido– cercanos al sector). Varios de estos grupos optan por contratar gente armada para imponer condiciones, controlar espacios y desalojar a otros grupos de mineros, como aparentemente ocurrió en Caravelí en mayo pasado, donde se registraron por lo menos siete muertos.

Para concluir

A poco más de un año de las elecciones del 2021, parece evidente que la situación va cuesta abajo en la rodada. Tras largos meses de constantes enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo, que empezaron con la cantaleta del fraude electoral, que continuaron con los intentos constantes de vacancia presidencial y con las voces que amenazaban con el cierre del Congreso, seguimos en lo mismo. Tanto, que incluso las denuncias iniciales de la trampa electoral continuaron navegando en las investigaciones en el Congreso.

¹¹ Sobre el particular, ver: De Echave, José. «Minería informal y violencia. ¿Dónde estamos?». *cooperacion.org.pe*, Lima, 14 de junio del 2022. En: bit.ly/3QM30NJ

En esencia, oficialismo y oposición, Ejecutivo y Legislativo, continúan en su empeño de destruir al adversario y en ese camino profundizan la polarización que vivimos, arrasando con lo poco que había avanzado el país. Erre que erre cada uno en su negocio de supervivencia y reproducción.

Más allá de discursos y bravatas, es innegable que ni los unos ni los otros quieren irse; se necesitan mutuamente en un escenario que se va agotando, como lo evidenció la exitosa asistencia al Congreso del primer ministro, Aníbal Torres, el 18 de agosto pasado. La resistencia al adelanto electoral que manifiestan el Ejecutivo y buena parte de los parlamentarios desnudan la precariedad y la debilidad de los principales actores políticos. La reciente libertad de Antauro Humala, personaje controvertido que lideró un levantamiento militar llamado «andahuaylazo», por el cual permaneció en prisión del 2005 al 2022, incorpora un nuevo jugador que, con su discurso nacionalista y autoritario, y su cierto predicamento, será un nuevo argumento para permanecer en la continuidad, aparentando un enfrentamiento entre oficialismo y oposición con mucha bulla y poca sustancia, tal como se viene dando. Es decir, mantener la actual «estabilidad» que han construido y acomoda a ambos bandos, y que, en sentido estricto, no ha afectado ni a los grandes intereses ni a la lógica del modelo.

En una sociedad signada por su carácter desformal como la nuestra, las/los individuos enfrentan, en las distintas relaciones que tienen (sean formales, informales o ilegales), una falta de formas que se convierten en juegos constantes de asimetría de poder. No en vano el sociólogo y filósofo Francisco Durand, a propósito de nuestra economía, llamó a nuestro país como «el Perú fracturado», básicamente en tres zonas (formal, informal e ilegal), cada una con su propia burguesía, sus propias normas e interactuando todas juntas¹². Es por ello que tanto el actual Ejecutivo como el

¹² Durand, Francisco. *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva*. Lima: Fondo Editorial del Congreso, 2007. Ver también, del mismo autor:

Congreso son relativamente representativos, qué duda cabe, de los comportamientos y de las características de importantes sectores de nuestra sociedad¹³.

«Socioeconomías informales y delictivas». En: desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. El Perú Subterráneo*. Lima: desco, 2013.

¹³ Como recuerda Norberto Bobbio, la representación tiene significados que se refieren a la acción según ciertos cánones de comportamiento, y otros que aluden a una dimensión de reproducción de propiedades y peculiaridades existenciales de los representados. Sobre el tema, ver: Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de política (segundo volumen)*. México D.F.: Siglo XXI editores, 1986, pp. 1425-1433.

La política más allá de la política

María Eugenia Ulfe

Sumilla

Con los poemas de César Vallejo como telón de fondo, en este artículo reflexiono sobre el acontecer político nacional, sobre la descomposición de la política, de lo social y de la necesidad de restituir el tejido social fragmentado. Para esta reflexión utilizo dos 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 (lugar donde dicho candidato obtuviera una alta votación). Analizando esos dos elementos nos situaremos en aquello que abandonamos como sociedad, que fue pensarnos como comunidad bajo los escombros de una guerra fratricida como lo fue el conflicto armado interno.

*Quiero escribir, pero me sale espuma,
quiero decir muchísimo y me atollo;
no hay cifra hablada que no sea suma,
no hay pirámide escrita, sin cogollo...*

César Vallejo,
estrofa de *Intensidad y altura*,
escrito el 27 de octubre de 1938

Tengamos presentes dos hechos que están íntimamente entrelazados y volvamos a preguntarnos sobre la situación de antagonismo imperante en el país. El primero es la imagen de la cadena de noticias estadounidense CNN informando el domingo 11 de abril del 2021 sobre los dos candidatos que disputarían la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en el Perú. CNN presentaba con sus fotografías a todas y todos los candidatos presidenciales, salvo al que lideró la votación en esa primera vuelta. Su recuadro era una imagen con una silueta en negro¹. El segundo hecho tiene que ver también con ese primer momento electoral y con los distritos en los cuales hubo un voto mayoritario hacia Perú Libre, partido del candidato de «imagen en negro». Ángel Páez, periodista del diario *La República*, escribió sobre el tema. En su nota², presentó una

¹ Ver: «Elecciones 2021: CNN presenta flash electoral sin la foto de Pedro Castillo». *larepublica.pe*, Lima, 11 de abril del 2021. En: bit.ly/3H4sld8

² Ver: Páez, Ángel. «Elecciones 2021: así votaron los más pobres». *larepublica.pe*, Lima, 21 de abril del 2021. En: bit.ly/3mvHBVj

lista de los distritos con más alto índice de pobreza y su votación en primera vuelta. Encabezaba aquella lista el distrito ayacuchano de Uchuraccay. ¿Recuerdan el nombre del lugar y comunidad?

En parajes cercanos a Uchuraccay, alturas de Huanta, fueron asesinados ocho periodistas y su guía el 26 de enero de 1983. Los asesinatos de los hombres de prensa fueron titulares de periódicos y el crimen suscitó tanta indignación que hasta se conformó una comisión investigadora liderada por Mario Vargas Llosa. El trabajo de la comisión, en la cual participaron antropólogos, lingüistas y, obviamente, el novelista, también generó una fuerte crítica por su mirada paternalista y los rezagos indigenistas de su proceder y análisis. Enrique Mayer³ escribió uno de los mejores análisis sobre esta situación: los miembros de la comisión estuvieron solamente unas pocas horas en la localidad para recoger «evidencia» sobre lo sucedido. En la asamblea comunal recurrieron a un intérprete porque no eran diestros en quechua. Sin embargo, escribieron un informe en el cual resaltaban la manera como la localidad estaba, digamos, anclada en el pasado, alejada del Estado. Esto último fue duramente criticado cuando aparecieron las últimas imágenes del fotógrafo Willy Retto, pues ahí se ve que los comuneros usan relojes, jeans y zapatillas. Es decir, vivían dinámicas urbanas, «modernas», yendo y viniendo de distintas ciudades seguramente como trabajadores estacionales. La comisión «no vio» eso. Sus estrechos lentes no les permitieron acercarse a conocer qué sucedía realmente en la comunidad, cuáles eran los niveles de tensión y temor imperantes, ni qué es lo que había sucedido. Años después, los trabajos de la Comisión de la

³ Mayer, Enrique. «Peru in Deep trouble: Mario Vargas Llosa's Inquest in the Ande Reexamined». En: George Marcus, ed. *Rereading Cultural Anthropology*. Durham: Duke University Press, 1992, pp. 181-219. Una versión en castellano de este artículo se encuentra como: «Uchuraccay y el Perú profundo de Mario Vargas Llosa». En: Pablo Sandoval, ed. *Antropologías Hechas en Perú*. Cauca: Universidad del Cauca - Asociación Latinoamericana de Antropología, 2020, pp. 159-210. Ver en: bit.ly/3xALi9q

Verdad y Reconciliación (CVR)⁴, de Cecilia Méndez⁵, de Ponciano del Pino⁶ y de Nelson Pereyra y Nory Córdor⁷, mostrarían una realidad mucho más compleja.

Para comenzar, a los asesinatos del 26 de enero de 1983 se le sumarían muchos más, por lo que una gran cantidad de población de la zona huiría despavorida a refugiarse en ciudades de la Sierra y de la Costa. Tanto fue así que la localidad quedó prácticamente despoblada. Años más tarde, en 1993, la población regresó gracias al Programa de Repoblamiento, siendo Uchuraccay elegida como símbolo del retorno. La comunidad fue refundada en un lugar cercano a su asentamiento original. Con ello, al parecer, pretendían dotarse de una nueva historicidad, ubicándose en un nuevo territorio que los ayude a salir de la historia de horror (un ejemplo magnífico son el conjunto de fotografías de Franz Krajnik en su ensayo fotográfico documental *Uchuraccay*).

Así pues, Uchuraccay condensa en gran medida la violencia de esos años y también las constantes de crisis social, las que nunca terminan de irse: asesinatos, desapariciones, torturas, vejaciones sexuales, desplazamientos forzados, exhumaciones, nuevas refundaciones, estigmatizaciones, discriminación racial, discriminación por lugar de procedencia y por condición de pobreza extrema. A los muertos del 26 de enero de 1983 se sumaron 135 más, según reporta el informe final de la CVR. A esa carga de dolor debemos sumarle la pesada mochila de la pobreza.

⁴ Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). *Informe final. Tomo V. Capítulo 2. 2.4. El caso Uchuraccay*. Lima: CVR, 2003. Ver en: bit.ly/2HFa2DZ

⁵ Méndez, Cecilia. *La república plebeya. Huanta y la formación del Estado peruano 1820-1850*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2014.

⁶ Del Pino, Ponciano. *En nombre del gobierno. El Perú y Uchuraccay: un siglo de política campesina*. Lima: La Sinistra, 2017.

⁷ Pereyra, Nelson y Córdor, Nory. «Desaparecidos en la penumbra del atardecer: disputas privadas, memoria y conflicto armado interno en San Miguel, Ayacucho». *Revista Antropológica*, vol. 33, n.º 34. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) - Departamento Académico de Ciencias Sociales, 2015, pp. 63-88. Ver en: bit.ly/3xe05pz

Recordemos que Uchuraccay encabezaba la mencionada lista que preparó Ángel Páez sobre los distritos con más alto índice de pobreza del país. El próximo año se cumplirán 40 años de los sucesos de Uchuraccay y 20 de la presentación del informe final de la CVR. ¿No es acaso tiempo para mirarnos en el espejo del pasado y ver cómo este nos salta a la cara en cada momento?

La consecuencia más saltante de décadas de violencia y autoritarismo, y años de crisis económicas, a lo que se suma un modelo económico que ha ensanchado las brechas de desigualdad, es precisamente la situación de antagonismo, populismo y corrupción que vivimos hoy. Las décadas de 1980 y 1990 no se agotan en una serie de casos convertidos en procesos judiciales, nombres asociados a muertes o a búsquedas, a litigios que llevan también décadas y a víctimas de abusos que aún exigen justicia, reparación y no repetición. Las consecuencias de esa forma de ejercicio de violencia, de la represión padecida y de los negociados políticos, las vivimos hasta el día de hoy: encarnamos la reproducción misma de esa violencia, que es capaz de manifestarse a diario de manera diferente.

Si fuimos capaces de asesinarlos entre nosotras/nosotros, tal como lo muestran tantos trabajos académicos⁸, ¿por qué no seríamos capaces de devorarnos mutuamente hasta el aniquilamiento cuando la otra persona piensa distinto? ¿Cómo restaurar la confianza de un tejido social roto que cada vez se deshace en hilachas? Vuelve la imagen en negro (como la de CNN)

⁸ Entre otros, véase: Burt, Jo-Marie. *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima: IEP, 2011; Degregori, Carlos Iván. *Sendero Luminoso. Parte I. Los hondos y mortales desencuentros. Parte II. Lucha armada y utopía autoritaria*. Lima: IEP, 1988 (en: bit.ly/3xcgzym); Theidon, K. *Entre prójimos: el conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú*. Lima: IEP, 2004; Ulfe, María Eugenia. *¿Y después de la violencia que queda? Víctimas, ciudadanos y reparaciones en el contexto post CVR en el Perú*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2013 (en: bit.ly/3aEBH8K); Ulfe, María Eugenia y Málaga Sabogal, Xavier. *Reparando mundos: víctimas y Estado en los Andes peruanos*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 2021.

de quien no se conoce y, de antemano, de quien no se confía. Y es que uno de nuestros problemas centrales es esa invisibilidad de uso para otros/otras. En una conferencia dada para su incorporación a El Colegio Nacional de México, el antropólogo Claudio Lomnitz⁹ reflexiona sobre el uso de la frase «tejido social rasgado» para describir la violencia en ese país. Lomnitz dice que esa expresión se puede hacer extensiva a la situación que se vive en México, donde se tiene un segmento de su población aislada voluntariamente en barrios residenciales y negándose a comprender el país en el que vive; haciéndose extensiva la frase también para reflexionar sobre el gran problema del otro lado, hoy expresado en los diversos grupos alrededor del Gobierno, que tampoco busca comprender medio siglo de transformaciones sociales y que se sigue atrincherado en ideologías del pasado.

Tejer, hilar, remendar, rememorar, urdir, tramar son formas de construcción de comunidad. No se puede achacar todo a la violencia. Poco se hizo por tender lazos. El pacto Estado-sociedad se quebró en el periodo del conflicto armado interno y no volvió a soldarse de ninguna manera. En gran medida lo poco que quedaba terminó deshilvanándose con las políticas impuestas desde 1992: los más de 600 Decretos Legislativos de Carlos Boloña Behr (ministro de Economía y Finanzas entre 1991 y 1993) acabaron consolidando los cambios constitucionales y sellando la entrada triunfal del neoliberalismo al Perú. Si ya la violencia había hecho difícil comprender las zonas grises del conflicto –o se es víctima o se es perpetrador; difícil comprender que la víctima puede convertirse en perpetrador o viceversa–, la aguda crisis económica y los mandatos culturales del neoliberalismo y la glorificación del sujeto emprendedor aniquilaron la posibilidad del pensamiento crítico, político y colectivo. Como bien ha señalado la antropóloga

⁹ Ver: Lección inaugural de Claudio Lomnitz, 5 de marzo del 2021, en: bit.ly/39juDht

Gisela Cánepa¹⁰, el actual presidente, Pedro Castillo, enarbola esos mismos principios del sujeto emprendedor, paradójicamente al mismo tiempo que crítica y cuestiona al neoliberalismo. La autora profundiza esta observación para comprender que esa paradoja, más allá de Castillo, muestra la forma diversa como ha sido asimilado y llevado a la práctica el discurso emprendedor. Una narrativa de triunfo que subraya la individualidad del sujeto que hace de la persona alguien capaz de desarraigarse de su localidad, de su historia, de su comunidad, con el fin de lograr algún tipo de éxito personal. Si a eso sumamos el colapso económico y la corrupción, tenemos como resultado el cóctel político actual. Lo que describo en esta primera parte es una realidad aluviónica (tomando palabras de Félix Reátegui) que queda institucionalizada por el régimen neoliberal y cuyo resultado palpable es esa forma de ser social que se llama «empreendedurismo».

Las miradas con anteojeras

En una aguda reflexión sobre la antropología en el Perú, Degregori y Sandoval¹¹ notan que Uchuraccay significó también un quiebre en el análisis social con esa forma indigenista de esencializar y exotizar al otro, al campesino, al indígena. La comisión Vargas Llosa cumplió el papel de la alta burguesía incapaz de intentar sentarse y comprender (añadiría, de manera bastante patriarcal) lo que estaba sucediendo, o incapaz de aceptar decir: «no, no entendemos qué pasa». Uchuraccay, como muestra el trabajo de Enrique Mayer y el informe final de la CVR, tenía tiendas, escuela, su población trabajaba estacionalmente en la Selva, muchos/

¹⁰ Ver: Cánepa, Gisela. «Las paradojas de Castillo: posturas antineoliberales y emprendedurismos». *gcanepa.lamula.pe*, Lima, 7 de mayo del 2021. En: bit.ly/3H6KfS4

¹¹ Degregori, Carlos Iván y Sandoval, Pablo. «Dilemas y tendencias en la antropología peruana: del paradigma indigenista al paradigma intercultural». En: Pablo Sandoval, ed. *Antropologías hechas en Perú*. Cauca: Universidad del Cauca - Asociación Latinoamericana de Antropología, 2021, pp. 59-90.

muchas eran bilingües. Era una realidad bastante distinta a la presentada en el informe de la comisión investigadora. No se dieron cuenta de que ese «Perú profundo», que supuestamente distaba del «Perú oficial», era también parte del Perú. El problema es que poco se había hecho por comprenderlo. Fácil es recurrir a frases hechas que muestren lejanía.

Cabe recalcar que eso que sucedió en 1983 lo vemos replicado, reproducido y amplificado con frases ofensivas en el discurso y debate político hoy en día: no hay intentos de comprender qué sucede ni de mirar la política «más allá de la política». Siguen buscándose partidos políticos donde ya no los hay; siguen esperándose líderes/lideresas donde no hubo siquiera intentos de formación política; sigue pensándose la política de maneras bastante estáticas. Y quienes hoy ostentan los más altos cargos son actores políticos con responsabilidades que bien haríamos en reconocer y no esencializar.

La pobreza del debate político es notoria y la reproducción de frases cliché abunda porque muchas veces la demagogia es tautológica: se dice lo mismo, de maneras distintas, con las mismas personas, sin salir del círculo del aislamiento voluntario. Por ejemplo, detengámonos a ver los canales de televisión y reconozcamos a sus personas invitadas; luego cambiemos de canal y miremos a quienes entrevistan y encontraremos coincidencias. El problema con el aislamiento voluntario, al igual que la pregunta que se hace una querida colega que trabaja con grupos en aislamiento voluntario en la Amazonía peruana, es saber quién se aísla de quién. La respuesta de mi colega es que el aislamiento funciona desde el Estado y desde cierto grupo de estudiosos, pero no entre grupos diversos. Una población en aislamiento voluntario con la cual trabaja en la Amazonía peruana, por ejemplo, siempre ha estado desplazándose entre ríos y comunidades, conviviendo con otras personas de grupos étnicos diferentes e incluso con colonos. Esa población, ¿está aislada o es aislada?

Si nos negamos a salir de nuestros propios círculos, como quien se apertrecha en su zona de confort, ¿cómo vamos a tender puentes para, al menos, intentar comprender qué dice o piensa la otra persona? Añadiría también que hay un deber de trasladar las preguntas de lugar y referente, pues si algo dejó la pandemia como evidencia fue que años de crecimiento económico no redujeron las brechas de desigualdad. Esto significa que mientras algunas/ algunos privilegiados pudimos quedarnos en casa, otras/ otros muchos optaron por regresar caminando como fuera a sus lugares de origen, porque no hay un sistema de salud universal, porque los servicios de salud son ineficientes y porque los privados dejaron a muchas familias terriblemente endeudadas. Y la escuela, tan vapuleada, bastión de formación de ciudadanos y ciudadanas, mostró también sus propias deficiencias. Entonces, no cumplimos con lo básico: ¿qué sucedió con los años de crecimiento que no contribuyeron a construir país ni sociedad? No hay partidos políticos que defiendan principios democráticos sino voluntades políticas que emergen pero que no aglutinan. Seguimos siendo una sociedad levantada sobre sus muertos y muertas, que es incapaz de expiar sus culpas, asumir sus responsabilidades y mirarse en el espejo de la historia. Así pues, sumamos cadáveres: los dejados durante las décadas del conflicto armado interno, más los fallecidos/ fallecidas por la pandemia, más la lista, que crece cada vez más, de desaparecidos/ desaparecidas. ¿Dónde queda la justicia?

Dejo la pregunta para hilvanar esta sección que, más que describir una crisis de orden legal, describe una realidad socioeconómica, que es a la vez una realidad cultural y simbólica: no nos vemos, y lo que es peor, ni siquiera sabemos que no nos vemos. El simulacro de las redes sociales da la apariencia de seres inclusivos cuando lo que hace es invisibilizarnos a unos frente a otros. ¿Cómo quebrar el algoritmo y el clan de amistades compartidas?

La política más allá del momento

Se vuelve necesario pensar más allá del evento de turno y trabajar más allá de la coyuntura política. El país no da más para exclusiones y tampoco para permitir que la política quede relegada al terreno de lo judicial –lo hemos visto en la segunda vuelta presidencial del 2021 cuando equipos de renombrados abogados intentaron impugnar cientos de actas de distritos electorales como Uchuraccay-. Demostrado está que no hubo fraude en las elecciones y también que quien ganó no lo hizo precisamente por su plan de gobierno, del cual se sabía muy poco, sino que más bien recibió apoyo de un vasto sector antifujimorista. El país tampoco está para que la política consista en responder en modo populista satisfaciendo gustos de ciertos grupos porque en juego está el sentido de país y comunidad no forjados. Y menos aún está el país para las salidas de fachada.

Una reconocida líder indígena me comentaba hace poco que intentó integrarse en un partido, pero que la preocupación de sus integrantes no estaba en la elaboración de un plan de trabajo, sino en el pintado de paredes. A más paredes pintadas, veían mejores opciones para ganar. En realidad, es una buena metáfora para pensar en aquello en lo que se ha constituido hoy la política. Si la política queda relegada al pintado de paredes –a la manera de una competencia sobre quién tiene más amistades o seguidores/seguidoras en Twitter, Facebook o Tik Tok-, habrá triunfado la pantomima. ¿Es eso lo que se busca para el país?

«Nosotros matamos menos»

«Roba, pero hace obra»

«No se ha caído, se ha desplomado»

«Tuvo buena voluntad, puede tener errores»

Una política de pantomima es una política de símbolos vacíos, una política de lemas pintados en paredes, pero que no corresponden a un programa, es decir, a una voluntad política. Así pues, se podría decir como Vallejo: «Y si después de tantas palabras, ¡no sobrevive la palabra!».

Vivimos en momentos de apropiaciones de términos y batallas por los significados de las palabras. ¿De qué «autonomía» hablan quienes denostan a la Superintendencia de Educación Superior Universitaria (Sunedu)? Tal parece que mi autonomía no es su autonomía. Que el blanco no es el blanco en que pienso. Así pues, el mundo de la pantomima es también el universo de los desacuerdos.

Es crítico el momento en que vivimos. Somos una sociedad en des/composición con altos grados de indiferencia que mata, de odios y enconos públicos que supuran desde las entrañas, de piezas descosidas, deshilachadas y rasgadas. ¿Cómo pensarnos, al menos, como un trazo común, compartido?

Si había señalado en la sección anterior que no nos vemos, aquí lo que me interesa resaltar es la forma cómo la política está vaciándose de palabras... mejor dicho, es un cascarón de palabras vacías. ¿Cómo se puede construir «algo» si no hay palabras que correspondan a una realidad o a una voluntad «real» de algo?

No puede haber más imágenes de siluetas en negro

El país que experimentamos hoy, y que he intentado describir en estas líneas, parece un tejido de imágenes de siluetas en negro. Volvamos al inicio y entendamos que una imagen nunca es solo eso:

- Una imagen es un contexto.
- Exige respuestas de quienes la miramos.
- Interviene ahí donde es colocada.
- Connota y denota significados.

- Construye discursos y afirmaciones.
- Traza relaciones (vincula).

La imagen de la silueta en negro de la noticia en CNN fue aquella que remitió a lo desconocido. Colocada de forma conjunta con otras dos fotografías, sobresale por lo que es capaz de decir: no es parte del grupo «conocido». El aislamiento voluntario perturba cuando nos cruzamos con esas imágenes en negro. Este ha sido el camino que tomamos el 2021 y toca asumirlo sin caer en esencialismos ni en el macartismo ilusorio construido desde ciertos lados de la política. Digo «macartismo ilusorio» porque vemos en las últimas votaciones en el Congreso cómo los extremos se atraen como cargas energéticas que se necesitan mutuamente. Fuera de ese entramado, hay un país de comunidades heterogéneas que no dan más. Se requiere poner rostro e historia a esas imágenes de silueta negra. La interculturalidad no puede quedar en letra muerta. La educación básica no puede ser solo para unas/unos y no todos/todas. La educación integral en materias de sexualidad, historia del Perú o ciencia es indispensable para ayudarnos a pensar de forma autónoma y crítica. Pero esa imagen en negro también debe estar llena de justicia, de memoria, de reparación y no repetición. 40 años después no se puede seguir cargando las deudas pendientes de Uchuraccay, por ejemplo.

No se avanza con prepotencia arrasando todo lo que se cruza en nuestros caminos, como quien vocifera más en las redes sociales. Se avanza de la mano de las personas, reconociéndonos en esos otros y en esas otras, en esas diversidades. Al menos, y para no ser tan pesimista, podríamos decir que si algo deja también esta elección presidencial es la experiencia de pensar desde el odio. Pensar desde la radicalidad del odio al menos hace las cosas visibles; el odio es lo contrario de la indiferencia. Al menos desde el odio se muestra que algo queda de la relación perdida (a tono con la lírica del vals), algo desde donde se puede volver a tejer vínculos.

Cierro volviendo a Vallejo,

*De disturbio en disturbio
subes a acompañarme a estar solo;
yo lo comprendo andando de puntillas,
con un pan en la mano, un camino en el pie
y haciendo, negro hasta sacar espuma,
mi perfil su papel espeluznante.*

La democracia no es el derecho a elegir, sino a decidir.
A propósito de la crisis de representatividad

José Luis Ramos S.

Sumilla

El sistema político peruano ha tenido un devenir que ha debilitado profundamente el carácter representativo que debiera tener. Gobierno tras gobierno, la ciudadanía se ha visto estafada si con su voto pretendía orientar al país. La cosa ha sido igual con la, por eso mal llamada, representación parlamentaria. Esto guarda relación con los «partidos» políticos que han ido apareciendo y desapareciendo, y en cómo se han ido transformando los «partidos tradicionales». Carentes de ideología e incluso de un proyecto político de corto alcance, las actuales organizaciones políticas se mueven según los vaivenes electorales para ocupar puestos de poder y desde allí defender sus intereses, aun cuando sean contrarios a los de sus votantes. Los «políticos» que surgen de esta estructura no son la causa de la misma, como habitualmente se cree, sino su consecuencia, su producto. Por ello no hay solución en el recambio, sino en una transformación radical de este sistema político en el que el voto ha perdido todo sentido, por lo que se requiere, si se pretende recuperar la democracia, que la ciudadanía deje de delegar el poder que le corresponde y asuma el protagonismo que la haga sujeto y no objeto de la historia.

LO QUE HABITUALMENTE LLAMAMOS «DEMOCRACIA» es, en realidad, un tipo específico de esta: la «democracia representativa», o si se quiere: «democracia liberal o burguesa», que implica mucho más que elecciones periódicas¹. No es nuestro objetivo evaluar qué tan bien o qué tan mal, en general, funciona esta democracia en nuestro país, sino más bien analizar solo un aspecto de la misma, su supuesto carácter representativo.

No vamos tampoco a cuestionar el sistema de representación en sí mismo, con sus distritos electorales, la cifra repartidora, la unicameralidad, el voto preferencial, la conformación de bancadas u otros aspectos, sino más bien analizaremos si existe algún nivel posible de representación política en la actualidad, dado el devenir de nuestro sistema político. Para ello, nos vamos a valer de hechos concretos del pasado cercano y de la realidad presente, haciendo hincapié en que no son las características de la coyuntura lo que ha llevado a esta fatal crisis de representación, sino al revés, que nuestra actual situación es consecuencia de la poca representatividad que nos permite nuestro modelo democrático.

La crisis de representación en nuestro país es histórica. Hemos pasado del voto censitario por razones económicas, sexuales y de

¹ Dahl, Robert. *La poliarquía*. Madrid: Ed. Tecnos, 1989.

instrucción, al voto universal². Pero el auge de la representatividad que esto en teoría debió implicar, duró poco. Así, hemos visto cómo esta se ha evaporado en las últimas tres décadas en un proceso continuo de deterioro que no tiene indicios de que pueda cesar, sino más bien que continuará en dirección hacia la disolución, no solo de la democracia, sino del propio Estado como proyecto nacional o plurinacional viable.

Que los candidatos y candidatas a la presidencia o al Congreso prometan cosas que luego no cumplan, y que en verdad nunca pensaron en cumplir, no es cosa peruana ni reciente, pero que hagan exactamente lo contrario de lo prometido, haciendo sentir a la ciudadanía que ha sido estafada, y no solo engañada, es algo que nos vino junto con la destrucción de los partidos políticos en cuanto organizaciones ciudadanas nucleadas alrededor de sendos proyectos ideológicos a los que se sentían profundamente vinculadas.

Recordemos 1990, cuando el candidato del «no shock» (Alberto Fujimori) logró vencer al candidato del «shock» (Mario Vargas Llosa) solo para aplicar el *shock* económico más brutal de nuestra historia, con el respaldo y la asesoría del equipo del candidato al cual derrotó³. Así las cosas, políticamente hablando, no sería correcto señalar que Vargas Llosa perdió esas elecciones, porque vio su plan de gobierno implementarse de la manera tan radical como él aspiraba, al ser un ferviente promotor del neoliberalismo en ese momento de su vida. En todo caso, quien perdió fue Fujimori, viendo como su proyecto político era desechado para ser reemplazado por el que él tanto criticó durante la campaña.

² Ver: Paniagua Corazao, Valentín. «El derecho de sufragio en el Perú». *Elecciones*, n.º 2, vol. 61. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2003, pp. 61-89. En: bit.ly/3aaPaFC

³ Ver: «El super shock». *semana.com*, Bogotá, 9 de setiembre de 1990. En: bit.ly/3Agdm41

Pero el problema de fondo es que Fujimori no tuvo nunca un proyecto político, ni siquiera un esbozo de plan de gobierno, tal como quedó demostrado cuando dejó esperando al personal de las empresas mediáticas debido a una «intoxicación por bacalao»⁴.

En realidad, descubriremos que la cosa fue mucho peor si nos percatamos de que su partido político, Cambio 90, no lo era en realidad, pues no se trataba de un frente neoliberal como el Frente Democrático (Fredemo), ni de un conglomerado antineoliberal como Izquierda Unida, ni el proyecto centrista social demócrata del partido Aprista, sino que era un conjunto de gentes con aspiraciones personales de muy diversos tipos, nucleado por un lema carente de todo significado político, pues solo era un eslogan publicitario: «Honradez, tecnología y trabajo».

Pensamos, además, que entender esta organización llamada Cambio 90 como parte del fenómeno de las/los *outsiders*⁵ que se dio en diversos países de Latinoamérica y del mundo, es inexacto. No se trata del proyecto neoliberal de un empresario que nunca antes participó protagónicamente en la política «oficial», ni el de un militar que se declara de izquierda y deja los cuarteles para meterse en la arena electoral, sino de todo lo contrario, de alguien que no tiene ideología y cuya sed de poder no tiene nada que ver con un proyecto político, sino con burdos intereses personales.

Por ello, pronto Cambio 90 fue destruido por su propio «líder»⁶, reemplazándolo con una larga lista de organizaciones como Nueva Mayoría, Vamos Vecino, Sí Cumple, Perú 2000, Fuerza 2011 y Fuerza Popular, cuya única «ideología» constante

⁴ Ver: Temoche, Blanca. «Factor A.F: La historia del bacalao». *exitosanoticias.pe*, Lima, 5 de mayo del 2019. En: bit.ly/3bMgASI

⁵ Meléndez, Carlos. «El fenómeno del outsider en América Latina». *desco.org.pe*, Lima, s/f. En: bit.ly/3OXShj3

⁶ Pedraglio, Santiago. «Siguiendo la coyuntura 1990-1992: ¿y la violencia y el desorden crearon a Fujimori...?». *Discursos del Sur, revista de teoría crítica en Ciencias Sociales*, n.º 2. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm), 2018, pp. 117-143. En: bit.ly/3OPOswk

fue el fujimorismo. La hija del líder, a quien llaman lideresa –jefa sería más apropiado– tampoco dudó, dependiendo del termómetro electoral, en pasar del ultraneoliberalismo a definirse como de centroizquierda⁷, o de vestirse efímeramente con poses liberales⁸ para pasar al ultraconservadurismo⁹, o de deshacerse de sus cuadros históricos¹⁰ cuando lo creyó necesario para establecer alianzas propias de la ficción política surrealista, si así lo dictaba el momento¹¹.

El fujimorismo no es pues una ideología ni una organización política que tenga alguna que esbozó su líder, sino, simplemente, una actitud, un *modus operandi* que se caracteriza por la falta total de escrúpulos para obtener el poder y beneficiarse de él. Así, puede pasarse, en una misma campaña electoral, de proclamarse el defensor del sistema neoliberal a proponer un populismo económico del cual se declaraba mortal enemigo, no años antes, sino en las semanas anteriores¹².

Si así son las cosas, creer que el fujimorismo fue derrotado en el año 2000 con la huida de su cabecilla o cuando fue apresado a su regreso, o en las varias elecciones que luego perdió, o cuando fue disuelto el Congreso en el que tenía aplastante mayoría, es una absoluta ingenuidad. Si el fujimorismo es lo que hemos dicho, debemos reconocer que el sistema político que tenemos hoy es profundamente fujimorista, con un sinnúmero de agrupaciones

⁷ Ver: «Luz Salgado: 'Fuerza Popular es un partido de centro izquierda'». *rpp.pe*, Lima, 7 de junio del 2016. En: bit.ly/3NFI4GR

⁸ Ver: Ávila, Daniel. «5 frases de Keiko Fujimori en Harvard que te dejarán contrariado». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 30 de setiembre del 2015. En: bit.ly/3OCmKmO

⁹ Ver: Florentín, Claudia. «Keiko Fujimori reafirma alianza con el conservadurismo evangélico». *alc-noticias.net*, Lima, 4 de mayo del 2016. En: bit.ly/3AENS0z

¹⁰ Ver: Ortiz Martínez, Sebastián. «Keiko Fujimori: 5 claves del adiós a vieja guardia fujimorista». *elcomercio.pe*, Lima, 30 de diciembre del 2015. En: bit.ly/3yGp8DK

¹¹ Ver: «Fernando Rospigliosi: Las veces que cuestionó el papel de Fuerza Popular». *elcomercio.pe*, Lima, 7 de diciembre del 2020. En: bit.ly/3bMI8Hz

¹² Ver: Mur, Robert. «Perú evidencia su crisis política al votar entre dos populistas extremos». *lavanguardia.com*, Lima, 6 de junio del 2021. En: bit.ly/3nEkNul

«políticas» nacionales y regionales que respiran fujimorismo, y más aún, con un Congreso fujimorista hasta el tuétano y con un Gobierno que no puede gritar «soy inocente»¹³, o que, mejor dicho, lo grita al puro estilo fujimorista (salvando las gigantescas distancias, por supuesto). Si a eso le sumamos el comportamiento de las empresas mediáticas¹⁴, el empresariado organizado en clubes de la corrupción¹⁵, los hermanitos del Poder Judicial y del Ministerio Público¹⁶, y un largo etcétera que también toca a los sectores populares¹⁷, descubriremos, pues, que somos un país fujimorista. Todos somos hermanos y hermanas de Keiko y Kenyi, pues somos descendientes de Alberto.

Y en un país y un sistema político fujimoristas, no es posible la democracia y, por tanto, tampoco la representación política.

Sigamos repasando nuestra reciente historia. Alejandro Toledo llega a la presidencia con Perú Posible, un partido descartable, de hecho ya no existe, y que fue visto por gran parte de su electorado como una propuesta sustancialmente diferente al gobierno de Fujimori. Incluso se le confundió como una organización de centroizquierda en algún momento, dado su discurso contra las privatizaciones¹⁸ y por las constantes reminiscencias al incanato por parte de Eliane Karp, esposa de Toledo.

Pero Perú Posible no era un proyecto político basado en alguna ideología, ni siquiera en un proyecto cultural, sino que era un mero

¹³ Ver: Castañeda Castro, Carlos Fernando. «Fujimori: Soy inocente». *politikaperu.org*, Lima, 12 de agosto del 2017. En: bit.ly/3OZCaBI

¹⁴ Ver: «Vargas Llosa retira su columna de ‘El Comercio’». *idl-reporteros.pe*, Lima, 31 de mayo del 2011. En: bit.ly/3ybphgR

¹⁵ Ver: «Club de la construcción». *idehpucp.pucp.edu.pe*, Lima, 20 de diciembre del 2020. En: bit.ly/319Eio2

¹⁶ Ver: «El doctorazo y el hermanito». *idl-reporteros.pe*, Lima, 20 de setiembre del 2018. En: bit.ly/3OKCnbW

¹⁷ Ver: «La historia no contada de los ‘Pepeaudios’ en medio del conflicto por Tía María». *elbuho.pe*, Arequipa, 30 de setiembre del 2015. E: bit.ly/3P1tQB7

¹⁸ Ver: «El ‘arequipazo’ derribó al gabinete peruano». *lr21.com.uy*, Montevideo, 14 de julio del 2002. En: bit.ly/3R1hkDD

proyecto electoral construido alrededor de las amigas y amigos de Toledo y, a su vez, las amistades de estos. Por eso el símbolo del partido era una «T», aunque se le haya querido disfrazar¹⁹. Así pues, mucha gente que votó por él se sintió estafada viendo como el modelo económico de la dictadura de Fujimori se mantuvo intacto. El representante electo terminó sin representar a quienes debieron ser representados/representadas, lo que quedó evidenciado en su bajísima popularidad pese al crecimiento económico que experimentaba el país²⁰.

Entonces, ¿para qué Toledo quiso llegar al poder, al punto de ponerse en peligro él mismo²¹? ¿Por pura vanidad? ¿Por desprendimiento personal queriendo poner sus conocimientos al servicio del país? A estas alturas ya todos y todas sabemos la respuesta: por su vocación fujimorista²².

A Toledo le seguirá un Alan García que pasó del furioso antiimperialista de su primer gobierno a ser un implementador del plan de gobierno de la «candidata de los ricos»²³. No solo se metamorfoseó durante la campaña para mostrar que había cambiado políticamente, sino que una vez alcanzado el triunfo les dio la espalda a sus votantes para asumir como suyos los proyectos de quienes habían perdido las elecciones, lo que se vio plasmado no solo en las medidas adoptadas durante su mandato, sino en las personas que conformaron su gobierno, que podían ser cualquier cosa, menos representantes de quienes le dieron el

¹⁹ Ver: Aurelio Arévalo, Juan. «Conozca la historia detrás de los símbolos de algunos partidos políticos». *archivo.elcomercio.pe*, Lima, 14 de noviembre del 2010. En: bit.ly/3a9X81A

²⁰ Ver: «Popularidad de Toledo cae a 10% en Perú». *eluniverso.com*, Guayaquil, 19 de enero del 2004. En: bit.ly/3PSeyPM

²¹ Ver: Fabián, Mireya. «Violencia y conspiración: el incendio del Banco de la Nación». *somosperiodismo.com*, Lima, 26 de diciembre del 2018. En: bit.ly/3ajD4d8

²² Ver: «Alejandro Toledo, los 31 millones de dólares en coimas de Odebrecht y todos sus delitos en Perú». *infobae.com*, Lima, 28 de setiembre del 2021. En: bit.ly/3afhzdE

²³ Ver: Marirrodriaga, Jorge. «Flores y García se disputan el paso a la segunda vuelta de las presidenciales de Perú». *elpais.com*, Lima, 10 de abril del 2006. En: bit.ly/3yF77FN

voto al «candidato de los que no eran ricos»²⁴. Otra vez las/los representados fueron engañados. Se logra el triunfo con el voto, pero finalmente gobiernan quienes perdieron. La consecuencia: el Apra, el partido político más sólido del Perú, no puede, siquiera, participar en las elecciones presidenciales siguientes, teniendo que renunciar a su candidatura la invitada de García, Mercedes Aráoz²⁵, la misma que llegó a la vicepresidencia después con Pedro Pablo Kuczynski y que luego quiso ser presidenta de la mano de las malas artes del fujimorismo²⁶. Y como si esto hubiera sido el canto de un ave de mal agüero, el Apra se fujimoriza y decae hasta su situación actual de casi inexistencia.

¿Fue para esto que García quería tener una segunda oportunidad en el poder? ¿Quería destruir la organización política a la que dedicó su vida? ¿Descubrió que estuvo equivocado durante toda su militancia defendiendo ideas de centroizquierda en lugar de un neoliberalismo sin ambages²⁷? ¿O fue su vena fujimorista la que guio su destino²⁸?

Luego vendrá Ollanta Humala con un partido político tan propio que llevaba una «O» por símbolo, con un discurso de izquierda al que apoyaron amplios sectores de la ciudadanía, creyendo que iba a representarlos y no a defraudarlos desde los primeros días de su gobierno. Pero la historia se repitió una vez más. Las medidas que fue tomando el *outsider* del momento lo alejaron de los deseos que debía representar, provocando la

²⁴ Ver: «Presidente Alan García tomó juramento al nuevo Gabinete que encabeza Yehude Simon». *andina.pe*, Lima, 14 de octubre del 2008. En: bit.ly/3Raiblu

²⁵ Ver: «Mercedes Aráoz anuncia su renuncia como candidata a la Presidencia por el Partido Aprista». *andina.pe*, Lima, 16 de enero del 2011. En: bit.ly/3AkYTUs

²⁶ Ver: «Mercedes Aráoz: ¿Habría presunto delito de usurpación de funciones tras asumir el cargo de presidenta?». *larepublica.pe*, Lima, 30 de setiembre del 2019. En: bit.ly/2oMWzml

²⁷ Ver: «El síndrome del perro del hortelano». *indigenasdelperu.files.wordpress.com*, Lima, 28 de octubre del 2007. En: bit.ly/3OFqHY7

²⁸ Ver: Tola, Raúl. «Alan García: la caída en desgracia del político infalible». *elpais.com*, Lima, 5 de diciembre del 2018. En: bit.ly/3ulQNXZ

división de su bancada²⁹. Al acabar su mandato, su organización política, hoy extinta, no pudo sostener la siguiente campaña electoral en la que lanzó a Daniel Urresti para presidente, quien luego fue también candidato de otras agrupaciones caracterizadas por el vacío ideológico y su inocultable corazón fujimorista, sin ser nada de ello obstáculo para que se presentara a sí mismo como antifujimorista³⁰.

Por su parte, Humala, y la «radical» del partido, Nadine Heredia, terminaron con abultadas acusaciones fiscales en su contra, las que los llevaron a pasar un tiempo en la cárcel³¹.

Pero la tragedia no se detiene. Pedro Pablo Kuczynski (PPK), fiel representante de las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), gana las elecciones del 2016 en una ajustada segunda vuelta con los votos de quienes no creen en su plan de gobierno, pero que consideraban que un mandato de la candidata del fujimorismo «oficial» sería la instalación de una cleptocracia cruda y dura³². No hay aquí un voto por el mal menor, como se dijo, sino un voto para evitar que el mal llegue al poder. Lo primero es una acción política, lo segundo, una acción moral; y que se haya hecho necesaria mostraba que no importaba cuán bajo hayamos caído, todavía se podía ir más al fondo en cuanto al descalabro de nuestro sistema político, incluida la representación.

Aquí es necesario tener en cuenta lo siguiente: PPK no está pensando en un proyecto político que supone es el mejor para el país cuando decide postularse, sino que está pensando en sí

²⁹ Ver: «Los congresistas que renunciaron a la bancada Gana Perú en este gobierno». *canaln.pe*, Lima, 19 de octubre del 2015. En: bit.ly/3ybGqad

³⁰ Ver: «Perfil. Daniel Urresti, el exministro y procesado por asesinato que llegó al Congreso con medio millón de votos». *rpp.pe*, Lima, 9 de febrero del 2020. En: bit.ly/3IrrM3v

³¹ Ver: «Perú: ¿por qué dictaron orden de prisión contra Ollanta Humala y Nadine Heredia? ¿Y qué tienen que ver con el escándalo Odebrecht y Venezuela?». *bbc.com*, Lima, 14 de julio del 2017. En: bbc.in/3NGNy3Z

³² Ver: Riepl, Martín. «¿Por qué la izquierda de Perú hace campaña para que gane un candidato de derecha?». *bbc.com*, Lima, 2 de junio del 2016. En: bbc.in/3y9iGn4

mismo, por eso se crea un partido a su medida, al que bautiza con sus iniciales: PPK (Peruanos por el Kambio). No le importó si hubo que destruir el idioma porque lo importante era él y su nombre, y el nuevo cargo que incluiría a su currículo; aunque, finalmente, lo que tuvo que añadir fueron antecedentes penales³³. Ya en desgracia, el partido con el que ganó las elecciones cambió de nombre, de «ideología» un par de veces y, por último, desapareció.

Su rival, Keiko Fujimori, se le parecía en varias cosas. Ambos admiraban al fujimorismo, el símbolo de su partido también era su inicial (K), y, en ese momento, también ofrecía la continuidad y profundización del modelo neoliberal (aunque, como con PPK, eso era lo de menos).

A la hija de Fujimori no la motiva ideología alguna ni proyecto político concreto, sino ella misma y sus ansias de repetir lo que su padre hizo en el poder. Por eso, con su mayoritaria bancada, le declaró la guerra a quien debiera ser su aliado político natural. Así las cosas, quienes votaron por la propuesta económica de K, debieron sentirse conformes con lo que implementaba PPK, y, por eso, traicionados por la reacción opositora de K, quien nunca representó a nadie más que a ella misma, y que tenía sobre sus «invitados/invitadas» (solo una minoría de su bancada era militante de Fuerza Popular³⁴) un control tal que hasta le pedían permiso para aplaudir³⁵. Sin embargo, es innegable que una parte del electorado de K alentaba su feroz oposición y soñaba con ver caer a PPK por haberse atrevido a interponerse en los planes de su «líderesa». Este sector de la ciudadanía no podría calificarse de derecha ni neoliberal, sino, simplemente, fujimorista. La gran

³³ Ver: «Prisión preventiva contra PPK: Revisa el análisis completo de esta medida del equipo Anticorrupción». *idehpucp.pucp.edu.pe*, Lima, 23 de abril del 2019. En: bit.ly/3yF2xas

³⁴ Tovar, Alicia. «Los congresistas electos que cambiaron de camiseta para llegar al poder». *convoca.pe*, Lima, 15 de junio del 2016. En: <https://bit.ly/3bO5qNe>

³⁵ Ver: «Botica abierta». *idl-reporteros.pe*, Lima, 24 de octubre del 2018. En: bit.ly/3bQ3mUI

mayoría de él no podría aprovecharse del poder, pero parece que la experiencia vicaria les produce un goce cuyo análisis resulta incomprensible para la ciencia política, al menos sin el auxilio del psicoanálisis³⁶.

Obligado PPK a renunciar, Martín Vizcarra asume la presidencia. El ex gobernador de Moquegua no fue parte de la plancha presidencial por su papel distinguido dentro del partido, que además fue fabricado para la ocasión, ni por haberse destacado a lo largo de su vida como un defensor de las políticas neoliberales por las que tanta simpatía tenía PPK, sino por una estrategia electoral que aconsejaba algo de color provinciano³⁷. Así, asume la primera magistratura sin representar, siquiera, a la bancada del partido por el que postuló y que le fue quitando el respaldo hasta convertirse en opositor suyo y aliado del fujimorismo³⁸, que, como vemos, cual agujero negro, va tragándose entero a todo el sistema político peruano.

Ante la falta de representación política del presidente, el vacío fue llenado por una simpatía que creció espectacularmente cuando disolvió un Congreso que ya no representaba a casi nadie, y que, ingenuamente, pensamos que no había forma de que fuera reemplazado por otro que también tuviera «hermanitos», «wachiturros», «temerarios del crimen», etcétera³⁹.

Es así que las y los parlamentarios que sustituyeron a quienes fueron echados/echadas hicieron una campaña política con el objetivo de obtener los votos de la ciudadanía que sintonizaba con la evidente necesidad de una profunda reforma política

³⁶ Ubilluz, Juan Carlos. *Los nuevos súbditos. Cinismo y perversión en la sociedad contemporánea*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2010.

³⁷ Ver: «Bruce sobre Vizcarra: 'Necesitábamos un provinciano en la plancha porque había demasiados blancos'». *gestion.pe*, Lima, 5 de junio del 2019. En: bit.ly/3lawF0o

³⁸ Ver: «Juan Sheput: Martín Vizcarra 'sabotea permanentemente' a Salvador del Solar». *gestion.pe*, Lima, 28 de setiembre del 2019. En: bit.ly/3ycQFuQ

³⁹ Ver: Grados, Laura. «5 razones por las que todo el mundo está pidiéndole a Vizcarra la cuestión de confianza ante el Congreso». *utero.pe*, Lima, 29 de mayo del 2019. En: bit.ly/3P6bYVX

con la cual intentaríamos salvar la democracia de los grupos que estaban secuestrándola. Un referéndum dejó en claro el 2018 lo que querían las/los representados, pero los electos y electas a principios del 2020 dejaron muy pronto en evidencia que no representaban a ningún sector de la ciudadanía, ni siquiera a sus votantes, sino a grupos con intereses groseramente económicos y a sí mismos.

No les importó que sus acciones encaminadas a objetivos inmediatos iban a tener largas repercusiones en contra de la maltrecha democracia peruana, forzando groseramente la ya famosa «incapacidad moral permanente» para vengar a sus antecesores, vacando a Vizcarra y colocando en su lugar a alguien como Manuel Merino, por quien nadie votó para presidente⁴⁰ y que por tanto carecía de toda capacidad de representación. Su gabinete era, sin duda, una prueba irrefutable en ese sentido⁴¹.

Solo así se explica la protesta masiva de la ciudadanía, no solo contra Merino, sino contra las y los congresistas por quienes votó poco tiempo antes, y que inauguraron un nuevo método para llegar a la presidencia, sin votos y sin representación alguna. Y no es que el electorado peruano sea voluble, como también se ha dicho, sino que lo son quienes llegan al poder y de inmediato dejan de representar a quienes les correspondía hacerlo.

La calle expulsa a Merino y lo reemplaza Francisco Sagasti en la presidencia de la República, quien, como Vizcarra, sustituye la representación política por la simpatía que logra generar en amplios sectores de la ciudadanía. Así, pasamos de Vizcarra, a quien nadie eligió presidente, sino vicepresidente, a Merino, quien compitió electoralmente en una sola región del país, y de allí a

⁴⁰ Ver: «Merino, tercer presidente del Perú en cuatro años con apenas 5,000 votos». *gestion.pe*, Lima, 10 de noviembre del 2020. En: bit.ly/3nBLVtP

⁴¹ Ver: «¿Quiénes son los nuevos ministros de Manuel Merino?». *larepublica.pe*, Lima, 12 de noviembre del 2020. En: bit.ly/3bKhO0D

Sagasti, quien tenía el mismo problema que sus antecesores desde el punto de vista de la representación⁴².

Así, cuando llegó el momento de elegir a las/los nuevos congresistas y a quien tuviera que reemplazar a Sagasti, el panorama no podía ser peor. Casi era una competencia entre el fujimorismo oficial y los otros muchos fujimorismos «informales», entre las candidaturas impresentables a las que nos tenía acostumbrados el fujimorismo oficial y aquellas con las que el fujimorismo paralelo quería dejar en claro que había aprendido bien la lección⁴³.

Entonces, tenemos que Solidaridad Nacional, el partido con el que alguna vez Luis Castañeda Lossio se enfrentó a Fujimori y luego apoyó al fujimorismo, cambió de símbolo, trocando el sol amarillo por una «R», no de «renovación», como dicen, sino de «Rafael», su millonario dueño, y se tiñó de extrema derecha⁴⁴, pero sin militantes propios, sino con invitadas/invitados reciclados de otras tiendas políticas o que salieron de la nada⁴⁵. Somos Perú, el partido que fundó Alberto Andrade para enfrentarse a Alberto Fujimori, resultó cobijando al fujimorista acérrimo de Daniel Salaverry y al destituido por el fujimorismo, Martín Vizcarra. El alcalde mediático de La Victoria, George Forsyth, se presenta a la presidencia para hacer realidad el sueño de su papá, Harold Forsyth⁴⁶. Y Keiko hará lo mismo, tratando de desvincularse de quien guio toda su vida política, precisamente, su papá. Hernando

⁴² Ver: «Francisco Sagasti se convierte en el nuevo presidente de Perú, el tercero en una semana». *bbc.com*, Lima, 16 de noviembre del 2020. En: bbc.in/3nDMvHK

⁴³ Ver: «Elecciones 2021: Seis candidatos al Congreso por Lima tienen denuncias e investigaciones por delitos en agravio del Estado». *convoca.pe*, Lima, 9 de abril del 2021. En: bit.ly/3OYGGRf

⁴⁴ Ver: «La visita de Vox a Perú causa rechazo en los partidos de Gobierno». *efe.com*, Lima, 25 de setiembre del 2021. En: bit.ly/3OGETzS

⁴⁵ Ver: «López Aliaga reconoció que escogió a sus candidatos al Congreso por Zoom». *larepublica.pe*, Lima, 23 de marzo del 2021. En: bit.ly/3NJpoFY

⁴⁶ Ver: León Moya, Carlos. «Ser lo que tu padre no pudo ser: monólogo de George Forsyth jugando fútbol excitante». *sudaca.pe*, Lima, 26 de enero del 2021. En: bit.ly/3OKi26G

de Soto usará el vientre de alquiler Avanza País para formar una agrupación cuya única ideología es él mismo, y que, pese a ello, renunciará a la misma meses después. Las empresas de José Luna participan a través de Podemos Perú, que tiene como estrella al que fuera candidato de Humala, Daniel Urresti. Las empresas de César Acuña postulan con el partido que tiene una «A» como símbolo (no de Alianza para el Progreso, precisamente), lanzando al ruedo político al propio Acuña y a varios de sus familiares, así como a invitadas/invitados que parecen sacados de un sombrero de mago. Acción Popular postuló a Yonhy Lescano, que no tenía consenso ni al interior de su propio partido, cuya ala fujimorista era cada vez más notoria y poderosa. Juntos por el Perú puso su esperanza en la simpatía que despertaba Verónica Mendoza y en ser una izquierda cada vez menos de izquierda. Perú Libre, con un plan de izquierda estatista, recurre a un invitado, ex militante de Perú Posible, fogueado dirigente sindical, pero sin formación teórico-política alguna (el ahora presidente Pedro Castillo).

Con estos ingredientes, el plato no podía ser otro que el que finalmente se sirvió el 28 de julio del 2021. Aunque la preparación del mismo también jugó un papel importante: una primera vuelta marcada por los estragos en la salud de la población y la grave crisis producto de la paralización de las actividades económicas, y una segunda vuelta que se llevó de tal forma, entre Fujimori y Castillo, que minó toda posibilidad de representación política, y que contribuyó al debilitamiento de las instituciones en las que se asienta la democracia. Expliquemos por qué.

Ya hemos visto que las agrupaciones en competencia en las elecciones generales pasadas no eran propiamente partidos políticos con ideologías sólidas, proyectos políticos claros, ni con militantes formados con las convicciones de sus agrupaciones, sino más bien, maquinarias electorales en torno a un candidato o candidata con el respaldo de grupos que esperaban beneficiarse una vez llegada al poder la alternativa que promovían.

De esta forma, las y los ciudadanos que eligieron votar por una agrupación u otra no tenían la posibilidad de ser representados en cuanto a sus perspectivas y pareceres políticos, pues ninguna agrupación exponía los suyos sin equívoco. No se vota entonces por ideologías ni proyectos políticos, ni siquiera por partidos políticos, sino por personas cuya carta de presentación son las promesas que hacen en campaña. ¿Cómo saber si un candidato/candidata que promete acelerar el proceso de vacunación estará a favor o en contra del enfoque de género en el currículo escolar? ¿Cómo saber si un candidato/candidata que promete reactivar la economía estará a favor o en contra de iniciativas más radicales para impedir la tala ilegal en la Amazonía? ¿Cómo saber que alguien que promete generar empleo profundizará o no la tercerización laboral? Ni siquiera puede el electorado fijarse en la trayectoria política anterior, porque la regla general es una zigzagueante actuación de quienes candidatean (a veces incluso dentro de la misma campaña se proponen cosas muy diferentes entre semana y semana). Y es que no se hace política, sino *marketing* electoral. Y si no hay política, no hay representación política.

Si nos fijamos en las candidaturas al Congreso, la cosa se agrava. Por el voto preferencial cada quien hace su propia campaña, convirtiéndose la correigionaria y el correigionario en el enemigo a vencer, dejando en evidencia que aquí el proyecto partidario es lo de menos. Lo único que importa es el proyecto personal. Y entre las/los candidatos de una misma agrupación hay propuestas y tendencias políticas muy disímiles. Se puede estar de acuerdo con las ideas del candidato A, pero ese voto puede terminar llevando también al Congreso al candidato B, con el que uno discrepa totalmente. Pero al final de cuentas, esto tampoco importa, porque una vez en el parlamento, el A se volverá B y B cambiará de bancada. Y esto porque las/los congresistas sienten que no tienen la obligación de representar a sus votantes. Así se tiene un Congreso que con menos de una docena de votos impedirá que millones de

ciudadanos y ciudadanas expresen su voluntad en un referéndum⁴⁷ o que cambie lo que la población decidió con millones de votos en una consulta popular⁴⁸, o que con 87 votos se ponga de presidenta a quien nunca recibió respaldo alguno para ello⁴⁹.

Y todo esto en un contexto que promueve la despolitización. La pandemia es erróneamente tratada como un asunto exclusivamente sanitario por todos los partidos políticos. Que repiten que no se pudo prever, que se trata de una guerra contra el virus, que la COVID-19 afecta a todas y todos por igual, que la vacuna será la solución y que depende de cada quien ponerse a salvo; como si se trataran de verdades científicas y no parte de un discurso ideológico⁵⁰. Y en esas circunstancias las propuestas electorales solo se distinguen por quién promete más camas UCI o más plantas de oxígeno. La pobreza ideológica de la izquierda es tal que no puede vincular al SARS-Cov-2 con el modo de explotación de la naturaleza propio del capitalismo. Mientras la derecha apenas si puede balbucear sus propuestas⁵¹ sobre esto y sobre lo que llama reactivación económica, y que la izquierda repite sin dejar en evidencia que la receta para tal reactivación es también ideológica y que por tanto hay diferentes y opuestas formas de implementarla. Así transcurre la primera vuelta de las últimas elecciones generales, siendo la segunda peor en todo sentido, y más en cuanto a la representación.

⁴⁷ Ver: «Congreso: comisión archiva proyecto de referéndum para convocar asamblea constituyente». *andina.pe*, Lima, 6 de mayo del 2022. En: bit.ly/3ymzcQW

⁴⁸ Ver: «Comisión de Constitución aprueba dictamen que establece el retorno a la bicameralidad». *comunicaciones.congreso.gob.pe*, Lima, 7 de junio del 2022. En: bit.ly/3OGO832

⁴⁹ Ver la ficha de María del Carmen Alva Prieto, presidenta del Congreso, en: congreso.gob.pe/congresistas2021/MariaAlva/

⁵⁰ Ver: Ramos Salinas, José Luis «Pfizer: 'soy el número uno, cuando pueda te vacuno'». *El7mocirculo.blogspot.com*, Arequipa, 21 de julio del 2022. En: bit.ly/3PFh0sG

⁵¹ Ver: «López Aliaga leyó propuestas porque el 'formato no ayudaba a transmitir todo su plan de gobierno', dice Montoya». *rpp.pe*, Lima, 1 de abril del 2021. En: bit.ly/3bST4Ud

Es importante resaltar que la democracia liberal supone la libre competencia de distintos proyectos políticos encarnados en partidos, donde las y los ciudadanos votan por el proyecto que represente mejor sus propias maneras de ver la realidad y sus deseos de transformarla o no. Por ello la segunda vuelta debió ser una competencia entre las dos propuestas que recibieron el respaldo mayoritario de la ciudadanía, lo que no ocurrió porque quienes pasaron a la segunda vuelta lo hicieron con porcentajes exigüos de votación⁵². Y esto por la gran cantidad de candidaturas que permite el hecho de no tener que representar un proyecto político determinado, sino solo los propios intereses personales y de grupo.

Pero, como ya nos habremos dado cuenta, siempre hay una forma de estar peor. Ya que con la «prensa libre» -convertida en maquinaria de propaganda electoral- y un financiamiento millonario a favor del fujimorismo se logró convertir a la segunda vuelta en una disputa entre el Perú y las/los enemigos de la patria. No se trataba ya de política, sino de patriotismo o de desprecio por los valores de la nación. De estar bien informado o ser un ignorante desinformado. De vivir en la capital o en las provincias. De ser «blanco» o «indio». De ser héroes de espada o salvajes de machete⁵³.

El fujimorismo fue incapaz de construir una propuesta política para sí (nunca ha sido su prioridad), pero en cambio fue muy eficaz en difundir la supuesta propuesta política de su adversario. Había que elegir entonces entre un fujimorismo que pasaba del neoliberalismo al populismo, y una izquierda con discurso no solo pobre, sino también tímido, acusada de querer crear una Corea del Norte en esta parte del continente⁵⁴. En esas condiciones, ganara

⁵² Ver: «JNE proclama resultado de la primera vuelta presidencial». *andina.pe*, Lima, 20 de mayo del 2021. En: bit.ly/3OHhb9

⁵³ Ver: «Militares retirados se manifiestan contra supuesto 'fraude' electoral en Perú». *france24.com*, Lima, 22 de junio del 2021. En: bit.ly/3IfRnfr

⁵⁴ Ver: «Keiko Fujimori dice que Perú debe ser país del 'primer mundo, no Corea del Norte'». *france24.com*, Lima, 15 de abril del 2021. En: bit.ly/3uqq78l

quien ganara, el resultado en términos de representatividad iba ser el mismo: caída libre. Y eso sin tomar en cuenta la parodia del supuesto fraude⁵⁵.

Así llegamos a un discurso presidencial inaugural de Pedro Castillo donde anunciaba no una carrera nuclear para amenazar a Estados Unidos y sus aliados, sino un proyecto republicano para construir ciudadanía en un país marcado por la discriminación, la desigualdad y la injusticia⁵⁶. A las y los votantes del maestro rural que estaban más a la izquierda les pareció que dejaban de ser representados, aunque sin sentir que se trataba de una traición; mientras quienes estaban más al centro mitigaron sus miedos y pensaron que no se equivocaron cuando fueron a las ánforas. Pero menos de un año después de ese 28 de julio del 2021 ya no quedaba casi nada de esa propuesta inicial, repitiéndose, en los hechos, una vez más, que las medidas que se toman (sobre todo las que se dejan de tomar) parecen venir de quienes perdieron las elecciones y no de quienes las ganaron: una estafa más.

En el Congreso la cosa no es mejor. Desde antes de asumir funciones ya empezaron los movimientos de las y los parlamentarios electos⁵⁷ saliendo de las agrupaciones que los llevaron al escaño para irse a otras que fueron su competencia. Y al poco tiempo de instalada la «asamblea de representantes», continuó el transfuguismo (hace no mucho condenado y hoy institucionalizado), y hasta se crearon nuevas bancadas con declaraciones de principios y todo que no representan a nadie porque la lógica democrática es inversa: primero se señala lo que uno piensa y luego se piden los votos, nunca al revés, como ahora,

⁵⁵ Ver: Zárate M., Pamela. «Comisión de Fuerza Popular fue punto de burla tras viaje hasta Estados Unidos (VIDEO)». *elbuho.pe*, Lima, 1 de julio del 2021. En: bit.ly/3yCXnMa

⁵⁶ Ver: Discurso de asunción del presidente de la República, José Pedro Castillo Terrones. 28 de julio de 2021. En: bit.ly/3Aq5zk9

⁵⁷ Ver: «Congresista electo Héctor Valer fue separado de bancada Renovación Popular». *andina.pe*, Lima, 3 de julio del 2021. En: bit.ly/3ustYBN

que una vez electo, recién anuncio hacia dónde apunto. Y no es que quienes se quedaron en sus agrupaciones sean principistas, porque cuando votan no se cansan de dar sorpresas y traicionar a quienes supuestamente representan⁵⁸.

Por todo esto es que la indignación manifestada en el deseo de «que se vayan todos» tiene el nivel que tiene en las encuestas⁵⁹. Pero me temo que el problema no son las personas que están hoy en el Ejecutivo y en el Legislativo, sino el sistema político mismo, que no cesa de demostrarnos que siempre se puede estar peor. Por ello es ingenuo señalar como la causa del problema una supuesta incapacidad de las autoridades o, peor aún, por su tufo fascista, culpar a la ciudadanía por todo esto, diciendo que se equivocó al elegir⁶⁰, cuando, en realidad, el sistema se ha convertido en una farsa que no puede, sino, producir farsantes.

En estas circunstancias, el derecho al voto ha perdido sentido, siendo el derecho a decidir lo que nos puede devolver la ciudadanía (si alguna vez la tuvimos); no decidir en manos de quién se ejecutará la próxima estafa en nuestra contra, sino cada medida trascendente que se tome en nuestra casa, en nuestro centro laboral, en nuestra localidad y en este país que, cada vez, es menos nuestro.

⁵⁸ Ver: «Betssy Chávez: Los nueve congresistas cerronistas que votaron a favor de la censura de la ministra de Trabajo». *infobae.com*, Lima, 27 de mayo del 2022. En: bit.ly/3NGPfi4

⁵⁹ Ver: Morales, María. «Encuesta IEP: para el 88%, el Congreso es percibido como la institución con mayor corrupción generalizada». *data.larepublica.pe*, Lima, junio del 2022. En: bit.ly/3upAYiW

⁶⁰ Ver: «Mario Vargas Llosa: 'Hubo unas elecciones limpias y los peruanos han votado mal'». *infobae.com*, Lima, 13 de mayo del 2022. En: bit.ly/3ackYK8

La descentralización en los años de crisis del régimen político

Javier Azpur A.

Sumilla

El cambio más significativo en la estructura del Estado desde la transición democrática ha sido la descentralización. Tuvo un comienzo acelerado con Alejandro Toledo, pero hoy no solo está paralizada, sino que enfrenta la recentralización que emprendió Alan García y continuaron los demás Gobiernos. Así, junto con la profundización de la crisis del régimen político desde el 2016, se hicieron más evidentes las debilidades de los niveles subnacionales y se acentuó la pérdida de legitimidad de este importante proceso.

Desde el inicio de la reforma, el interés ha estado en el aspecto administrativo, en la modernización y en la mejora de la gestión de los gobiernos subnacionales, aspectos relevantes pero insuficientes.

En este artículo hacemos una breve revisión de cuatro dimensiones que ponen en el centro de la atención el carácter político de la descentralización: el enfoque territorial, la necesaria reforma del Estado, la importancia de la participación y del fortalecimiento de los sistemas políticos regionales, y la conducción concertada de la reforma entre los tres niveles de gobierno. La situación que encontramos nos permite constatar el estancamiento del proceso y la necesidad de trascender el enfoque administrativo y sectorial.

LA REFORMA DESCENTRALISTA se estancó desde hace varios años por la negativa de las élites políticas y económicas en tomar medidas para resolver los nudos críticos que entranpan dicho proceso: los serios problemas de gestión de las organizaciones que acceden a los gobiernos subnacionales y el avance de la corrupción en las regiones y municipalidades. Prueba de ello son los datos de las encuestas de opinión donde se muestra la pérdida de legitimidad no solo de los gobiernos regionales y locales, sino también de la descentralización como camino para impulsar un cambio en la estructura y la forma de funcionamiento del Estado. Esta realidad debilita la relevancia del tema en la agenda política nacional y crea condiciones para que continúe avanzando la estrategia de recentralización iniciada durante el segundo gobierno de Alan García.

La profundización de la crisis de representación y de la inestabilidad política iniciada el 2016 no ha sido ajena a los escenarios políticos e institucionales subnacionales, favoreciendo a las campañas de desprestigio sobre los gobiernos regionales y locales, y contra la propia reforma. Ni la sociedad organizada ni las estructuras políticas han tenido capacidad para responder y elaborar propuestas y políticas eficaces que pudieran detener esta tendencia.

En los últimos seis años, todos los presidentes de la República han manifestado su interés por la descentralización: realizaron

numerosas reuniones con los gobernadores y alcaldes, expresaron su voluntad de fortalecer sus gestiones y afirmaron su intención de dar forma a una alianza intergubernamental. Si nos guiamos por los discursos, podríamos afirmar que la descentralización ha sido un tema importante en la agenda de los gobernantes. Sin embargo, el análisis de las medidas tomadas en temas críticos de la reforma muestra una realidad totalmente distinta.

En este artículo veremos de manera breve cuatro dimensiones del proceso de descentralización que consideramos fundamentales para replantear la reforma y sobre las cuales diversos sectores institucionales y académicos han insistido de manera reiterada, desde hace varios años, sin encontrar respuesta ni en la representación parlamentaria ni en los sucesivos Gobiernos.

El enfoque territorial

Nuestra diversidad territorial y su potencial para aportar al desarrollo nacional, así como la importancia de cerrar las profundas brechas entre las regiones, son los principales factores que dan sentido a la descentralización. No obstante, desde que se inició la reforma el 2002 ha primado una mirada administrativa en la que nunca estuvo en cuestión el enfoque sectorial que define la organización y el funcionamiento del Estado. La diversidad se reconoce en los discursos, pero no se considera un factor indispensable para el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Por eso no sorprende que se tuviera que esperar 11 años desde que se inició la descentralización para que el Acuerdo Nacional debatiera y aprobara la Política de Ordenamiento y Gestión Territorial, en la que se afirma el compromiso de impulsar este proceso de manera integrada, eficaz y eficiente con una perspectiva estratégica. Además, dicha política contiene un conjunto de lineamientos para avanzar en una reforma de la gestión pública

y promover el protagonismo de los actores estratégicos de los distintos territorios. Sin embargo, es importante señalar que este foro abordó el tema ante la decisión del Gobierno y del Congreso de eludir un debate serio y vinculante sobre esta necesaria política. Nueve años después de aprobada, se puede afirmar que no ha ido más allá de ser una declaración de buenas intenciones.

A partir de la instalación del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski el 2016, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) consideró indispensable avanzar hacia un nuevo enfoque de la descentralización que tuviera como referencia el territorio y que dejara atrás la mirada administrativa y normativa que había caracterizado a la reforma. Esta narrativa continuó con los gobiernos de Martín Vizcarra y Francisco Sagasti, pero desapareció en el del presidente Pedro Castillo, salvo durante la corta gestión de Mirtha Vásquez al frente de la PCM. Durante el mandato del expresidente Vizcarra se añadió al discurso oficial el impulso de una estrategia para la diversificación productiva, la generación de cadenas de valor, el incremento de la competitividad y la productividad, así como la inclusión de los pequeños productores urbanos y rurales, a partir de las características y potencialidades de los territorios.

Es necesario reconocer el esfuerzo de la Secretaría de Descentralización de la PCM, encargada de la conducción del proceso, para dar presencia y legitimidad al enfoque territorial en el discurso gubernamental, así como para impulsar algunas iniciativas piloto, apoyadas por la cooperación internacional, que permitieran mostrar las posibilidades de avanzar hacia un nuevo enfoque de la gestión pública. Lamentablemente, fueron una voz solitaria en gobiernos nacionales reacios al cambio descentralista. No hay que profundizar mucho en el análisis para constatar que el avance en la proclamada reorientación de la descentralización hacia el enfoque territorial y su fortalecimiento son prácticamente

nulos, lo que resalta más con la persistencia del enfoque sectorial de las políticas nacionales.

Una decisión interesante fue la creación el 2017 del Viceministerio de Gobernanza Territorial en la PCM, integrado por las secretarías de Descentralización, de Demarcación Territorial y de Diálogo Social. Sin embargo, su capacidad para orientar las mejoras en la gestión pública se limitó seriamente al mantener fuera de su ámbito a la Secretaría de Modernización. Además, una decisión similar respecto del Centro de Planeamiento Estratégico (Ceplan) restringió su posibilidad de articular la planificación de las municipalidades, los gobiernos regionales y los sectores del gobierno nacional en función de las diversas realidades territoriales. Así pues, en los hechos, la atención del viceministerio se concentró en hacer frente a la creciente conflictividad social. Esta realidad no solo no se ha modificado con el actual Gobierno, sino que incluso se ha debilitado la capacidad del viceministerio para el tratamiento de los conflictos.

Quizá la estrategia más significativa en relación con el enfoque territorial en este período fue el establecimiento el 2018 de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), por iniciativa de la Secretaría de Descentralización, a partir de una recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Se plantearon como una ruta para superar el enfoque sectorial, reorientar la descentralización, avanzar hacia un sistema nacional y descentralizado de planificación, y para articular los tres niveles de gobierno en los territorios. Lo cierto es que, transcurridos cuatro años, el avance es muy limitado en relación con estos objetivos.

Si bien se previó la instalación de las ARD en todas las regiones (26), solo se han conformado 11 agencias en igual número de departamentos, con un nivel de compromiso muy heterogéneo de los ministerios, empresarios, gobiernos subnacionales y sociedad civil en cada uno de estos. Además, esas 11 agencias están aún en una etapa de institucionalización, de aprobación de

reglamentos y planes, así como de suscripción de compromisos con los actores regionales. En pocos casos se han hecho diagnósticos para identificar potenciales cadenas de valor y sus principales problemas.

A pesar del esfuerzo de la Secretaría de Descentralización no será posible avanzar en el sentido propuesto si se mantiene el evidente desinterés de los sectores del Gobierno por este nuevo mecanismo y si persisten en una aproximación aislada a los territorios. Por otro lado, si continúa el peso decisivo de la cooperación internacional en el financiamiento de las ARD es válido preguntarse en qué medida esta estrategia es relevante para el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Este no es un tema menor para su viabilidad y sostenibilidad.

A pesar de sus limitaciones, las ARD son uno de los pocos intentos de tomar como referencia de la gestión pública la diversidad territorial y el protagonismo de los actores regionales, por lo cual sería importante que la Secretaría de Descentralización publicase la sistematización de la experiencia, que se ofreció para el primer trimestre del 2021. La próxima elección de nuevas autoridades subnacionales sería una buena oportunidad para promover el diálogo sobre las potencialidades y desafíos de las agencias.

Un Estado sin capacidad estratégica

Desde la improvisada y fracasada propuesta de estatización de la banca en 1987, cobró forma política el proyecto orientado a subordinar el Estado a los intereses del gran capital y limitar al máximo sus posibilidades de intervención en el mercado. Con el triunfo de Alberto Fujimori en 1990 se consolidó la alianza que llevó a la práctica ese proyecto y se realizaron reformas significativas como parte del ajuste estructural. En ese camino se mejoró la gestión de sectores del Estado claves para implementar el modelo

económico neoliberal y se abandonaron aquellos que son relevantes para el ejercicio de los derechos fundamentales de la población, y para potenciar la pequeña producción urbana y rural.

En las tres décadas transcurridas desde 1990 hubo diversas manifestaciones de resistencia social y política por un mayor protagonismo del Estado, aunque solo después del derrumbe del fujimorismo esta demanda fue ganando espacio. Sin embargo, los terribles efectos de la pandemia de la COVID-19 hicieron evidente en muy amplios sectores su importancia para garantizar el bien común y para brindar una protección básica a la ciudadanía. Al mismo tiempo, se reflejaron sus enormes carencias y limitaciones. La incapacidad del sistema de salud para responder a las necesidades más elementales de la población costó miles de vidas y la precariedad del sistema educativo ha tenido un duro efecto en la educación de nuestras niñas, niños y jóvenes, por solo señalar dos ejemplos críticos de esta realidad.

El escaso avance de la descentralización y su desvinculación de una reforma integral del Estado se reflejaron en las limitaciones de las municipalidades distritales y provinciales, así como de los gobiernos regionales, para implementar una estrategia preventiva, de detección temprana y de respuesta rápida a la pandemia, a pesar de la potencialidad que les daba su cercanía a la población. La debilidad de los mecanismos de coordinación entre los gobiernos subnacionales y de estos con el gobierno nacional complicó aún más los esfuerzos para enfrentar los nuevos desafíos a los que debía responder el Estado. Además, con la pandemia se constataron las grandes brechas en la calidad y cobertura de los servicios de salud en lo que se refiere a la infraestructura y la disponibilidad de camas hospitalarias, de personal especializado, de equipamiento o de insumos básicos (como el oxígeno y las pruebas para detectar la COVID-19).

Esta preocupante realidad no ha motivado a los distintos Gobiernos a cambiar su posición y asumir con seriedad que la

descentralización tiene que ser parte de la reforma del Estado. Un claro ejemplo es la ausencia de un sistema de planificación desde que, en 1992, el gobierno de Fujimori tomara la decisión de desaparecer el Instituto Nacional de Planificación (INP) y el Sistema Nacional de Planificación, con lo cual limitó seriamente la capacidad del Estado para construir un proyecto nacional y descentralizado de desarrollo. En los hechos, la conducción de las políticas públicas ha recaído en un fortalecido Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), conducido por una tecnocracia absolutamente receptiva a los intereses privados y guiada solo por indicadores macroeconómicos.

Más de 15 años después del cierre del INP, en junio del 2008, mediante el Decreto Legislativo n° 1088, se estableció el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan) y como cabeza del mismo al Ceplan, para construir el plan estratégico nacional y articular los planes sectoriales y los de los distintos niveles de gobierno. Y si bien su mandato se centró en promover, coordinar y orientar, no le otorgaron competencias para formular planes que fueran vinculantes para la gestión pública en los distintos niveles de gobierno. Así, la norma define el foro del Acuerdo Nacional, una instancia consultiva, como el espacio para la concertación del planeamiento estratégico. La debilidad del sistema se evidencia también en que los planes estratégicos formulados por el Ceplan no han servido de guía para la acción del Estado, que cuenta con múltiples planes desarticulados entre sí, muchos de los cuales no pasan de ser un texto sin utilidad alguna para la gestión pública.

El Ceplan ha tenido un rol muy activo estos años en promover experiencias de planeamiento sectorial, regional y local. Ha formulado el Plan Bicentenario al 2021, el Plan Estratégico Nacional al 2030 e incluso una Visión del Perú al 2050. Sin dejar de reconocer estos procesos y estudios, lo cierto es que esta institución tiene un rol marginal en la definición de las políticas y estrategias que han ejecutado los distintos Gobiernos. Nuestros

gobernantes no han tenido en su agenda el fortalecimiento de la institucionalidad y la capacidad de planeamiento del Estado en sus distintos niveles, lo que se refleja en que no han presentado ninguna iniciativa para reformar el Sinaplan, redefinir el rol que se le asigna a la planificación en la gestión pública o modificar el marco institucional que esta tiene en la estructura del Estado.

El diseño de la descentralización estableció como competencia de los gobiernos regionales la planificación del desarrollo regional, cuyo instrumento serían los Planes de Desarrollo Regional Concertados, los cuales se formularían con la participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil. Estos debían servir de guía para articular los presupuestos y las inversiones en cada departamento. En la práctica, este mandato no se ha hecho realidad. Es evidente que se carece de un enfoque de la gestión que vincule lo programático, lo operativo y lo presupuestal. Asimismo, se reflejan las debilidades de un proceso participativo que está lejos de expresar una negociación entre los actores fundamentales para el desarrollo regional. Sería injusto cargar toda la responsabilidad de esta realidad a las limitaciones de los gobiernos subnacionales, ya que no se puede obviar la precariedad institucional del Ceplan y la inexistencia práctica del Sinaplan.

La descentralización y la crisis del régimen político

Cuando se inició la descentralización hace dos décadas, ya era evidente la profunda crisis de representación del sistema político. A diferencia de lo que afirman diversos analistas, la reforma ofrecía posibilidades interesantes para repensar y replantear el funcionamiento de los partidos, así como para involucrar a la ciudadanía en las decisiones. Lamentablemente, la clase política ha desaprovechado esta oportunidad, pues no parece ver ningún problema en su casi inexistencia en los territorios ni en la enorme brecha que la separa de la sociedad y sus organizaciones. Así,

su creciente pérdida de legitimidad pone en cuestión su rol de representación y de gobierno.

Desde las elecciones subnacionales del 2006, los movimientos regionales han llenado el vacío de los partidos en los territorios frente a su incapacidad o falta de voluntad para construir una estructura en las regiones, provincias y distritos. A esto se agrega el cuestionamiento ciudadano a los partidos y la búsqueda de alternativas representativas de la realidad territorial que parecen encarnar mejor los movimientos regionales. La respuesta de las organizaciones políticas nacionales a esta realidad ha sido adoptar el rol de franquicias electorales, ofreciendo a los liderazgos sociales, empresariales o mediáticos de las regiones su inscripción legal y financiamiento para sus campañas. Sin embargo, esta estrategia tampoco les ha resultado en la mayoría de los casos y han prevalecido los movimientos regionales. Lamentablemente, salvo algunas honrosas excepciones, estos no se han constituido en una respuesta a la crisis de representación, por el contrario, replican las prácticas y las formas de entender la política de las estructuras nacionales a las cuales supuestamente cuestionan.

La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (Canrp) incluyó entre las reformas presentadas el 2019 iniciativas para promover la presencia territorial de los partidos, algunas propuestas sobre los movimientos regionales y proposiciones para mejorar la composición de los Consejos Regionales. La Canrp recomendó establecer el distrito departamental para la elección del Consejo Regional, con cifra repartidora y proporcionalidad de acuerdo con la población de cada departamento. Propuso restablecer el premio de mayoría, con un límite del 40%, eliminar el requisito de obtener como mínimo el 30% de los votos válidos en la primera votación para evitar la segunda vuelta y establecer un cronograma electoral que ampliara los plazos de la transferencia de las gestiones para hacerlas más ordenadas. Asimismo, planteó la obligación de los partidos nacionales de presentar candidatos/

candidatas por lo menos en la mitad de las regiones y la de los movimientos regionales de hacerlo en dos tercios de las provincias de su región. Sugirió también la reelección inmediata por un solo período.

Los representantes de los distintos Congresos no han tomado en cuenta las iniciativas para mejorar el rol del Consejo Regional y los sucesivos Gobiernos no le han prestado atención a esta instancia clave para la función normativa y de fiscalización de la gestión regional. Peor aún, una amplia confluencia de fuerzas en el actual Congreso decidió suspender las elecciones primarias, abiertas, secretas y obligatorias (PASO) como el mecanismo para definir a las/los candidatas a los gobiernos regionales y municipales en los comicios de octubre próximo, y dejaron en suspenso los requisitos de participación obligatoria en un porcentaje de regiones y provincias. Es claro el desinterés de la clase política por reformar el sistema político y su afán por persistir en los mismos mecanismos y formas de organización y decisión que están en la base de la crisis en la que se encuentran.

Si algo demuestran estos años de descomposición institucional es que, para salir de la profunda crisis de representación y cerrar la enorme brecha entre la política y la sociedad, hay que trascender los precarios marcos de nuestra representación. En este sentido, la incorporación de la participación en la normativa de la gestión descentralizada, sustentada en experiencias previas en el nivel local, ofrecía posibilidades para reducir la distancia entre la ciudadanía y las organizaciones partidarias, para incentivar procesos de debate sobre las políticas públicas, y para canalizar el descontento social en un marco institucional abierto y transparente.

Tal como constatan diversos análisis y estudios sobre la participación, en lugar de valorar su potencial para aportar en la superación de la crisis del régimen político, nuestra representación nacional y regional optó por bloquear esta propuesta democratizadora. Persistieron en los términos tradicionales y

excluyentes del ejercicio del poder, a lo que se sumó la debilidad de la sociedad organizada para articular sus intereses y establecer mecanismos de negociación efectiva con el Estado. Así tenemos que el presupuesto participativo y los planes de desarrollo concertado se han convertido en una formalidad, sin mayor impacto en las decisiones y políticas públicas.

Si nos guiamos por los informes de la PCM en relación con el proceso de descentralización en estos seis años, parece evidente que la participación no es un tema prioritario en su agenda. No se ha promovido ninguna iniciativa para replantear las instancias de concertación local y departamental, y los presupuestos participativos son marginales en relación con la gestión del MEF, los sectores y los gobiernos subnacionales. El «Gobierno del pueblo» no solo no ha modificado esta orientación, sino que se podría decir que ha restringido aún más los espacios para una efectiva participación ciudadana, sumándose así a las corrientes conservadoras que controlan el Congreso.

Persistencia en una conducción centralizada

El marco legal de la descentralización estableció un sistema de conducción concertada a través del Consejo Nacional de Descentralización (CND), instancia con un significativo margen de autonomía e integrada por representantes de los tres niveles de gobierno. Esta composición era coherente con una reforma que se proponía reducir de manera significativa la concentración del poder del gobierno nacional. Es cierto que en el tiempo que operó el CND se detectaron varios problemas en el cumplimiento de sus funciones, por lo cual diversas instituciones presentaron propuestas para consolidar su carácter de coordinación entre las distintas instancias gubernamentales. Alan García aprovechó esta situación para acabar con el CND y con la conducción

intergubernamental, y concentró esta función en la Secretaría de Descentralización de la PCM.

Frente a la presión de las asociaciones de gobiernos regionales y municipales, el gobierno aprista incluyó en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) del 2007 el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), cuyo reglamento se promulgó el 2009. Después de 15 años de creado, el CCI ni siquiera se ha instalado, lo cual indica que, más allá de los diversos signos políticos de los gobernantes, no existe la intención de retomar una conducción concertada del proceso.

Desde el 2016 se ha optado por establecer los GORE Ejecutivo como el mecanismo de articulación del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales. En los seis años transcurridos de aplicación de esta modalidad se han realizado numerosas reuniones y, si nos guiamos por los informes de la PCM, han tenido resultados positivos en lo que se refiere a la concertación de proyectos de inversión. No obstante, no se puede dejar de señalar que estos encuentros no han resuelto la ausencia de una conducción concertada e institucionalizada del proceso que permita analizar y tomar acuerdos sobre los puntos críticos de la reforma, vincular la descentralización a un cambio integral del Estado y avanzar hacia un enfoque territorial de la reforma descentralista.

En casi 12 meses del gobierno de Pedro Castillo, esta situación se ha deteriorado. Las reuniones con los gobiernos regionales y locales se han sustituido por los denominados Gabinetes Descentralizados, los cuales carecen de una agenda clara y donde los actores sociales expresan sus demandas sin que existan mecanismos institucionales para el seguimiento de los acuerdos. Debe tenerse en cuenta que una de las principales causas de la conflictividad en el país es el incumplimiento de los compromisos.

A manera de conclusión

La situación de estas cuatro dimensiones claves de la reforma descentralista nos permiten constatar la parálisis del proceso. Algo similar sucede en otros aspectos críticos, como los problemas de superposición y duplicidad de las competencias asignadas a cada nivel de gobierno, el bloqueo de la descentralización fiscal como parte de una reforma tributaria integral, además del abandono del proceso de regionalización.

La descentralización es la única reforma significativa de esta extensa etapa democrática. Lamentablemente, el proceso se ha enfocado en la modernización administrativa y ha dejado de lado el carácter fundamentalmente político de la reforma, sin el cual sus objetivos no son viables. No hay descentralización posible al margen de la reforma de la estructura y del funcionamiento del Estado, de las dinámicas de articulación entre el mercado, el Estado y la sociedad en los territorios, de las formas de organizar la representación y la participación política, así como de la gestión de los recursos naturales y del territorio.

El proyecto descentralista iniciado el 2002 está en claro riesgo de agotamiento social y político, por lo que requiere de modificaciones de fondo. A partir de la pérdida de legitimidad de la descentralización se ha impuesto la idea de implantar un sistema desconcentrado de gestión pública que elimine la capacidad de los gobiernos subnacionales para planificar y gestionar con autonomía nuestra diversidad territorial. Se busca transformarlos así en entes ejecutores de las prioridades, programas y políticas decididas por el nivel central. Esto significaría descartar la potencialidad de la descentralización para organizar el Estado en función de la riqueza y heterogeneidad de nuestros territorios.

¿Y cómo va la transparencia?

Eduardo Luna Cervantes

Sumilla

El presente artículo tiene como propósito informar al lector interesado sobre el estado de la cuestión de la transparencia y del acceso a la información pública en el Perú, en tanto derecho fundamental regulado, política pública e institucionalidad existente. Procura ofrecer un balance objetivo que se nutre no solo de fuentes gubernamentales, sino también de reportes y estudios formulados desde la sociedad civil vigilante, dando cuenta de los avances y rémoras registradas en los últimos años, en el afán compartido de edificar una cultura de la transparencia y de integridad pública en el país.

Introducción

Una pregunta sencilla pero cuya respuesta –para ser exhaustiva– exige un trazado amplio del ámbito sobre el cual se decida responder. El riesgo –siempre presente– es la infrainclusión de tópicos a revisar para dar una respuesta convincente sobre el estado de la cuestión preguntada. Vamos con ese trazado y esa advertencia entonces.

En primer lugar, creo indispensable que la respuesta abarque un ámbito temporal reciente. En ese sentido, proponemos los últimos cinco años. El tiempo no es arbitrario. Comprende el momento en que se da y entra en vigencia operativa el Decreto Legislativo n° 1353, norma de creación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ambas son unidades orgánicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, dedicadas a la cuestión de la transparencia en el Estado, siendo, la primera, la encargada de proponer y promover una política pública¹, mientras que la segunda es una instancia resolutoria de controversias planteadas por ciudadanos/ciudadanas

¹ Opera desde el 8 de enero del 2018, mediante la Resolución Ministerial n° 001-2018-JUS, de designación del titular de la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

inconformes por la respuesta o no respuesta de una entidad que le niega información que considera pública². La virtud de este primer ámbito temporal es que hay data fresca sobre los niveles de cumplimiento de las obligaciones de las entidades públicas y privadas en materia de transparencia activa y pasiva³.

Pero este no es el único motivo para la elección de este periodo. Hay también, en el mismo, algunos informes y estudios desde la sociedad civil que dan cuenta de luces y sombras de este proceso. Citaremos algunos.

Por último, está lo que podríamos denominar «el posicionamiento normativo-instruccional del tema», a decir de la planificación, estrategia y el desarrollo de instrumentos de gestión pública encaminados a instalar y promover una cultura de la transparencia y el acceso a la información pública en el aparato del Estado.

Con estas variables, que ciertamente no compiten en la percepción ciudadana cuando ocurre un acto de opacidad gubernamental que echa por tierra cualquier buena imagen institucional, daremos inicio a este breve texto que tiene por intención brindar al lector una respuesta personalísima –y claramente sesgada por mi condición también de funcionario público vinculado a estas materias– sobre cómo va la transparencia en el país.

² Opera desde el 20 de diciembre del 2018, mediante la Resolución Suprema n° 190-2018-JUS, de designación de los vocales de la Primera Sala. El 29 de enero del 2020, se publica la Resolución Suprema n° 015-2020-JUS que designa a los vocales de la Segunda Sala.

³ Aludimos a la expresión «transparencia activa» para denotar la obligación que tienen las entidades públicas de dar a conocer determinados contenidos de información sobre su gestión a través de los mecanismos establecidos para ello, con prescindencia de la tramitación de alguna solicitud de acceso a la información pública sobre dichos contenidos. Así también, aludimos a la expresión «transparencia pasiva» para referirnos al derecho subjetivo de acceso a la información pública reconocido en el artículo 2, inciso 5, de la Constitución Política del Perú.

Una ley y dos órganos garantes: fortalezas y debilidades

Como se sabe, la ley n° 27806⁴, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cumple 20 años de vigencia este 2022. Fue una ley pionera en la región y podríamos decir que ha envejecido dignamente. Pero es un hecho que ha envejecido y solo por ello deberíamos procurar como país una actualización sustantiva.

La norma regula el contenido exigible del derecho constitucional de acceso a la información pública⁵ y lista la relación de sujetos obligados a la satisfacción del mismo, así como de sus obligaciones complementarias. También incluye un régimen de infracciones y sanciones, además de, por supuesto, la regulación misma del procedimiento de atención de solicitudes de acceso y los mecanismos de tutela del derecho. Junto con su reglamento⁶, el citado Decreto Legislativo n° 1353 y su reglamento, y la parte pertinente del nuevo Código Procesal Constitucional⁷, constituyen el bloque legal sustantivo y adjetivo de este derecho⁸.

En términos generales, la ley cumple su propósito. Ofrece un parámetro bastante explícito y exhaustivo sobre asuntos varios de interés de la ciudadanía, en su afán de conocer el derecho (distinguiendo su contenido de otros, así como de pretensiones que deben tramitarse por otras vías y plazos) y las garantías que existen

⁴ En su versión actual, el Texto Único Ordenado de la ley n° 27806, aprobado por el Decreto Supremo n° 021-2019-JUS.

⁵ Reconocido en el artículo 2, inciso 5 de la Constitución. A saber: «Toda persona tiene derecho: (...). A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado».

⁶ Aprobado por el Decreto Supremo n° 072-2003-PCM y sus normas modificatorias.

⁷ Aprobado por la ley n° 31307. Son pertinentes los artículos 53 y siguientes.

⁸ A él, podríamos añadir el Decreto Supremo n° 164-2022-PCM, que estandariza el procedimiento de acceso a la información pública.

para salvaguardarlo. Informa sobre los operadores jurídicos y las entidades obligadas a corresponder con el ejercicio del derecho, además de ofrecer el material jurídico suficiente para discernir con sapiencia sobre la naturaleza pública o no pública de determinada información.

Lo sustantivo está. Pero, 20 años después de promulgada la ley n° 27806, hay temas de preocupación por la ausencia de soluciones normativas eficientes. ¿Cómo atajar el abuso del derecho por pedidos voluminosos e irracionales? ¿Hay claridad normativa para identificar a todos y cada uno de los sujetos obligados frente al ejercicio del derecho? ¿La ley es acorde con las herramientas que ofrece la era digital para la atención de solicitudes? ¿Los portales de transparencia satisfacen en su estructura las necesidades del usuario digital promedio? ¿Son suficientemente amigables? ¿Se han emitido las normas suficientes de conservación de documentos digitales? ¿La ley debería ser más explícita e imperativa en la identificación de la información que debe alojarse en un formato de datos abiertos y reutilizables? ¿Es eficiente el régimen sancionador de la ley n° 27806 que confiere a las entidades públicas la potestad de sancionar a sus propios servidores y funcionarios? ¿Las infracciones previstas en la ley comprenden la totalidad de la realidad infractora? ¿Están bien delimitadas las excepciones a la entrega de la información? ¿Podría actualizarse ese listado? ¿Hay suficientes pautas sobre cómo deben proceder las entidades para bien clasificar su información sensible? Y así podríamos seguir.

Claramente, hay margen para mejorar la normativa existente. Y ese debe ser el propósito de cualquier modificación futura de la misma. Siendo, sin duda, el margen más amplio para las mejoras, las funciones y competencias de las entidades llamadas a garantizar y promover el derecho de acceso a la información pública, así como en velar por el cumplimiento y fiel interpretación de la ley material⁹.

⁹ Conforme al artículo 55 de la Ley Modelo 2.0 sobre Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos (OEA), aprobada mediante

En nuestro país, estas labores están repartidas sustantivamente en dos entidades: la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Antaip) y el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ttaip), ambas unidades orgánicas adscritas al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjushd).

La Ley Modelo 2.0 sobre Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos (artículo 55) –un referente en la región– nos señala que las características de estos órganos son: i) personalidad jurídica propia y establecida por ley; ii) que se conduzcan con autonomía e independencia, y capacidad para decidir sobre la ejecución de su propio presupuesto; (iii) que sea especializado e imparcial; (iv) dotado de capacidad sancionatoria –a lo que habría que añadir, vinculadas con sus facultades y atribuciones específicas (artículo 63)–; (v) capacidad de incidencia en la formulación y ejecución de políticas públicas bajo su ámbito competencial; y (vi) capacidad de resolver controversias en relación a la naturaleza pública de la información, lo que incluye el acceso a la misma –para dicho fin y con prescindencia de su clasificación como información secreta, reservada o confidencial– y la fuerza para ejecutar sus resoluciones¹⁰.

Visto este modelo paradigmático, en el Perú nos falta todavía un amplio trecho, pese a los avances registrados. Vamos primero con el recuento de estos avances.

Es el Decreto Legislativo n° 1353, una norma con rango de ley y no un reglamento de organización y funciones, el que sustenta la personería jurídica de la Antaip y el Ttaip¹¹, siendo ello lo que las distingue del resto de unidades orgánicas del sector Justicia.

resolución de la asamblea general del 21 de octubre del 2020, un órgano garante debe promover y garantizar este derecho, además de velar por su cumplimiento e interpretación. Ver: bit.ly/3ndX57Y

¹⁰ Estas últimas características han sido reelaboradas libremente de las definidas en la Ley Modelo 2.0 en los numerales 3, 5, 8, 10, 12, 15 y 16 del artículo 63.

¹¹ Artículos 3 y 6 del Decreto Legislativo n° 1353.

En estricto, y leyendo a la par el reglamento de este dispositivo¹², el Minjusdh ejerce la autoridad a través de la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, adscrita al Viceministerio de Justicia. Así, hay identidad entre el Minjusdh y la Antaip, en tanto esta última se ejerza a través de la mencionada dirección general.

Al Ttaip, por su parte, se le describe como el órgano resolutorio del Minjusdh que constituye la última instancia administrativa en materia de transparencia y acceso a la información pública. Está adscrito al despacho ministerial y goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones.

Y siendo que el director/directora general de la Antaip¹³, como las/los vocales del Ttaip, son autoridades designadas tras ganar concursos públicos de méritos, es razonable y cierto afirmar que ambas entidades gozan de una autonomía funcional e independencia en el ejercicio de su función pública, pues es la meritocracia y no la confianza de las autoridades políticas de turno las que determinan su estancia en el cargo. Si a ello le sumamos que sus mandatos tienen una vigencia de cuatro años, y que por ello pueden proyectar y ejecutar un plan de trabajo con horizontes temporales claros¹⁴, y que la gran mayoría del personal profesional que integra ambas entidades ha llegado al cargo por ganar un concurso público de méritos, es de suyo concluir que la especialización e imparcialidad del equipo humano que desarrolla labores en estas unidades orgánicas del Minjusdh son

¹² Decreto Supremo n° 019-2017-JUS, artículos 2 y 3.

¹³ A lo que habría que añadir a las actuales directoras de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de la Dirección de Protección de Datos Personales y de la Dirección de Fiscalización e Instrucción, quienes ejercen sus jefaturas como funciones adicionales y desde plazas que ocupan tras ganar sendos concursos públicos.

¹⁴ La primera disposición final transitoria del reglamento del Decreto Legislativo n° 1353, aprobado por el Decreto Supremo n° 019-2017-JUS, establece que el periodo de ejercicio del cargo de director/directora general es de cuatro años, al igual que el periodo de los/las vocales del Ttaip.

dos cualidades a esperar del mismo y, por ende, de las entidades que representan.

Otros dos puntos fuertes, en lo que podríamos identificar como avances, son la capacidad de incidencia en la formulación y ejecución de políticas públicas, y la capacidad de resolver controversias en relación a la naturaleza pública de la información, así como en ejecutar lo ordenado, aunque en esto último haya claros y oscuros.

Formalmente, la Antaip tiene entre sus funciones la de proponer políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública, además de emitir directivas y lineamientos que sean necesarios para el cumplimiento de las normas en el ámbito de su competencia¹⁵. También tiene la tarea de elaborar, conjuntamente con los sectores competentes, lineamientos para la clasificación y desclasificación de la información que se considere confidencial, secreta o reservada¹⁶. Por último, también absuelve las consultas que las entidades públicas, personas jurídicas o particulares le formulen en relación a la interpretación y aplicación de la ley n° 27806 y sus normas conexas¹⁷.

Y si bien esta autoridad nacional no es en estricto una «hacedora» de políticas públicas, dada su ubicación en la estructura del Estado (no es la cabeza del sector Justicia¹⁸), sí tiene un rol protagónico para su incidencia en ellas (como se sabe, las políticas nacionales conforman la política general del Gobierno, y estas se aprueban por Decreto Supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros¹⁹).

¹⁵ Artículo 4, incisos 1 y 2, del Decreto Legislativo n° 1353.

¹⁶ Artículo 5 del Decreto Legislativo n° 1353.

¹⁷ Artículo 4, inciso 4, del Decreto Legislativo n° 1353.

¹⁸ Conforme con el artículo 25 de la ley n° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los ministros de Estado asumen la conducción de un sector del Poder Ejecutivo –en este caso, del sector Justicia– y orientan, formulan, coordinan, determinan, ejecutan, supervisan y evalúan las políticas nacionales y sectoriales a su cargo.

¹⁹ Artículo 4, inciso 1, de la ley n° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Así pues, la Antaip, sea como objeto de cumplimiento de acciones o como responsable de indicadores de planes de acción, está claramente en el epicentro de las políticas públicas vinculadas a esta temática. En efecto, en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción²⁰ encontramos estándares nacionales de obligatorio cumplimiento en materia de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas que directamente sintonizan con funciones y competencias de la Antaip. Por ejemplo, que las entidades cumplan con publicar la información legalmente exigida en sus portales de transparencia²¹.

El componente de «transparencia y acceso a la información pública» está presente también en la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026²². En ella encontramos líneas de intervención orientadas a garantizar la transparencia de la actividad estatal y bajo el eje de fortalecer el sistema democrático y la lucha contra la corrupción, específicamente en la capacidad regulatoria y fiscalizadora del Estado²³. La Antaip también forma parte de la Comisión Multisectorial denominada «Foro Multiactor Gobierno Abierto», encargada de marcar las prioridades en el

²⁰ Aprobada por el Decreto Supremo n° 092-2017-PCM.

²¹ Y en el respectivo Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, aprobado por Decreto Supremo n° 044-2018-PCM (una política nacional cuenta –o debe contar– con un plan nacional), se identificó como acciones, dentro del objetivo específico 1.1 Garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades del Estado, el fortalecer a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Antaip) con el fin de garantizar su autonomía y eficacia (responsable: el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos); el mejorar el nivel de cumplimiento en la difusión de la información a través de los Portales de Transparencia Estándar (PTE) de las entidades del Estado (responsable de la asistencia, seguimiento y supervisión: la Antaip, junto con las demás entidades públicas); y el implementar los PTE en las entidades del Estado que, al año de la línea de base, no los hayan puesto en funcionamiento (responsable de la asistencia, seguimiento y supervisión: la Antaip, la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, junto con las demás entidades públicas).

²² Aprobado por el Decreto Supremo n° 164-2021-PCM.

²³ Línea de intervención 6.4.1 Lineamiento prioritario 6.4, eje 6.

cumplimiento del Plan de Gobierno Abierto²⁴. Como correlato de todo ello, la Antaip –y también el Ttaip– son actores responsables de sendas acciones estratégicas institucionales en el Plan Estratégico Institucional 2021-2026 Ampliado del sector Justicia²⁵.

Por último, tenemos la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la Prevención de Actos de Corrupción²⁶. En esta se señala como acciones estratégicas, de cara a fortalecer la transparencia y la institucionalidad existente en torno a ella, el asegurar la implementación del Registro Estándar de Visitas en Línea²⁷ y el fortalecer el marco normativo de la Antaip, potenciando su capacidad de sinergia y competencias sobre la materia.

Así que, por lo menos en los textos normativos, y a decir de la experiencia práctica que estas líneas pudieran transmitir, sí, la Antaip tiene vocación de incidir en las políticas públicas sobre transparencia y acceso a la información pública. Y lo hace. Ahora bien, esa capacidad de incidencia es directamente proporcional a su fuerza y capacidad organizativa, así como a su sincronía con las instancias políticas en la determinación del sentido de lo prioritario, conveniente y necesario.

Queda comentar en este apartado de claros/oscuros la capacidad de resolver controversias en relación a la naturaleza

²⁴ El Decreto Supremo n° 206-2019-PCM, aprueba el IV y último Plan de Gobierno Abierto.

²⁵ Aprobado por Resolución Ministerial n° 0155-2022-JUS. Por ejemplo, la AEI.09.01. Difusión y asesoramiento integral para la correcta interpretación o aplicación de la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública; o la AEI.09.02. Supervisión integral del cumplimiento de la normativa de transparencia y acceso a la información pública a entidades; ambas a cargo de la Antaip. También tenemos la AEI.01.04. Resolución oportuna de recursos de apelación por denegatoria a las solicitudes de acceso a la información pública de personas, a cargo del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ttaip).

²⁶ Aprobada por el Decreto Supremo n° 180-2021-PCM.

²⁷ Que, por cierto, es función de la Antaip supervisar (numeral 8 del artículo 4 del Decreto Legislativo n° 1353), en la medida en que dicho registro es un ítem más que debe mantenerse actualizado y operativo en el portal de transparencia estándar.

pública de la información, lo que incluye la capacidad de ejecutar lo ordenado. Es claro que aquí tenemos como protagonista al Ttaip.

El citado Decreto Legislativo n° 1353, artículo 7, determina como función sustantiva del Ttaip resolver los recursos de apelación contra las decisiones de las entidades sujetas a la obligación de atender las solicitudes de acceso a la información pública²⁸. Los datos que se conocen ilustran la carga creciente de este tribunal administrativo en relación a este encargo. Solo en el año 2021, el Ttaip tramitó 2809 recursos de apelación, de los cuales 2084 fueron declarados fundados. Es decir, de cada cuatro apelaciones, tres fueron declaradas fundadas²⁹.

Con todo y ello, estas cifras parecen corroborar la percepción de que no hay una alta litigiosidad en materia de acceso a la información pública. No al menos si partimos del universo potencial de controversias jurídicas al respecto. Siguiendo con la referencia del 2021, las solicitudes de acceso a la información pública que se tramitaron ese año por el conjunto de la administración pública³⁰ fueron 242 057³¹. De esta cifra, se atendieron 237 037 solicitudes, lo que comprende entregas de información (dentro y fuera del plazo legal o fecha señalada como prórroga), no subsanaciones de requisitos legales de admisibilidad, no cancelación de costos de

²⁸ Que, como se sabe, son todas aquellas comprendidas en la relación que se lista en el artículo I del título preliminar de la ley n° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

²⁹ Estos datos no figuran aún en la memoria institucional del Ttaip 2021. Sin embargo, son los datos reportados a la Antaip para la elaboración de la Encuesta Unesco 2021 sobre Acceso a la Información Pública (Indicador Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.10.2), de la cual se dará cuenta en una nota más adelante. Los datos correspondientes al 2020 y al 2019 sí figuran en sus memorias institucionales (ver: bit.ly/3HPNvI7). El 2020 se tramitaron 1712 apelaciones, declarándose fundadas o fundadas en parte 1213. El 2019 se tramitaron 1214, de las cuales se declararon fundadas o fundadas en parte 683.

³⁰ Al menos, por 558 entidades (poderes de Estado, organismos constitucionales autónomos, gobiernos regionales y locales, universidades públicas y empresas estatales).

³¹ Ver: Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Antaip). *Informe anual sobre solicitudes de acceso a la información pública 2021*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjurdh), 2022. En: bit.ly/3tZ9YXk

reproducción, no recojo de la información solicitada y negativas de entrega justificadas³².

Las negativas de entrega justificadas corresponden a 14 954 solicitudes. Si a esta cifra le añadimos el número de solicitudes reportadas directamente como «no atendidas», es decir, que no obtuvieron ninguna respuesta de la entidad, 3579, tenemos que el subuniverso de potenciales controversias jurídicas en torno a la satisfacción o no del derecho asciende a 18 533. Así, siendo que el total de controversias –apelaciones– planteadas ante el Ttaip asciende a 2809, parece razonable asumir que: (i) o bien hay una alta conformidad ciudadana respecto a no entregas de información (solo 15 de 100 cuestionan la decisión de la entidad de no entregarla); (ii) o bien las/los ciudadanos no conocen la vía del Ttaip para revertir la decisión de la entidad³³; (iii) o conociéndola, prefieren no transitarla; (iv) o, por último, hay una preferencia por la opción del proceso constitucional del *habeas data*.

Al margen de los números, es claro que el Ttaip cumple un rol fundamental, pues en estos años ha resuelto conflictos jurídicos varios en pro del acceso a la información pública, siendo algunos de ellos de alta notoriedad, no estando otros casos exentos de controversia³⁴.

Empero, la cuestión opaca sin duda es la falta de atribuciones específicas para acceder a información clasificada (secreta, reservada y confidencial). El Ttaip –como la Antaip– pueden requerir a las entidades, servidores o personas naturales, en

³² Justificadas según el análisis efectuado por cada entidad, contrastando la solicitud con el régimen de excepciones de la ley, previsto en los artículos 15 (información secreta), 16 (información reservada) y 17 (información confidencial).

³³ Lo que sería extraño, pues el conocimiento de la titularidad de un derecho y la vía procedimental para satisfacerlo sugieren conocimiento previo de la ley material, de la cual se deriva también la garantía institucional dispuesta para su atención.

³⁴ Una referencia a algunos de ellos puede encontrarse en: Uceda, Ricardo. «Dos caras de la transparencia» *elcomercio.pe*, Lima, 22 de mayo del 2022 (ver: bit.ly/39RG2FF). También puede encontrarse sus resoluciones en el siguiente enlace: bit.ly/3HQ34cx

general, información necesaria para el ejercicio de sus funciones; y estas tienen el deber de colaborar y entregarla, incluso dentro del plazo máximo de siete días hábiles³⁵. Pero si esta información se encuadra en alguna de las categorías de información protegida, no hay habilitación expresa para el acceso. Por lo tanto, en algunos casos, es probable que el Ttaip tenga «la mira corta» y resuelva no en base a la naturaleza de la información solicitada, sino basado en la (in)capacidad de la entidad requerida en rebatir la presunción de publicidad de la información o en función de la (in)capacidad –de la misma entidad– de acreditar el daño que pudiera generar la revelación de la información³⁶, lo que no necesariamente garantiza acierto en la decisión adoptada. Esto debe modificarse y potenciarse el rol resolutivo del Ttaip, así como su capacidad de hacer efectiva la entrega con medidas coercitivas (multas a funcionarios renuentes o inhabilitaciones para el ejercicio de la función pública, eventualmente).

Como último ítem, ya en el espectro más opaco, está la cuestión del régimen sancionador de la ley y su reglamento y, específicamente, de la no dotación de potestad sancionadora al otro órgano garante, la Antaip (por lo menos en lo que respecta a la inobservancia manifiesta por parte de las entidades públicas de obligaciones que derivan de la ley n° 27806, cuya atención la ley misma le encomienda supervisar).

Lo primero que hay que señalar sobre este punto es que, en general, el régimen sancionador de la ley n° 27806 está casi inactivo (como se sabe, dicho régimen está a cargo de cada entidad pública). De ello se da cuenta en los últimos informes anuales que elabora y presenta la Antaip para el Congreso de la República sobre las solicitudes de acceso a la información pública tramitadas en el Estado peruano.

³⁵ Artículo 6 del reglamento del Decreto Legislativo n° 1353.

³⁶ Sobre la prueba del daño, consúltese el artículo 35 de la citada Ley Modelo 2.0 sobre Acceso a la Información Pública de la OEA.

En el Informe Anual 2021, por ejemplo, se da cuenta de que el 2.7% de entidades que remitieron información a la Antaip (15 de 558) reportó haber instaurado un procedimiento administrativo sancionador³⁷. De este grupo, el 13.3% (2 de 15) indicó que impusieron al menos una sanción al tiempo de corte del informe: amonestación y suspensión sin goce de haber³⁸. Este hecho no sería llamativo si no fuese porque en ese mismo periodo se reportó que 3579 solicitudes no fueron atendidas por las entidades (es decir, las/los solicitantes no recibieron ninguna respuesta de la entidad) y que el 54.3% de estas (1943) no se atendió porque la/el funcionario poseedor de la información no la entregó. Esto evidencia un incumplimiento sancionado en la norma: no responder las solicitudes de acceso a la información pública³⁹.

Pero el asunto no es solo ese. Hay infracciones que difícilmente alguna entidad puede sancionar, siendo que los sujetos infractores son sus mismos funcionarios/funcionarias o cabezas institucionales. Por ejemplo, hay infracción por:

- «Emitir directivas, lineamientos y otras disposiciones de administración interna u órdenes que contravengan el régimen jurídico de la transparencia y el acceso a la información pública»⁴⁰.

³⁷ Como se sabe, para estos casos, el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) se inicia de oficio por parte de la autoridad instructora, lo cual tiene como origen su propia iniciativa, o como consecuencia de una orden superior, petición motivada de otros órganos o por denuncia de un ciudadano/ciudadana (artículo 35 del reglamento de la ley n° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

³⁸ Las cifras no son muy distintas en el Informe Anual 2020, donde 9 de las 410 entidades que remitieron información a la Antaip reportaron haber instaurado PAS, lo que representa un 2.2% del total. De estas 9 entidades, solo 1 impuso una sanción al tiempo de corte del informe: suspensión sin goce de haber. En el Informe Anual 2019, 22 de las 768 entidades que remitieron información a la Antaip reportaron haber instaurado PAS, lo que representa un 2.9% del total. De esas 22 entidades, 7 impusieron sanciones (amonestaciones y suspensiones sin goce de haber). Todos los informes anuales de la Antaip pueden encontrarse en su sitio web: www.gob.pe/antaip

³⁹ Numeral 11 del artículo 33 del reglamento de la ley n° 27806.

⁴⁰ Numeral 2 del artículo 32 del reglamento de la ley n° 27806.

- «Negarse a cumplir con lo ordenado por la Autoridad en el ejercicio de sus funciones»⁴¹.
- «Impedir u obstaculizar el ejercicio de funciones de la Autoridad»⁴².
- «No adoptar las medidas para la designación del funcionario responsable de brindar información solicitada y/o de la elaboración y actualización del portal institucional en Internet»⁴³.
- «Clasificar como información secreta, reservada o confidencial, incumpliendo lo dispuesto en la Ley y los lineamientos de clasificación establecidos conforme a Ley»⁴⁴.
- «Incumplir la obligación de colaboración con la Autoridad»⁴⁵.
- «No remitir, dentro del plazo establecido, la información solicitada por la Autoridad»⁴⁶.

Todo esto indica que es necesario acometer una reforma del régimen sancionador para que sea efectivo y desincentivador de conductas administrativas proscritas.

Un sistema administrativo en ciernes y algunas normas coadyuvadoras

La Antaip y el Ttaip no son las únicas entidades estatales donde se juega la efectividad del derecho y la promoción de una cultura en favor de la transparencia. En los últimos años han aparecido en la administración pública una serie de funcionarias/funcionarios y

⁴¹ Numeral 5 del artículo 32 del reglamento de la ley n° 27806.

⁴² Numeral 2 del artículo 33 del reglamento de la ley n° 27806.

⁴³ Numeral 8 del artículo 33 del reglamento de la ley n° 27806.

⁴⁴ Numeral 14 del artículo 33 del reglamento de la ley n° 27806.

⁴⁵ Numeral 15 del artículo 33 del reglamento de la ley n° 27806.

⁴⁶ Numeral 16 del artículo 33 del reglamento de la ley n° 27806.

servidoras/servidores públicos que tienen encargos relevantes en la organización y que, en la práctica, se constituyen en una fuerza promotora del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ley n° 27806. Nos referimos a los funcionarios/funcionarias que tienen el encargo y responsabilidad de dar trámite a las solicitudes de acceso a la información pública en sus entidades⁴⁷. También a las funcionarias/funcionarios encargados de mantener actualizados los portales de transparencia estándar⁴⁸ y aquellos/aquellas que conforman las oficinas de integridad en las dependencias públicas, o las personas encargadas de recursos humanos en su defecto⁴⁹.

Si bien estos funcionarios y funcionarias ya vienen operando desde hace varios lustros⁵⁰, tal vez en el último año han alcanzado

⁴⁷ Artículo 3 de la ley n° 27806. En el artículo 3 del reglamento de la ley n° 27806 se dispone que es obligación de la máxima autoridad de la entidad llevar a cabo esta designación. Y que si esta no se produce, el secretario general (o quien haga sus veces) asumirá sus funciones. El 2021, de las entidades que remitieron información a la Antaip para la elaboración del Informe Anual 2021, se identificó que el 78.6% (439 de 558) reportó haber designado un Funcionario/Funcionaria Responsable de Acceso a la Información Pública (FRAI), mientras que un 20.3% (113 de 558) señaló no haberlo designado. Por su parte, un 1.1% de entidades públicas (6 de 558) no precisó si se designó o no a este funcionario/funcionaria.

⁴⁸ Artículo 5 de la ley n° 27806. A decir de la información alojada en el portal www.transparencia.gob.pe, hay al menos 1688 funcionarios/funcionarias a cargo de sus respectivos PTE. No obstante, el número de coordinadores/coordinadoras con credenciales para alojar información en el PTE de las entidades (que coadyuvan a la tarea del funcionario/funcionaria responsable) es mucho mayor, 4720.

⁴⁹ Que ya suman -las oficinas de integridad pública- cuando menos 238, a decir de la información recabada por la Secretaría de Integridad Pública de la PCM, en consulta no oficial realizada por el autor de este artículo. A las cabezas de estas oficinas se les denomina Oficiales de Integridad (numeral 6.3 de la Directiva n° 001-2019-PCM/SIP Lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la administración pública, aprobados por la Resolución de Secretaría de Integridad Pública n° 001-2019-PCM/SIP).

⁵⁰ Tal vez las funcionarias y funcionarios a cargo de las oficinas de integridad son los más recientes. Hay una mención a ellos/ellas en una norma general desde al menos el Decreto Legislativo n° 1327 (2017), que establece la responsabilidad para gestionar y disponer las medidas de protección al denunciante de actos de corrupción (Única disposición complementaria transitoria). Más exhaustivo en las funciones al respecto es el reglamento de este mismo decreto, que fue modificado por el Decreto Supremo n° 002-2020-JUS.

un rol más protagónico para promover una cultura de la transparencia y de la integridad pública en general. En primer lugar, porque han crecido en número y exponencialmente. En segundo, porque en la medida en que han aumentado las obligaciones en estas materias de ciertos sectores, su rol se ha relevado en sustancia para impulsar asuntos tan concretos como que se aloje y mantenga información actualizada en los Portales de Transparencia Estándar (PTE)⁵¹, se lleve un registro de solicitudes de acceso a la información pública⁵², se monitoree un modelo de integridad pública al interior de las entidades⁵³, entre otras acciones. Y, en tercer lugar, porque son el público por excelencia de las

⁵¹ Por ejemplo, la ley n° 30934, que modifica la ley n° 27806 respecto a la transparencia en el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia, el Tribunal Constitucional y la Academia de la Magistratura, estableció obligaciones específicas a las entidades del sistema de justicia respecto a la publicación de información en el PTE. Así, ya no solo deben difundir información sobre su gestión, sino además aquella referida al cumplimiento de sus funciones y a la trayectoria e integridad de sus miembros. Esto ha obligado al gobierno ejecutivo del Poder Judicial (Resolución Administrativa n° 452-2019-P-PJ), por ejemplo, no solo a disponer la creación de tantos PTE como Cortes de Justicia existan en el país, sino a la designación de tantas funcionarias y funcionarios responsables como sean necesarios para su actualización permanente.

⁵² Esta obligación deriva de la interpretación del literal d.4 del artículo 3 del reglamento de la ley n° 27806.

⁵³ Monitorear la implementación de un modelo de integridad pública es una función encargada a las oficinas de integridad, a decir de lo prescrito en el literal k) del numeral 6.2 de la Directiva n° 001-2019-PCM/SIP para la implementación de la función de integridad en las entidades de la administración pública, aprobada por la resolución de Secretaría de Integridad Pública del mismo número. Esta función se desarrolla sobre la base de una serie de acciones como: a. Registrar información del estado de desarrollo del modelo de integridad a través del Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción; b. Elaborar el programa de integridad; c. Capacitar y brindar asistencia técnica a los demás órganos y unidades orgánicas respecto al desarrollo del modelo de integridad; d. Coordinar con los órganos y unidades orgánicas que participan en el fortalecimiento de una cultura de integridad. e. Proponer a la Alta Dirección la aprobación de los documentos para el fortalecimiento de una cultura de integridad, de corresponder. Todas, acciones previstas en el numeral 4.6.2 de la Directiva n° 002-2021-PCM/SIP, Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad pública en las entidades del sector público, aprobada igualmente por resolución de la Secretaría de Integridad Pública (SIP) del mismo número.

capacitaciones y charlas informativas de la Antaip, de lo que se deriva formación y especialización en la materia⁵⁴.

Si a ello le sumamos la presión que les significa cumplir con los requerimientos informativos de órganos rectores, supervisores o auditores –como la Antaip, la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros o la propia Oficina de Control Institucional de la Contraloría General de la República, por citar tres ejemplos–, tenemos en la práctica un sistema administrativo (o varios) operando a la vez en favor de la transparencia e integridad pública⁵⁵.

Y es que si hay una política de integridad y lucha contra la corrupción con un componente destacado en materia de transparencia y acceso a la información pública, tiene que haber actores tratando de articular esfuerzos, maximizar recursos y emitiendo una serie de instrumentos de gestión, directivas y lineamientos que disciplinen en forma y fondo el cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia activa y pasiva. Aquí unos ejemplos:

⁵⁴ Entre los años 2018 y 2021 la Antaip ha capacitado a más de 20 mil funcionarios/funcionarias y servidoras/servidores públicos. Ver: Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Antaip) y Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (ANPD). *Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. Balance de gestión 2018-2021*. Lima: Minjusdh, 2022. En: bit.ly/3ncbaCW

⁵⁵ Como señala el artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ley n° 29158, los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de las políticas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. Los entes rectores involucrados –y aquí los hay formal y/o materialmente– se constituyen en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, dictan las normas y establecen los procedimientos relacionados con su ámbito, coordinan su operación técnica y son responsables de su correcto funcionamiento, de acuerdo al marco legal correspondiente. Los sistemas administrativos –entre los que está el de control– tienen por finalidad (artículo 46) regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

- Lineamiento para la implementación y actualización del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública⁵⁶.
- Lineamiento para la elaboración del Informe Anual sobre Solicitudes de Acceso a la Información Pública 2021⁵⁷.
- Directiva N° 001-2019-PCM/SIP, Lineamientos para la implementación de función de integridad en las entidades de la Administración Pública⁵⁸.
- Directiva N° 002-2021-PCM/SIP, Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público⁵⁹.

Juntos a estas directivas y lineamientos tenemos algunos dispositivos y documentos que decididamente contribuyen o tienen la vocación de coadyuvar a la efectividad del derecho de acceso a la información pública. Es el caso del Decreto Supremo n° 164-2020-PCM, que aprueba el Procedimiento Administrativo Estandarizado de Acceso a la Información Pública, que permite constatar los incumplimientos de las entidades a la normativa vigente en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), tales como cobros indebidos e irrazonables, la exigencia de requisitos adicionales a los previstos legalmente en la ley n° 27806, plazos ilegales, entre otros. Este decreto se constituye en

⁵⁶ Aprobado por Resolución Directoral n° 11-2021-JUS/DGTAIPD. Es relevante señalar que el proceso de elaboración de este lineamiento contó con los comentarios, apreciaciones y aportes de distintos actores de la administración pública y de la sociedad civil, e incluyó la publicación del proyecto normativo en la página web del Minjusdh para la recepción de opiniones o sugerencias de la población en general.

⁵⁷ Aprobado por Resolución Directoral n° 088-2021-JUS/DGTAIPD. Cada año se emite un lineamiento específico para todos los sujetos obligados a remitir información a la Antaip para la elaboración de este informe.

⁵⁸ Aprobada por Resolución de Secretaría de Integridad Pública n° 001-2019-PCM/SIP.

⁵⁹ Aprobada por Resolución de Secretaría de Integridad Pública n° 002-2019-PCM/SIP.

una herramienta eficiente para la supervisión de la Antaip sobre las entidades públicas⁶⁰.

Por último, tenemos algunos documentos que vienen a solventar criterios interpretativos sobre la ley n° 27806 y su aplicación, así como pautas en beneficio de las entidades. Es el caso del *Compendio de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales: Normativa y criterios interpretativos relevantes*, de la Antaip⁶¹; el compendio correspondiente al Ttaip, con su jurisprudencia⁶²; y de documentos de trabajo elaborados por la Antaip, como el *Preguntas y Respuestas respecto al tratamiento, clasificación y desclasificación de la información contenida en el régimen de excepciones de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*⁶³.

Una mirada desde la sociedad civil y los organismos internacionales

Hay documentos generados desde la sociedad civil que corroboran en parte el estado de la cuestión descrito sobre la transparencia y el acceso a la información pública en el país, y que nos sitúan, además, sin triunfalismos ni derrotismos, en un punto medio expectante en el concierto de naciones que muestran avances en la generación de marcos normativos, información para políticas públicas e institucionalidad.

Me parece relevante citar, por ejemplo, algunos resultados y conclusiones del *Informe Perú. Seguimiento al Compromiso de Lima*, elaborado por el Observatorio Ciudadano de Corrupción⁶⁴.

⁶⁰ Esto se aprecia, por ejemplo, en el *Reporte de Supervisión al PTE y al TUPA de las municipalidades distritales*, de septiembre del 2021. Verlo en: bit.ly/3xLstiQ

⁶¹ Ver el compendio en: bit.ly/3OFWSpL

⁶² Ver en: bit.ly/3NjFs19. Ver también: bit.ly/3OCwVr8

⁶³ Ver el documento en: bit.ly/3bqlZhY

⁶⁴ Este informe es el resultado del trabajo del Observatorio Ciudadano de Corrupción (OCC) que ofrece apoyo técnico a la implementación del proyecto

En él se analizan los desarrollos del país a nivel normativo y práctico en torno a los compromisos asumidos en la VIII Cumbre de las Américas del 2018 sobre lucha contra la corrupción⁶⁵, particularmente los compromisos 14 y 16⁶⁶, y la ponderación del nivel de avance y cumplimiento de ellos a partir de criterios como la pertinencia, eficacia y sostenibilidad de las acciones gubernamentales emprendidas para dichos efectos.

Dicho informe indica que el 63.7% considera que existen normas o desarrollos jurisprudenciales que reglamentan la temática de la transparencia y el acceso a la información pública en la región americana⁶⁷, y que el Perú es el país en el que se aprecia un

Participación de la Sociedad Civil en la Cumbre de las Américas (Pasca), en su afán de fortalecer el Foro Ciudadano de las Américas. El OCC está conformado por una coalición de organizaciones de sociedad civil y actores sociales de 19 países del continente americano, que hacen seguimiento al cumplimiento de los acuerdos adoptados por los gobiernos de la región en la VIII Cumbre de las Américas celebrada en el 2018 en Lima - Perú (Compromiso de Lima: Gobernabilidad frente a la Corrupción).

⁶⁵ Para ello se utilizan 75 preguntas guía frente a los desarrollos a nivel constitucional, legislativo y jurisprudencial (para el análisis normativo), y 64 preguntas sobre las medidas concretas adoptadas por el gobierno en respuesta a los compromisos asumidos (análisis práctico), que fueron respondidas en base a solicitudes de información, entrevistas, consulta de reportes de medios de comunicación, entre otros. Para conocer en detalle sobre estos indicadores normativos y los resultados que se destacan en este artículo, puede consultarse en: bit.ly/3A4egk6 (el documento corresponde a julio del 2021).

⁶⁶ N° 14. Promover y/o fortalecer la implementación de políticas y planes nacionales y, cuando corresponda, subnacionales, en materia de: gobierno abierto, gobierno digital, datos abiertos, transparencia fiscal, presupuestos abiertos, sistemas electrónicos de compras, contrataciones públicas y registro público de proveedores del Estado, considerando para ello la participación de la sociedad civil y otros actores sociales.

N° 16. Implementar y/o fortalecer los órganos de transparencia y acceso a la información pública sobre la base de las mejores prácticas internacionales aplicables.

⁶⁷ Hay que señalar también que en la valoración de avances prácticos (reglamentaciones de las normas, políticas públicas, ajustes en diseños institucionales) se observa un desarrollo menor. El estudio complementario al arriba presentado informa que solo el 43% de los indicadores de práctica tuvieron respuestas afirmativas, obteniendo los compromisos relacionados a transparencia y acceso a la información pública 40.8%. Cabe señalar que en este estudio se reconoce que el Perú es el país que destaca con las mejores valoraciones global de la región (1.84/3.00), aunque no llega

mayor desarrollo normativo (68 respuestas positivas), seguido de México (62) y Colombia (58).

También se aprecia en la región avances normativos respecto a la implementación de políticas y planes nacionales de gobierno abierto (73.7%) y al fortalecimiento de órganos de transparencia y acceso a la información (67.4%). Nuevamente destaca aquí el Perú, junto a Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y República Dominicana; destacando de nuevo por contar con un órgano encargado –con manuales o formatos– para evaluar el impacto de las políticas de transparencia y acceso a la información pública.

Otro estudio que puede citarse en línea con lo afirmado aquí es la Encuesta Anual de Unesco sobre el acceso público a la información⁶⁸. Como se sabe, esta encuesta monitorea los progresos de los países del mundo en relación al indicador 16.10.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030: «Número de países que adoptan e implementan garantías constitucionales, estatutarias y/o políticas para el acceso a la información»⁶⁹. En su versión del 2021⁷⁰, reporta que 132 Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) han adoptado garantías constitucionales, estatutarias y/o políticas para el acceso público a la información, y que al menos 22 países han adoptado estas

a los dos puntos correspondiente a una valoración media. Ver el balance regional del OCC en: bit.ly/3xVFwhQ

⁶⁸ La encuesta del 2021 adoptó una metodología revisada, teniendo en cuenta los comentarios de los países participantes y expertos independientes que opinaron el 2020. La nueva metodología fue aprobada por más de 80 representantes de instituciones de supervisión responsables del acceso a la información en todo el mundo, y luego validada por la Comisión Interagencial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y por el Grupo de Expertos sobre Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

⁶⁹ Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 2015. Se trata de una agenda con 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental.

⁷⁰ Ver: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). *To Recovery and Beyond: UNESCO 2021 Report on Public Access to Information (SDG 16.10.2)*. París: Unesco, 2022. En: bit.ly/3NjYODI

garantías desde la adopción de la Agenda 2030 suscrita el 2015. El Perú está en ambas listas.

De hecho, la encuesta arroja luces sobre las principales tendencias en la implementación de las garantías legales para el acceso a la información pública en el mundo. Y conjetura una hipótesis plausible a partir de que el 70% de los 79 países y territorios con instituciones de supervisión de acceso a la información pública obtuviera 7 puntos o más (de los 9 posibles)⁷¹, que los países que cuentan con un organismo de supervisión se desempeñan mejor que los que no lo tienen. De hecho, el estudio concluye que allí donde hay instituciones de supervisión, estas desempeñan un papel clave en la promoción de estándares y buenas prácticas en favor de la transparencia y el acceso a la información pública.

El Perú se encuentra en este grupo, como en aquel que respondió positivamente (91 de 102) cuando se le consultó por la existencia en el país de garantías constitucionales, estatutarias y/o políticas para el acceso a la información pública. Y también está entre los países (65 de 91) que reportan la existencia en los organismos públicos de oficiales de cumplimiento o unidades específicas y responsables de atender las solicitudes de acceso a la información; así como los que reportan la existencia de órganos especializados dedicados a la supervisión del cumplimiento de la ley (79 de 91), como es el caso de la Antaip.

El Perú también está entre los países (40 de 91) que generan data para la implementación del derecho. Y es que sus informes anuales dan cuenta de las solicitudes tramitadas en el Estado peruano cada año⁷².

En suma, en esta autoevaluación sobre su propio desempeño, evidentemente contrastada por expertos y documentada, al país no

⁷¹ Mientras tanto, 12 países sin instituciones de supervisión obtuvieron una puntuación de entre 1 y 7.2.

⁷² La encuesta recogió la data generada del Informe Anual 2020.

le ha ido tan mal, mostrando indiscutiblemente algunos progresos en el último quinquenio.

Epílogo

Señalamos al inicio de este breve recuento que cualquier esfuerzo o avance objetivo en materia de transparencia y acceso a la información pública no compite en la percepción ciudadana cuando ocurre un acto de opacidad gubernamental que empaña la imagen de una entidad. Y así es. Ello puede ocurrir aquí como en cualquier otra nación del mundo, en cualquier momento. Sin embargo, eso no debería ser óbice para reconocer y apoyar los esfuerzos públicos y privados que se emprenden para instalar una cultura de integridad en el país. El camino al desarrollo pasa necesariamente por enfrentar el fenómeno de la corrupción y maximizar la transparencia en el ejercicio del poder público, pues ello reduce los espacios para la arbitrariedad y el beneficio indebido por el uso de los bienes de la nación, entre los que está, claramente, la información.

Entonces, frente a la pregunta: ¿y cómo va la transparencia?, creo que va mejor que hace algunos años, al menos en términos de normas, políticas, instituciones y herramientas a favor de la ciudadanía, aunque siempre estemos a dos pasos de donde debemos estar si queremos reconocernos como un país moderno. Trágicamente, también estamos a medio paso del fracaso si no hacemos lo suficiente.

Salud. Promesas vacías y retorno a la vieja normalidad

Víctor Zamora

Sumilla

La pandemia de COVID-19 trastocó profundamente nuestras vidas, reveló nuestras profundas desigualdades, así como se constituyó en la mayor evidencia de por qué debemos fortalecer la presencia del Estado. Esto nos llevó a pensar en una «nueva normalidad», hasta en una «nueva convivencia». Esta idea de nueva normalidad reafirmó la urgencia de construir un nuevo sistema de salud, moderno, único, público y más humano, que nos permitiese superar la precariedad, la fragmentación, la débil rectoría y gestión, la descentralización disfuncional, la corrupción y las inequidades.

De hecho, la promesa de un nuevo sistema de salud universal, unificado, gratuito, descentralizado y participativo formó parte del conjunto de medidas anunciadas por el presidente Pedro Castillo el 28 de julio del 2021. Culminar el proceso de vacunación contra la COVID-19, fortalecer el primer nivel de atención y cerrar las brechas de infraestructura de salud completaban el paquete.

Un año después, lo que tenemos es tres ministros de Salud juramentados, cuatro presidentes ejecutivos de EsSalud designados y un sector que no aborda técnicamente ni lo urgente ni lo importante; por lo tanto, los desafíos siguen pendientes. A la fecha no se ha formulado una propuesta de ley para unificar el sistema de salud, la cuarta ola de COVID-19 nos encuentra sin un plan de acción ajustado al contexto y con 10 millones de compatriotas aún sin recibir la tercera dosis de vacuna requeridas, el primer nivel languidece en el olvido, los presupuestos se achican y la ejecución del gasto para la nueva infraestructura es baja y muestra retrasos importantes.

En resumen, en el sector Salud las oportunidades y lecciones que dejó la adversidad de la COVID-19 se diluyen, quedándonos con promesas vacías y en franco retorno a la vieja normalidad, en donde seguiremos viviendo en la angustiada realidad, la que puede resultar ser aún más precaria y más esquiva en la garantía del derecho a la salud, que, debemos recordar, a modo de resistencia y rebeldía, es una de las grandes deudas con nuestra población.

ESTE ARTÍCULO ES ESCRITO CUANDO ESTAMOS YA EN LA SEXTA SEMANA de iniciada la tan anunciada cuarta ola de pandemia de COVID-19. El aumento de casos ya se ha manifestado evidente en Lima, Áncash, Arequipa, Callao, Cusco, Moquegua y Tacna. El responsable es, en su mayoría, el sublinaje BA.2.12.1 de la variante ómicron, la variante más contagiosa de la historia de la humanidad.

Sin embargo, esta ola, a diferencia de sus predecesoras, parece pasar desapercibida por la población, en general, y por los medios de comunicación, en particular. Y no tiene por qué ser de otra manera, pues a pesar de que el aumento de casos se ha dejado sentir en nuestra vida cotidiana (no falta en nuestras conversaciones mencionar que alguna persona cercana está con COVID-19), la pandemia, y sus sucesivas olas, parecen ya haber sido asimiladas como «parte del paisaje», como otra «gripe» más.

Efectivamente, aunque el número de infectadas/infectados nuevos y reinfectadas/reinfectados aumentará, a diferencia de las otras veces el impacto en el sistema de salud será menor. Las colas y largas esperas para tomarse una prueba, la demanda por camas para hospitalización y unidades de cuidados intensivos, o la desesperación por conseguir un balón de oxígeno, han pasado a ser un amargo recuerdo, gracias, en parte, a la elevada inmunidad generada por las vacunas y, valgan verdades, por los altos niveles de infección natural.

A pesar de ello, la Organización Mundial de la Salud (OMS) sigue clasificando a la variante ómicron como «preocupante» y ha hecho un llamado a todos los países a continuar con las

actividades de prevención (especialmente la vacunación), vigilancia (especialmente la geómica, vale decir, monitorizar los cambios que se generen en el virus) y control (reforzar la capacidad de respuesta frente a eventos mayúsculos que afecten la salud de las personas y pongan en riesgo sus vidas).

Y no le falta razón: la pandemia no ha terminado, y aunque la mayor parte de los países del mundo se encuentran en una situación similar al Perú y la mayoría de los expertos coincide en señalar que estamos entrando en fase endémica (brotes de magnitud diversa, localizados, predecibles y controlables), lo cierto es que el virus todavía se encuentra en permanente evolución.

Por otra parte, el Perú, como el resto de los países del mundo, enfrenta otras pandemias. Por un lado, las que ya se encontraban larvadas y se manifestaron en toda su dimensión, y, por otro lado, las que se han incrementado como consecuencia de esta. Entre las primeras se encuentran la tuberculosis y la salud mental; entre las últimas destacan el cáncer y la mortalidad materna.

En este sentido, casi dos años y medio después de que la pandemia de COVID-19 golpeará nuestro país, enfrentamos una agenda de retos más complejos y urgentes de atender, los cuales requieren de un liderazgo claro, planes específicos, movilización y alineamiento de recursos, así como de una adecuada gestión de estos.

Lamentablemente, como en muchos otros campos, el gobierno de Pedro Castillo no ha sabido diagnosticar correctamente el momento por el cual atravesamos, no ha cumplido todavía con sus compromisos hechos públicos el día que asumió el cargo, y lo que es peor aún, ha dejado el sector en manos incompetentes e inexpertas.

¿Cuáles son esos compromisos? El 28 de julio del 2021 el presidente Castillo incluyó como su primer lineamiento de política de gobierno la lucha contra la pandemia de COVID-19, a la cual calificó como su «primera gran tarea» y a la salud como «su

primera prioridad en el gobierno». A renglón seguido anunció la concreción de «un sistema de salud universal, unificado, gratuito, descentralizado y participativo», y el mejoramiento de la infraestructura y recursos, tanto del primer nivel, donde se incorporarían «5000 equipos de atención comunitaria integral», así como del nivel hospitalario.

En este último campo, la promesa fue recibida con cautela, tanto por lo ambicioso, como, para algunos/ algunas, poco técnica e irrealizable: «al final de mi mandato, entregaré hospitales especializados por región, entre los cuales priorizaremos: hospital materno-infantil, hospitales neoplásicos, hospital clínico quirúrgico, hospital de medicina tropical y hospital bucal».

En este artículo sostenemos que el presidente no solo no ha cumplido con su promesa, sino que no ha sido capaz, ni sus diferentes ministros de Salud, de aprovechar el momento excepcional que enfrentaba la sociedad, que puso como tema central del debate público la necesidad de construir un nuevo sistema de salud, y hacerlo a partir de las principales lecciones que la pandemia nos deja: la necesidad de más Estado, más ciencia, más ética y más equidad.

Para evaluar el desempeño del Gobierno, no solo usaremos las promesas realizadas por el presidente, sino que también utilizaremos cuatro criterios internacionales, sobre los que hay un amplio consenso para la medición e investigación de estos temas^{1, 2, 3, 4}.

¹ Berman, Peter y Bitran, Ricardo. *Health Systems Analysis for Better Health Systems Strengthening. Health, Nutrition, and Population. Discussion paper*. Washington D.C.: World Bank Group, 2011.

² Roberts, Marc; Hsiao, Wiliam; Berman, Peter y Reich, Michael. *Getting Health Reform Right: A Guide to Improving Performance and Equity*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

³ Organización Mundial de la Salud (OMS). *Monitoring the Building blocks of health systems: a handbook of indicators and their measurement strategies*. Ginebra: OMS, 2010.

⁴ Papanicolas, Irene; Rajan, Dheepa; Karanikolos, Marina; Soucat, Agnes y Figueras, Josep. *Health system performance assessment. A framework for policy analysis*.

El primer criterio, como es de esperar, será evaluar el estado de salud o la mejora de la salud de la población, como un objetivo clave del sistema; el segundo, se refiere al grado de satisfacción que las personas tienen como producto de su interacción con el sistema de salud; el tercero, medir el grado de protección contra riesgos financieros y aspectos relacionados a ello, especialmente la equidad en la financiación; y, finalmente, el cuarto criterio es, justamente, la distribución equitativa de los bienes y servicios.

Para empezar, cabe recalcar que todos los estudios del sector Salud peruano revelan que su desempeño es deficitario en estos cuatro criterios, situación que se reveló en toda su dimensión durante la pandemia. Los servicios no fueron suficientes para defender a la población del impacto de la COVID-19, lo que se refleja en el hecho de ser uno de los países con más alta tasa de mortalidad por esta enfermedad en el mundo⁵.

Otras cifras prepandemia ya daban cuenta de la situación de bajo desempeño de nuestro sistema de salud. Por ejemplo, nuestras coberturas vacunales se encontraban por debajo del promedio latinoamericano, tal y como se puede ver en el cuadro n° 1.

Ginebra: OMS - European Observatory on Health Systems and Policies, 2022.

⁵ Ver: Coronavirus (COVID-19) deaths worldwide per one million population as of April 26, 2022, by country. En: bit.ly/3NyyyW4

Cuadro n° 1
Cobertura de vacunación en los países miembros
del Banco de Desarrollo de América Latina, 2018

	Cobertura de vacuna contra difteria, tétanos y tos ferina (DTP3), niños/niñas de alrededor de un año	Cobertura de la primera dosis de vacuna contra el sarampión (MCV1), niños/niñas de un año	Cobertura de vacunación contra hepatitis B (HepB3) niños/niñas de un año
ARG	86%	94%	86%
BOL	83%	89%	83%
BRA	83%	84%	83%
CHI	95%	93%	95%
COL	92%	93%	92%
CRI	94%	94%	98%
DOM	94%	95%	92%
ECU	85%	83%	85%
MEX	88%	97%	55%
PAN	88%	98%	88%
PAR	88%	93%	88%
PER	84%	85%	84%
URU	91%	97%	91%
VEN	60%	74%	60%
LAC	90%	90%	89%

Fuente: Observatorio Mundial de la Salud (GHO) - Organización Mundial de la Salud (OMS), 2019. Ver: stat.link/lxsdmu

También se tienen los ejemplos de la razón de mortalidad materna y las cifras de tuberculosis. En el año 2017, el Perú reportaba 88 muertes maternas por cada cien mil nacidos vivos,

superior al promedio latinoamericano de 74⁶. En el 2018, el Perú era el segundo país con mayor número de casos estimado de tuberculosis en las Américas (después de Brasil) y el país con mayor carga estimada de tuberculosis multidrogorresistente.

La precariedad de los servicios durante la pandemia se reflejaba en las largas colas de espera, pésimas condiciones de prestación de los servicios y altos niveles de frustración por parte de la ciudadanía, incrementándose así la percepción ciudadana de que los servicios públicos son de mala calidad.

De hecho, antes de la pandemia, los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) revelaban que los largos tiempos de espera, la percepción sobre la pobre efectividad de los servicios del primer nivel y el maltrato (los cuales se han incrementado sostenidamente en los últimos 10 años), han llegado a constituirse en la principal barrera de acceso a los servicios de salud, por encima del propio costo de los mismos⁷.

Sin un Estado capaz de brindarle los servicios en la cantidad, calidad y oportunidad requerida, la ciudadanía optó por medidas desesperadas de financiar su propio cuidado de salud, lo que la llevó a una situación de alto riesgo de empobrecimiento. Las cifras prepandemia ya eran malas: uno de cada tres soles que se usan en el sector Salud (público y privado) en el Perú provienen del gasto directo del bolsillo ciudadano, siendo el más ineficiente e inequitativo de los sistemas de financiamiento de salud, es decir 30%, 10 puntos porcentuales más de lo recomendado por la OMS. En otras palabras, el sistema de salud peruano le brinda muy poca protección financiera a las personas que requieren de sus servicios, poniéndolas en riesgo de empobrecerlas por la razón de enfermar.

⁶ Ver datos de mortalidad materna en: bit.ly/3ysnLbv

⁷ Rojas Bolívar, Daniel. *Características de la población peruana que no busca atención médica por deficiencias de la calidad de atención en salud en el periodo 2005-2015*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm), 2016.

Y el rol de protección financiera del sistema de salud es clave, más aún si se toma en cuenta que, según las cifras oficiales, la pobreza en el Perú se había incrementado en 10 puntos porcentuales como consecuencia de la pandemia, llegando al 30.1% de la población, fenómeno que, además, incrementó las desigualdades, ya sea por nivel de instrucción⁸, por edad⁹ o por género¹⁰.

Las razones que determinan que tengamos un sistema de salud peruano de bajo desempeño también han sido estudiadas y se pueden resumir en:

1. La precariedad financiera.
2. La gran fragmentación de la prestación de servicios.
3. Una descentralización disfuncional.
4. La corrupción.
5. Inequidad en la distribución de los recursos humanos.
6. Poca inversión en infraestructura sanitaria.

Sobre la precariedad financiera

Tal y como se observa en el gráfico n° 1, el gasto público en salud en el año 2018 era de 3.3% del Producto Bruto Interno (PBI) peruano, 2.7 puntos porcentuales menos que el mínimo recomendado por la OMS, menor que el promedio de los países agrupados en el Banco de Desarrollo de América Latina (antes Corporación Andina de Fomento –CAF–) (3.7%), menor al promedio de los países de Latinoamérica y el Caribe (4.1%) y menor

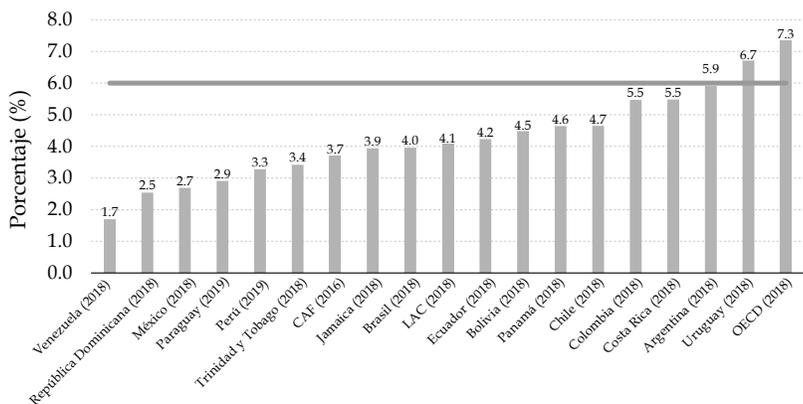
⁸ Alarco, Germán. *COVID-19: Desempleo, desigualdad y precarización en el Perú 2020-2030*. Lima: Oxfam, 2022. Ver en: bit.ly/3OI6EZw

⁹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). «La COVID-19 ha generado mayor pobreza y desigualdad en la niñez y adolescencia». *unicef.org*, Lima, 15 de octubre del 2020. Ver en: uni.cf/3xJTnJr

¹⁰ Coloma Cieza, Evelin. «El impacto del COVID-19 en las mujeres trabajadoras del Perú. ¿Se incrementa la desigualdad y la violencia en el trabajo?». *Ius Et Praxis*, n°. 053. Lima: Universidad de Lima, 2021, pp. 249-269. Ver en: bit.ly/3bvPRtf

al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (7.3%).

Gráfico n° 1
Gasto público en salud como porcentaje del PBI, 2018



Elaborado en base a datos del 2018 de la página web oficial del Banco Mundial (BM).

En términos absolutos, esto significa una inversión pública de US\$ 480 *per cápita*, US\$ 168 dólares menos que el promedio de Latinoamérica y el Caribe, y US\$ 2636 menos que el promedio *per cápita* público que se invierte en los países de la OCDE, tal y como se puede ver en el cuadro n° 2.

Cuadro n° 2
Gasto total en salud per cápita, a Paridad del Poder
Adquisitivo (PPA), 2018 (US\$ corrientes)

Países miembros del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	Gasto total en salud per cápita (US\$)	Gasto público en salud per cápita (US\$)	Gasto privado en salud per cápita (US\$ corrientes)		
			Gasto de bolsillo en salud per cápita (US\$)	Gasto de seguros privados en salud per cápita (US\$)	Total (US\$)
Bolivia	496.1	353.1	115	18.8	133.8
Venezuela	383.5	183.5	146.5	53.4	199.9
Jamaica	559.1	363.1	95.4	92.3	187.7
Perú	766.6	480	223.5	61.7	285.2
Paraguay	935.3	409.3	424	1015	525.5
Rep. Dominicana	1017.5	450.8	455.3	1017	557
Colombia	1155.4	827.4	174.8	1532	328
Ecuador	954.8	496.4	380.4	77	457.4
México	1066	533.7	448.5	83.8	532.2
Brasil	1530.8	637.9	421.7	469.9	891.6
Costa Rica	1336.5	967.6	299.6	69.3	368.9
Trinidad y Tobago	2099.6	1034.8	922.2	142.3	1064.5
Argentina	1989.6	1221.8	551.7	210.1	761.8
Panamá	1856.7	1186.5	533	124.8	657.7
Chile	2305.7	1172.2	766.3	367.2	1133.5
Uruguay	2169.3	1582.9	367.9	218.2	586.1
LAC (2018)	1251.6	648.1	375.6	224.7	600.4
OCDE (2018)	4205.5	3116.7	680.2	408.1	1088.4

Elaborado en base a datos del 2018 de la página web oficial del BM.

Sobre la gran fragmentación de la prestación de servicios

Esta segunda razón no solo tiene que ver con la existencia de varios subsistemas de prestación de servicios del sistema de salud, sino

también con la segmentación de sus fondos y con una muy débil rectoría del mismo por parte del Ministerio de Salud (Minsa).

El número de subsistemas de salud superan la treintena, lo cual incluye al Minsa, responsable de las redes de servicios de Lima Metropolitana y los institutos y hospitales nacionales; el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de EsSalud; el Ministerio del Interior, responsable de la Sanidad de la Policía Nacional; el Ministerio de Defensa, responsable de las sanidades militar, naval y de la fuerza aérea, los cuales mantienen su autonomía; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, responsable de los servicios de salud del Instituto Nacional Penitenciario y los 24 subsistemas de salud dependientes de igual número de gobiernos regionales (excluyendo al de Lima Metropolitana); el sistema privado; y algunos subsistemas de salud municipal. En relación con la segmentación de los fondos, el número de fondos públicos y privados supera los 50, generándose ineficiencias en el manejo de estos recursos.

Sobre la descentralización disfuncional

Esta descentralización defectuosa ha debilitado la unicidad que el sistema requiere para ser más efectivo en su respuesta. A esto se suma la precariedad y la falta de profesionalización de la función pública, lo cual se refleja en el debilitamiento de la función planificadora, así como en la deficiente ejecución de programas y proyectos. La alta rotación de la/el funcionariado sectorial, así como los bajos niveles de ejecución presupuestal y el dispendio de recursos, son síntomas de este problema.

Sobre la corrupción

El sistema de salud peruano está profundamente penetrado por la corrupción. Un informe de la Contraloría General de la República

ubica al sector Salud como el segundo con mayores niveles de corrupción del Estado¹¹.

Sobre la inequidad de recursos humanos

Siendo el sector Salud altamente dependiente de sus recursos humanos, medir su cantidad y su distribución es especialmente crítico. Antes de la pandemia, el Perú registraba una densidad de profesionales de salud (número combinado de profesionales médicos, enfermeras y obstétricas o matronas por cada 10 000 habitantes) de 37, cifra menor a la recomendada por la OMS (45) y menor a la mayoría de los países de Latinoamérica, tal y como se puede evidenciar en el cuadro n° 3.

¹¹ Shack, Nelson; Pérez, Jeniffer y Portugal, Luis. *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria*. Lima: Contraloría General de la República (CGR), 2020. Ver en: bit.ly/3y2wxvm

Cuadro n° 3
Número de médicos, enfermeras y obstetrices en países
seleccionados de Latinoamérica y el Caribe, 2020

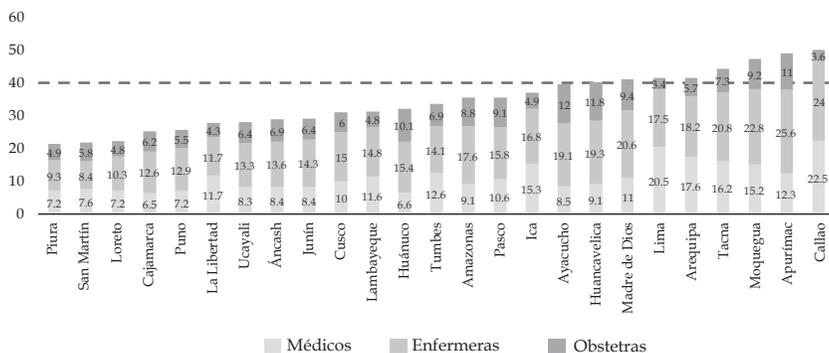
	Médicos (por 10 000 habs.)	Enfermeras y obstetrices (por 10 000 habs.)	Médicos, enfermeras y obstetrices (por 10 000 habs.)
<i>Argentina</i>	39.9	25.9	65.8
<i>Bolivia</i>	10.3	15.6	25.9
<i>Brasil</i>	23.1	74	97.1
<i>Chile</i>	51.8	133.2	185.1
<i>Colombia</i>	38.4	13.9	52.4
<i>Costa Rica</i>	28.9	8.9	37.9
<i>Ecuador</i>	22.2	25.6	47.8
<i>Jamaica</i>	4.5	9.4	13.9
<i>México</i>	48.5	23.6	72.2
<i>Panamá</i>	16.3	32.1	48.4
<i>Paraguay</i>	13.5	16.6	30.1
<i>Perú</i>	8.2	29.8	37.9
<i>Rep. Dominicana</i>	14.5	14.6	29.1
<i>Trinidad y Tobago</i>	44.7	40.7	85.5
<i>Uruguay</i>	49.4	72.2	121.6
<i>Venezuela</i>	17.3	20.7	37.9

Fuente: OMS, 2020.

Además de la escasez de profesionales, es necesario hacer notar la distribución de las y los trabajadores de la salud. La mayoría está concentrada en las grandes urbes, especialmente en los hospitales. Como consecuencia de ello, los servicios de primer nivel (puestos y centros), especialmente de las zonas rurales, carecen de recursos humanos calificados suficientes. Tal y como se puede observar

en el gráfico n° 2, la densidad de profesionales está distribuida de manera muy inequitativa entre regiones, teniendo Piura, San Martín y Loreto las menores cantidades de personal de salud del país¹².

Gráfico n° 2
Perú: densidad de personal de salud por cada 10 000 habitantes, 2018



Fuente: Observatorio de Recursos Humanos en Salud. Ver en: digepe.minsa.gob.pe

Sobre la poca inversión en infraestructura sanitaria

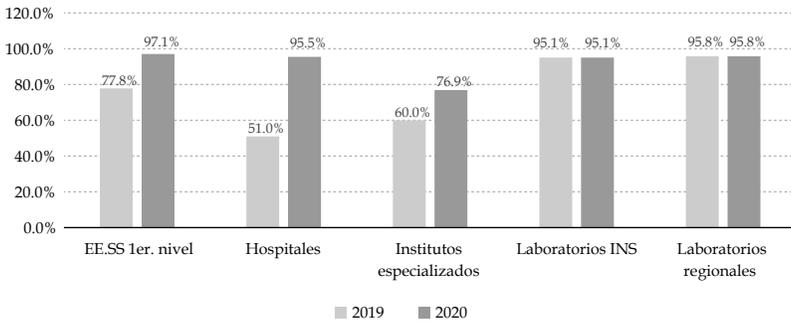
Debido a la poca inversión, la mala gestión y la corrupción, la mayoría de nuestros servicios son inadecuados e insuficientes. Según el Diagnóstico de Brechas de Infraestructura y Equipamiento del Sector Salud¹³, elaborado por el Minsa, 97.1% de los establecimientos de primer nivel, 95.5% de los hospitales, 77% de los institutos y 95.1% de los laboratorios de salud pública no cuenta con la infraestructura y equipamiento acordes a los estándares

¹² Observatorio de Recursos Humanos en Salud. Ver en: digepe.minsa.gob.pe

¹³ Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización. *Diagnóstico de brechas de infraestructura y equipamiento del sector salud*. Lima: Ministerio de Salud (Minsa), 2021. Ver en: bit.ly/3AfACiG

sectoriales establecidos, tal y como se puede ver en el gráfico n° 3. Además, tenemos una brecha de 1791 centros del primer nivel de atención y de 156 hospitales para alcanzar la cantidad óptima de cobertura.

Gráfico n° 3
Perú: establecimientos de salud con capacidad instalada inadecuada, 2020



Fuente: Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización. *Diagnóstico de brechas de infraestructura y equipamiento del sector salud*. Lima: Ministerio de Salud (Minsa), 2021. Ver en: bit.ly/3AfACiG

Además de todas las deficiencias señaladas, y volviendo a la pandemia, otra de las grandes lecciones que nos ha dado esa crisis sanitaria mundial es que es necesario potenciar la producción de ciencia y fortalecer los mecanismos para hacer uso del conocimiento científico disponible en el mundo. La creación de múltiples mecanismos *ad hoc* o paralelos (por ejemplo, los «comités de expertos») muestran las dificultades institucionales para poder filtrar la información procedente de diferentes fuentes públicas y privadas, con la finalidad de proveer a las/los tomadores de decisiones de los insumos necesarios para que la asistencia sea de la mejor calidad.

La debilidad institucional para procesar la información e identificar la de mejor calidad, sumada a las dificultades para

comunicar la misma de forma efectiva, permitió el avance de la pseudociencia y de las noticias falsas, así como la proliferación de personajes mediáticos que, fungiendo de «expertos en pandemias», contribuyeron a generar confusión, alarma y zozobra.

Por otro lado, cabe recalcar que también es necesario fortalecer la ética ciudadana. El caso de la vacunación irregular contra la COVID-19, conocido como «vacunagate», en donde estuvieron involucrados 487 personas, incluyendo al ex presidente de la República, Martín Vizcarra, ministros, exministros, viceministros, rectores de universidades públicas y privadas, el nuncio apostólico, altos dirigentes del colegio médico, funcionarios y exfuncionarios de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), investigadores y empresarios, es un caso emblemático, pero no el único. También están los abusos realizados por un grupo de empresarios del sector privado, quienes privilegiaron la usura sobre la solidaridad, aprovechándose de la desesperación de las personas para incrementar de forma exorbitante los precios de los medicamentos, pruebas diagnósticas, oxígeno, cupos de hospitalización, etcétera, clara muestra del profundo deterioro de la ética, especialmente en situaciones de emergencia. Lo mismo se puede decir de personajes de la política local, regional y nacional que usaron esta oportunidad como plataforma para posicionarse para futuras elecciones.

Tal y como se puede ver, es innegable que si se quiere mejorar el nivel de desempeño del sector, urge la implementación de transformaciones profundas, las mismas que requieren de un liderazgo político del más alto nivel, así como las capacidades, competencias y experiencia para implementarlas.

Esas fueron precisamente las grandes lecciones de la pandemia. De la cual aprendimos que necesitamos de más Estado, uno capaz de brindar una cobertura de servicios de calidad, oportuna y de acceso equitativo y efectivo para todos y todas; uno con gestores y gestoras profesionales que usen los recursos con mayor eficiencia; uno moderno que haga realidad el derecho humano a la salud;

uno capaz de generar ciencia y usarla de forma efectiva; uno que combata frontalmente la corrupción y que ejerza la función pública con los estándares éticos más altos.

Promesas vacías, desacumulación y retorno a la vieja normalidad

Por estas razones, escuchar en el discurso inaugural del mandato del presidente de la República, Pedro Castillo, que dentro de sus principales prioridades estaban el garantizar la vacunación de toda la población contra la COVID-19, crear un sistema unificado de salud, fortalecer el primer nivel de atención e inyectar recursos adicionales para cerrar las brechas de infraestructura de salud, generó explicables esperanzas.

Pero, casi 12 meses después, el balance del sector es negativo y de la esperanza ya no quedan rastros. La vacunación languidece sin poder cumplir con las metas programadas; ninguno de sus ministros de Salud fue capaz de generarle una propuesta de ley de unificación del sistema público de salud; el primer nivel de atención no solo no se ha fortalecido, sino que, incluso, se han debilitado programas de salud pública emblemáticos; y, en materia de inversiones, se ha caído su ejecución histórica y, lo que es peor, estamos en riesgo de perder una inversión millonaria del sector financiada con endeudamiento.

En materia de vacunación contra la COVID-19, al cierre de junio de este año se había logrado una cobertura del 65% de la población, aún a 20% de la meta programada y muy lejos de Chile y Cuba, que ya lograron su objetivo, y de Uruguay, que está a punto de hacerlo. En números absolutos, aún faltan vacunar 10 millones de compatriotas, de los cuales un millón son mayores de 60 años, la población más vulnerable.

Las razones para no haber podido lograr el objetivo del 85% no incluyen la falta de vacuna, recursos humanos o financiamiento,

sino que se origina en la crisis de liderazgo sectorial generada en el seno del propio Gobierno. A inicios del mes de enero, el presidente Castillo decide cambiar al ministro de Salud, Hernando Cevallos, y reemplazarlo por el ministro Hernán Condori. A decir de muchos analistas, este cambio fue producto del cuoteo y reparto de posiciones oficiales de gobierno entre el presidente y Vladimir Cerrón, líder del partido Perú Libre, desde el cual Castillo llegó a la presidencia.

El ministro Condori fue duramente criticado por su falta de experiencia en la gestión pública, su poca o nula competencia profesional para este cargo, así como por su controversial representación comercial de productos seudocientíficos como el «agua arracimada». A esto se agregó el rechazo generado en el gremio médico y en la comunidad académica, quienes exigieron su dimisión, la cual nunca se produjo debido al firme apoyo presidencial y de las huestes de Cerrón. Esto, sin embargo, no le dio el suficiente oxígeno político. Condori fue censurado por el Congreso de la República dos meses después de su designación.

En esos dos meses, sin embargo, la estrategia de inmunizaciones sufrió duros reveses en su estructura de mando. El Viceministro de Salud Pública, responsable político y técnico de esta operación, renunció. Lo mismo sucedió con el comité de expertos asesor de la vacunación nacional y con la directora de la estrategia. A esto se agregaron revelaciones sobre la expiración de miles de dosis que no pudieron ser utilizadas a tiempo.

Los cambios se reflejaron, también, en mensajes contradictorios sobre grupos prioritarios, cronogramas confusos, entre otras inoperancias. Así pues, a la inestabilidad de la conducción se añadió la incertidumbre y la confusión. La situación se agravó aún más cuando durante la vacunación de la cuarta dosis, más de cien mil personas, la gran mayoría personal de salud, recibieron una dosis equívoca de la vacuna.

La situación de vacunación es especialmente preocupante para las regiones de Huánuco, Cajamarca, San Martín, Ucayali, Huancavelica, Amazonas, Loreto, Ayacucho, Puno y Madre de Dios, las cuales aún no superan el 50% de población vacunada con tres dosis. En estas regiones, además, la cobertura de las poblaciones vulnerables (especialmente las poblaciones mayores de 50 años) son muy preocupantes.

Por otro lado, está la vacunación de las enfermedades que no tienen que ver con la COVID-19. Como es sabido, la pandemia ha producido un embalse de necesidades cuya atención ha sido postergada. Este es el caso de la vacunación regular. Este paquete, que sirve para diferentes períodos de la vida, suma 17 tipos de vacuna que protegen de 26 enfermedades graves. En todos los casos hay una brecha importante, la cual no ha podido ser revertida aún.

Y aunque todas las vacunas son igual de importantes, la del sarampión requiere especial atención. Antes de la pandemia de COVID-19, el sarampión era considerado el agente infeccioso más contagioso de la humanidad, generando gran cantidad de enfermedades y muerte, especialmente en la infancia. Su transmisión es similar a la del coronavirus y la vacunación es efectiva para detener el contagio.

La tasa de vacunación contra el sarampión en el país ha llegado solo al 54% el año 2021, siendo necesario vacunar al 90% de la ciudadanía para cumplir con las recomendaciones internacionales y considerarnos protegidos/protegidas. Esta baja cobertura coloca al país en una situación de alta vulnerabilidad, más aún si la OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) han alertado sobre un incremento en 79% del número de casos reportados de esta enfermedad en el mundo, especialmente en zonas con «bajos niveles de vacunación»¹⁴.

¹⁴ «Unos 73 millones de niños en riesgo de contraer sarampión al no poder vacunarse». *news.un.org*, Nueva York, 27 de abril del 2022. Ver en: bit.ly/3OxtbYp

Otro caso que se agravó producto de la pandemia es el de la salud materna. Aunque entre el 2000 y el 2017 el país había logrado reducir la razón de mortalidad materna de 144 a 88 por cada 100 000, con avances continuos hasta el 2019, año en el que se registra el menor número de muertes maternas (302), el año de inicio de la pandemia marca un deterioro significativo en este tema. El 2020 se registran 439 muertes maternas y 493 en el año 2021 (cifra similar a las 481 muertes maternas registradas en el 2009). Es necesario hacer notar que esta tendencia tiende a revertirse desde el segundo semestre del 2021, momento que coincide con el avance de la vacunación. Aun así, la mejora no ha sido uniforme en todo el país, notándose un incremento sostenido de muertes en Ucayali, La Libertad, Huancavelica y Moquegua.

Un ángulo igual de preocupante es el del financiamiento estatal del sector Salud. Tal y como se puede ver en el cuadro n° 4, el presupuesto (modificado) destinado a la función salud en el año 2022 es aproximadamente tres mil millones menos que el año 2021. Por otro lado, el 2022 es el año que menor incremento ha tenido en relación con su presupuesto de apertura (solo 23%, la mitad de los años anteriores).

Cuadro n° 4

Porcentaje de incremento del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) en relación con el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA). Función salud 2020-2022

Año	PIA	PIM	Incremento
2020	S/ 18 494 660 200	S/ 27 517 397 896	+ 48.7%
2021	S/ 20 990 665 851	S/ 31 065 510 794	+ 47.9%
2022	S/ 22 945 450 651	S/ 28 271 454 965	+ 23.2%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Consulta Amigable. Ver en: mef.gob.pe

Otro aspecto relevante, señalado correctamente por la ex ministra de Salud, Midori de Habich, es que, contrariamente a lo prometido, el financiamiento de las estrategias sanitarias destinadas a la prevención y control de la tuberculosis, el VIH/SIDA, entre otras, han sufridos reducciones importantes, especialmente en el rubro «medicamentos»¹⁵. También debemos prestar atención en la ejecución del presupuesto del sector. En la función salud, la ejecución se encuentra al 36.9%. Sin embargo, en lo específico al gasto en medicamentos, por ejemplo, este solo llega al 20.3% a junio del 2022, y en el caso específico del cáncer, la ejecución no supera el 35%.

Finalmente, revisemos el rubro inversiones. En el mes de junio del 2022 la inversión pública alcanzó una ejecución de S/ 15 806 millones, uno de los mayores gastos de los últimos cinco años.

Los fondos destinados a inversiones (en la función salud), suman un total de S/ 5476 millones, de los cuales S/ 2390 millones los gestiona el gobierno nacional (S/ 1459 gestionados por «Minsa central»), S/ 2245 millones los gobiernos regionales y S/ 839 millones los gobiernos locales.

Los S/ 1459 millones gestionados directamente por el «Minsa central» se dividen en varias ejecutoras. S/ 591 millones los administra el Programa Nacional de Inversiones en Salud (Pronis), S/ 477 el Programa de Creación de Redes Integradas de Salud (Pcris), S/ 349 millones la Oficina General de Administración (OGA) y los restantes S/42.5 millones son distribuidos en 13 ejecutoras (institutos, hospitales y dos direcciones de redes integradas de salud).

El promedio de ejecución en este nivel es del 22%, siendo la OGA la que ha alcanzado mejores niveles (50%), menor nivel el Pronis (22.5%) y muy por debajo, casi en estado crítico, el Pcris, que

¹⁵ De Habich, Midori. «Tres paradojas presupuestales». *gestion.pe*, Lima, 5 de enero del 2022. Ver en: bit.ly/3bvXgc1

solo ha ejecutado el 1.1% de los fondos asignados en todo el primer trimestre. El resto de las unidades ejecutoras tienen un promedio menor al 16% (con la sola excepción del Hospital Cayetano Heredia con 98.2%).

En el caso de los gobiernos regionales, la situación no es muy diferente. De los S/ 2245 millones asignados a estos para infraestructura de salud o equipamiento, solo se ha ejecutado el 14.2%. Destacan: Junín (43.7%) y Ayacucho (35.4%). Críticos: Lambayeque, La Libertad y Amazonas, por debajo del 1%.

Justamente el Pcris, el megaproyecto del sector Salud, financiado mediante endeudamiento externo con fondos del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es el que se encuentra en observación por la última entidad mencionada. Parte del problema ha sido que este Gobierno ha cambiado tres veces el director de dicho programa.

Y ese es uno de los principales problemas que enfrenta el sector en la era Castillo, la falta de un equipo sólido de conducción técnica y política que le dé rumbo a la salud del país. Desde su juramentación, este Gobierno ha tenido tres ministros de salud (uno de ellos censurado) y tres presidentes ejecutivos de EsSalud. Ninguno de ellos ha podido consolidar y presentar al país un plan general de gobierno sectorial, ni tampoco planes específicos. Por ejemplo, en plena cuarta ola carecemos de un plan para enfrentarla, menos para salir de ella. Tampoco el Gobierno ha podido mantener las riendas en piloto automático. Al contrario, vemos como los pocos avances logrados en este sistema precario se van perdiendo.

En resumen, el presidente Castillo no ha cumplido su palabra empeñada el 28 de julio y, peor aún, se ha perdido liderazgo; ha sido un año de desacumulación.

La situación es aún más desesperanzadora si la ponemos en el contexto de crisis permanente e incapacidad manifiesta del

Gobierno, en general, para conducir los destinos del país. Tal y como dijera Marcos Cueto durante la presentación de su libro *La salud en emergencia*¹⁶, siente que el título es una metáfora de lo que vive el país, un país en emergencia.

¹⁶ Cueto, Marcos. *Salud en emergencia. Historia de las batallas contra las epidemias y la COVID-19*. Lima: Penguin Random House, 2022.

El nuevo contexto político exige un feminismo «de la totalidad»

Violeta Barrientos S.

Sumilla

Desde la toma de mando del nuevo Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, en julio del 2021, los temas relativos al género, en auge y avance durante los gobiernos anteriores, han sufrido un frenazo y retroceso. Este fenómeno no atañe tan solo a las mujeres, sino que es un indicador de la composición política de ambos poderes y de la profunda crisis política del país. No se trata simplemente de «conservadores» hoy en el poder contra posiciones «liberales» de los gobiernos pasados, sino de la degradación del Estado de derecho y el avance de un autoritarismo que se muestra disfrazado de institucionalidad. Frente a ello, una nueva oleada del movimiento feminista ha surgido desde la marcha contra la violencia hacia la mujer de agosto del 2016, muy distinta en su composición y actuación a la proveniente del siglo pasado. El cierrapuertas democrático podría empujar a su radicalización más allá de las necesidades específicas de las mujeres y a su expresión en las calles.

La opresión de la mujer

En los años 70, feministas radicales y materialistas señalaron que la opresión de las mujeres se encontraba a la base de todas las demás opresiones, al ser la más extendida, la más antigua y por ello la más naturalizada e invisible. ¿A qué tipo de opresión se referían? Se referían fundamentalmente a la que nace con la diferencia sexual, es decir, con el hecho de que por venir al mundo en un cuerpo determinado este delimitará un destino, el de ser seres para la reproducción. Nada más estaba privilegiado en esos cuerpos, pasando incluso por encima de sus propias voluntades. De esta manera, dependiendo de sus contextos socioculturales y económicos, las subjetividades femeninas no necesitaban ser educadas, ni acceder a más mundo que el necesario para cumplir sus «funciones naturales».

El olvido de las mujeres hizo que revoluciones sociales liberales y socialistas del siglo XVIII y XIX, que otorgaron derechos y ciudadanía, y que fundaron repúblicas en el lugar de las monarquías, no las consideraran como beneficiarias de sus propuestas y persistieran en su marginación hasta el siglo XX. La mayor parte de planteamientos socialistas no tomaron en cuenta la opresión específica de las mujeres. Sin embargo, fue desde esa vertiente y como crítica de las izquierdas que surgieron los núcleos

feministas de los años 70 –primero en Estados Unidos y Francia, y luego en el Perú– con su reivindicación del cuerpo de la mujer. Dicha reivindicación era material y apuntaba a la violencia contra la mujer, a tener el control de sus decisiones sexuales y reproductivas, así como a disponer de su tiempo, que es la vida misma.

La amplia base social del movimiento feminista no sería un cimiento fuerte si intentara generalizar bajo el término de «mujeres» a todas las mujeres. La imbricación de la raza y la clase a través de la reflexión del afrofeminismo y del feminismo chicano, así como después el desarrollo de un pensamiento «situado» del feminismo decolonial o al comunitario, fueron matices necesarios para acercarse más a la realidad de todas las mujeres, siendo muy probable que los feminismos sigan reformulándose a futuro, quizás bajo la idea de que «las diferencias se respetan, pero las desigualdades se combaten». Los feminismos «de la totalidad» se han proyectado con una agenda más allá de la problemática de la participación política y la violencia común a todas las mujeres, con un planteamiento transformador de la sociedad, con una agenda que pone en la mira al sistema económico, así como el resguardo del planeta y de los cuerpos de las mujeres¹.

Antes de las elecciones del 2021

La crisis de representación política que hasta hoy nos afecta ya se avizoraba desde las elecciones del 2016. La única certeza era la del

¹ Este fenómeno, suscitado a partir de la última ola feminista de este siglo, fue analizado por las filósofas feministas Cinzia Arruzza, Tithi Bhattacharya y Nancy Fraser, quienes en su *Manifiesto feminista* (más conocido como *Manifiesto de un feminismo para el 99%*) sostenían que existían dos caminos opuestos en el movimiento feminista: uno que propugnaba compartir la gestión de «la explotación en el lugar de trabajo y la opresión» entre hombres y mujeres de la clase dominante, y otro, que, desde las mujeres trabajadoras, instaba a trastocar el propio sistema económico, con una sociedad anticapitalista que llevara adelante una justicia de género. Arruzza, Cinzia et al. *Manifiesto feminista. Manifiesto de un feminismo para el 99%*. Barcelona: Herder, 2021. Ver en: bit.ly/3n1CQKu

fortalecimiento subrepticio y progresivo del fujimorismo desde inicios de este siglo, que imponía una mayoría parlamentaria con 73 escaños de un solo golpe. Agotado el partido humalista que aglutinaba apoyos de centro e izquierda, el llamado de auxilio de la candidata de la izquierda para anteponer a un débil candidato como Pedro Pablo Kuczynski, representante de los mismos intereses económicos que el fujimorismo, ya anunciaba un mal pronóstico para las fuerzas progresistas del país. Como ya sabemos, tras la encarnizada lucha entre Ejecutivo y Legislativo durante ese período, todas las fuerzas políticas resultaron pulverizadas.

Fue ese mismo año electoral, 2016, de porvenir sombrío para la democracia, que se produjo la marcha contra la violencia hacia la mujer, «Ni Una Menos», en agosto del 2016. La marcha dio cuenta de que el rechazo a la violencia, al menos física, contra la mujer, es un consenso general. Kuczynski, que había mantenido al ministro de Educación del gobierno de Humala, Jaime Saavedra, seguía la línea del gobierno anterior, manteniendo, por ejemplo, el enfoque de género en el currículum escolar, en concordancia con los rumbos acordados en foros internacionales sobre estándares de derechos humanos y de la mujer. La reacción antiderechos del fujimorismo no se hizo esperar y así, en noviembre del 2016, un militar retirado considerado héroe de la lucha antiterrorista, un pastor evangélico y una congresista católica conservadora quechuahablante, solicitaban el retiro del enfoque de género del currículum escolar que entrarían en vigencia el 2017². En diciembre del 2016, las/los mismos congresistas encabezaban una marcha el 16 de diciembre que marcó el inicio del colectivo antieducación pública y laica, «Con Mis Hijos no te Metas»³. En realidad, las manifestaciones de este tipo correspondían a una corriente internacional conservadora

² Ver: «Perú: Exigen a gobierno retirar ideología de género de material de educación escolar». *aciprensa.com*, Lima, 28 de noviembre del 2016. En: bit.ly/3HxrZ4B

³ Ver: «VIDEO: Miles marchan contra adoctrinamiento de niños en ideología de género en Perú». *aciprensa.com*, Lima, 17 de diciembre del 2016. En: bit.ly/3O85Z2w

que venía gestándose desde los años 90, cuando el Vaticano, frente al avance de la agenda de género en los organismos de Naciones Unidas, mediante un informe bautizó al enfoque de género como «ideología»⁴, lo que reafirmó en sucesivos manifiestos, entablando una campaña hacia el 2008 contra las orientaciones técnicas del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (Onusida) sobre educación sexual. Esta amenaza, aparentemente focalizada sobre «el género» o los derechos de Lesbianas, Gais, Bisexuales y Trans (LGTB), sería en realidad la punta del iceberg de la expresión de grupos autoritarios que buscan instaurar un régimen biopolítico –es decir, de los cuerpos y la vida cotidiana– acorde con un totalitarismo de mercado que ya socavó los derechos y libertades de la democracia liberal y su Estado-Nación.

Así, mientras la mayoría fujimorista contraria al enfoque de género se traía abajo a dos ministros de Educación, Saavedra y luego a Marilú Martens, e impulsaba demandas judiciales para acabar con el mismo, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski y, luego, el de su vicepresidente en el poder desde marzo del 2018, Martín Vizcarra, respondían a las demandas de la calle adoptando mecanismos de represión a la violencia de género. El Poder Ejecutivo, en manos liberales hasta julio del 2021, se mostró mucho más eficaz y rápido que el resto de poderes del Estado, en particular del Legislativo. Se elevaron penas y castigos, se tipificaron nuevos delitos (como el de acoso sexual callejero) y se implementó el Grupo de Trabajo Nacional vinculado a la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) con participación de representantes de grupos de activistas. El Congreso, por su lado, tras años de campañas feministas, aprobó leyes contra el acoso político, así como de cuotas del 30% de mujeres en las directivas de las comunidades (ley n° 30982) y la ley de paridad y alternancia para acceder al Congreso de la República.

⁴ O'Leary, Dale. *La agenda de género. Redefiniendo la igualdad*. San José: Editorial Promesa, 2007.

La presión del movimiento de mujeres aceleró también el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ante la desigualdad de género, lo que dio pie a la formulación de una Política Nacional de Igualdad de Género en abril del 2019. A ello se sumaron más adelante, bajo el gobierno interino de Francisco Sagasti, la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030, del 25 de junio del 2021; la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación al 2030, en agosto del 2021; y el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025, todos ellos instrumentos de la política pública contra las violencias y la discriminación.

En definitiva, el progreso en la institucionalización del género –en lo que se refiere a la violencia y a la paridad– fue corriendo de manera inversa a la debilidad de los gobiernos nacionales durante el período 2016-2021, así como a la crisis de las fuerzas liberales o de izquierda proderechos humanos, por lo que era de esperarse que pudiera revertirse dicho avance rápidamente al fortalecerse la tendencia autoritaria en el poder.

Luego de las elecciones del 2021

Así, los retrocesos no se dejaron esperar tras los resultados de las elecciones del 2021. Para el feminismo era claro desde la segunda vuelta que ni Keiko Fujimori ni Pedro Castillo estarían interesados en asumir la agenda de género. Ello se demostró inmediatamente en la composición de gabinetes masculinos del Poder Ejecutivo, que ni se preocupó de obrar con astucia y colocar a ministras favorables a su posición política.

Ya como candidato Pedro Castillo había relativizado el enfoque de género^{5,6}. Su primer ministro, Guido Bellido, iba en la misma línea. Posteriormente, la primera ministra, Mirtha Vásquez, parecía asegurar que los rumbos eran enmendados, aunque ella misma fue burlada en cuanto al ejercicio total del cargo, y en cuanto fue sucedida por el breve período que duró el gabinete de Héctor Valer, la tendencia cambió hacia una ministra de la Mujer más bien favorable a un Ministerio de la Familia. A la par que el gabinete Valer tomaba el mando, nombrando a una ministra de la Mujer partidaria más bien por un Ministerio de la Familia, el partido oficialista, Perú Libre, presentaba en febrero del 2022 el proyecto de ley n° 1299/2021 para cambiar el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de la Familia, para así contribuir a «la igualdad de trato, atención a la familia en su conjunto y a todo ciudadano que lo requiera sin discriminación alguna». El proyecto aún pende sobre la suerte del vapuleado sector y es preocupación para los organismos internacionales que vigilan los derechos de la mujer⁷.

Finalmente, tras protesta callejera, una feminista de larga trayectoria –Diana Miloslavich– ocupó sorpresivamente el cargo en el ministerio, a resultas de un pedido del Ejecutivo a la Federación de Mujeres Campesinas del Perú, pero no como producto de una negociación con el movimiento. Estos vaivenes ponían en evidencia lo poco que podía significar el tema para las políticas de Estado.

En cuanto al Poder Legislativo, lo paradójico era que, por primera vez, este se beneficiaba de los efectos de la ley

⁵ Ver: «Pedro Castillo: ‘El enfoque de género no es nuestra prioridad’». *Gestión*, Lima, 6 de mayo del 2021. En: bit.ly/3b9NaNV

⁶ Para la segunda vuelta de las elecciones generales del 2021, los votantes de Keiko Fujimori, según sexo, era en su mayor parte mujeres (58%), mientras que los de Pedro Castillo eran hombres (62%). Instituto de Estudios Peruanos (IEP). *Encuesta de opinión. Mayo 2021*. Lima: IEP, 2021.

⁷ Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Demus). *Instrumento de incidencia en políticas de género: Recomendaciones del comité de la CEDAW al Estado peruano*. Lima: Demus, 2022. En: bit.ly/3b9SaCc

n° 31030 de paridad y alternancia en las listas de candidaturas al Congreso. 49 mujeres congresistas fueron elegidas. Sin embargo, dada la composición de partidos más bien contrarios a la defensa de los derechos humanos y de la mujer, apenas la cuarta parte de ellas defendió en el mes de mayo del 2022 el enfoque de género en la educación, votando contra el proyecto de ley n° 904/2021-CR⁸. Así, el fantasma de la «homosexualización» de niños y niñas en la escuela ha servido de punta de lanza para quienes son contrarios al enfoque de género y al ideal republicano de una escuela pública y laica.

Cabe recalcar que la apertura a los derechos de las mujeres, en cuanto a participación en estructuras de poder ya dadas, es un mecanismo más de «asimilación» que de «transformación» de un orden. Por ejemplo, ahora se tiene acceso a un mejor empleo gracias a una mejora sustantiva en su educación, lo que no quiere decir que haya un cuestionamiento de la estructura que favorece a los hombres en general. De allí que no sorprende que, al no ser feministas, las congresistas electas simplemente se vieran favorecidas por la ley de paridad para ocupar una curul sin otro compromiso con agendas de género, más bien todo lo contrario. No olvidemos que el interés por el reconocimiento de la inclusión –como ocurre también respecto de la agenda LGTB y el matrimonio igualitario– y por la defensa de derechos y libertades individuales de mujeres y grupos LGTB, ha sido compartido casi exclusivamente tanto por liberales como por algunas izquierdas. El escenario cambia cuando los movimientos rebasan el límite de la opción

⁸ El proyecto de ley n° 904/2021-CR, Ley que impulsa la mejora de los materiales y recursos educativos, permite la injerencia de las Asociaciones de Padres de Familia (Apafa) y de las asociaciones civiles de padres y madres en la elaboración de los materiales educativos, así como en los currículos básicos, para garantizar «no promover ninguna ideología social ni política» y «respetar la libertad religiosa y las convicciones morales de los educandos y de sus padres». También sanciona administrativamente a las/los funcionarios que aprueben materiales sin supervisión de los padres y madres. De esta manera se modifica la potestad rectora del Estado para que esta se ejerza acorde con el principio de participación de los padres y madres de familia.

inclusiva a la sociedad existente y buscan la transformación de estructuras desde utopías sociales o sexuales.

La composición del Congreso para el período 2021-2026 recibió a dos vertientes aparentemente distintas en planteamiento económico, pero coincidentes en cuanto a posicionamientos contrarios a los derechos humanos y de la mujer. De un lado, el fujimorismo y variantes de la derecha, y, de otro, el cerronismo. Ambas tendencias miran con recelo los derechos humanos y el orden internacional que los pone en juego. La derecha autoritaria, heredera del fujimorismo y su prontuario en violaciones de derechos humanos, siempre ha pensado que la agenda de derechos humanos o de la mujer es una agenda de «rojos». Señalados por el sistema internacional de derechos humanos durante los años 90, se sienten mucho más a gusto en alianzas con grupos religiosos conservadores que, ante el empequeñecimiento del Estado neoliberal, propugnan el fortalecimiento de las familias como células de ordenamiento social y de absorción de lo que el Estado deja de dar en gasto social. Luego de la caída del fujimorismo en el 2000, los grupos religiosos pudieron asegurar la continuidad de su ideario y electorado soterradamente. Un gran impulso les fue dado por el segundo gobierno de Alan García que empujó la adopción de la ley n° 29635, Ley de Libertad Religiosa, de diciembre del 2010, por lo que no solo la Iglesia católica se beneficiaría de exoneraciones y tratamiento estatal de privilegio, sino también otras religiones cristianas, como las Iglesias evangélicas.

La otra vertiente congresal encarnada por el cerronismo desconfía de la democracia representativa como régimen de gobierno y no cree en un sistema internacional de derechos humanos y sus instancias onusianas o de cooperación internacional, al que considera como complemento paliativo de un imperialismo manejado desde agencias de Naciones Unidas como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial. Así, la agenda de derechos humanos o de la mujer es una agenda de «caviars», es

decir, de funcionarios/funcionarias y tecnócratas, internacionales y nacionales, operadores de este sistema. Ni siquiera cabe un reconocimiento al rol de organizaciones de derechos humanos durante el conflicto armado. A falta de ideario occidental de derechos humanos, este ha sido sustituido por los usos y costumbres locales, o por el viejo argumento de que la revolución socialista solucionará por añadidura los problemas de las mujeres. En todo caso, el tema específico de las mujeres y, peor aún, el de los derechos sexuales para todas y todos los peruanos, podría ser usado como moneda de cambio en alguna negociación política dada su irrelevancia.

En conclusión, se constata para ambas vertientes la poca importancia del tema de las mujeres, al que ridiculizan –en cuanto a lenguaje inclusivo o paridad– o satanizan, creando pánicos morales de «familias destrozadas por mujeres individualistas» e «hijos homosexualizados por ongs y escuelas». Ambas tendencias se desarrollan en el contexto internacional actual en el que las derechas hegemónicas, a nivel mundial, desmontan mecanismos de la vieja democracia bajo el ropaje de sus propias instituciones para instaurar una política *de facto* acorde con lo que ha venido ocurriendo en el terreno económico hace décadas.

Perspectivas del contexto político

Mirando en retrospectiva, la atención dada a la violencia contra la mujer durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski y, sobre todo, durante el de Martín Vizcarra, parece haber servido para «maquillar» la crisis democrática que empezaba a asomar por entonces en la figura solitaria de un presidente de la República sin bancada y sin partido. De allí que la apertura del Estado a la participación de la mujer tuviera tan breve estreno. Las elecciones del 2021 significaron la llegada al poder de posiciones más autoritarias y daban cuenta de la crisis de representación ya

en toda su magnitud. Así, si el tema de lucha contra la violencia era un consenso general, la solución no iba a referirse a una «reingeniería social de los géneros masculino y femenino», sino a viejos patrones de protección patriarcal a las mujeres vía el castigo ejemplar. Ejemplo de ello es que a fines de abril del 2022, ante el caso de violación sexual de una niña de tres años en Chiclayo, el Ejecutivo sugirió la posibilidad de aplicar la castración química a perpetradores de ese delito.

Este espectro de autoritarismo que habita en el Ejecutivo y el Legislativo explica, también, la arremetida iniciada por los grupos antiderechos de la mujer en mayo del 2022 contra políticas que transversalicen al enfoque de género como bases de un nuevo orden social. Sin importar ir a contracorriente de tratados internacionales de derechos humanos ya firmados y con ello proyectar una imagen de «Estado paria», se sigue la tónica de países que han recortado libertades y derechos a sus ciudadanos/ciudadanas en general, la mayor parte centroamericanos y de Europa del Este. Se imita también actitudes envalentonadas, de las que Donald Trump ha sido el epítome, portadoras de discursos contrarios a los derechos humanos y al Estado de derecho. Así, ni los contratos sociales ni los humanismos ilustrados valen frente al poder de lo fáctico, siendo esto el resultado del paulatino deterioro de la democracia bajo el peso del poder económico transnacional magnificado en medios y redes sociales, y respaldado por lo religioso, que aspira a recobrar su antiguo lugar como organizador social gracias al empequeñecimiento del Estado y como antídoto a cualquier revolución «atea».

Como lo afirma un congresista de extrema derecha, hecha la comunión de autoritarismos en el Congreso, «van por más», en el sentido de restringir al máximo las posibilidades que tengan las mujeres de regular su propia sexualidad y reproducción, devolviéndolas al terreno donde siempre estuvieron, como cuerpos a disposición para la reproducción. No importa si se trata de niñas

víctimas de embarazo forzado por violencia sexual. Recordemos que el 2018, el Registro Único de Víctimas informaba de 201 mujeres y niñas que tenían hijos/hijas de sus agresores⁹, mientras que el Registro de Nacidos Vivos de Madres Adolescentes arrojaba el total de 1158 nacidas/nacidos vivos de niñas menores de 15 años de edad¹⁰.

Mediante una moción presentada por el partido de ultraderecha Renovación Nacional, el Congreso declaró en marzo del 2022: «la importancia e interés nacional de la conmemoración del ‘Día del Niño por Nacer’», entendiéndose por «niño por nacer» a todo ser humano desde el momento de su concepción. Según medios religiosos, el Día del Niño por Nacer «fue instituido como medida para crear conciencia sobre la defensa del derecho a la vida desde su concepción como un rechazo al aborto. La fecha fue escogida el 25 de marzo, por ser el día en que los católicos celebran la Fiesta de la Anunciación, cuando Jesucristo fue concebido en el seno de María»¹¹. En realidad, la fecha ya había sido instaurada durante el gobierno de Alejandro Toledo y el premierato de Luis Solari, así como ya había sido proclamada en otros países de la región durante gobiernos de tinte conservador y autoritario (el primer país en adoptarla fue El Salvador en 1993). La declaración de «importancia e interés nacional» ha sido para revitalizar la cuestión y aprovechar de plantear un rechazo a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que «promueven el delito de aborto e ilícitos conexos mediante campañas anticonstitucionales, ilegales y atentatorias contra la vida del niño por nacer arriesgando con ello

⁹ Demus. *Instrumento de incidencia en políticas de género: Recomendaciones del comité de la CEDAW al Estado peruano*. Lima: Demus, 2022. En: bit.ly/3b9SaCc

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Libro nacidos vivos*. Lima: INEI, 2021.

¹¹ Ver: «Reconocen ya el ‘Día del Niño por Nacer’». *es.catholic.net*, 2004. En: bit.ly/3O6WUag

también la vida y salud de su madre»¹². La moción fue aprobada por 77 votos, entre votos de la ultraderecha, el cerronismo, el fujimorismo, APP y Podemos. Tuvo 7 votos en contra –los de las congresistas Luque, Bazán y el congresista Reymundo de JPP, uno del Partido Morado, uno de APP, AP y Perú Libre– y 20 abstenciones.

Cabe recalcar que el discurso moralista que endiosa a la familia no va solo. Se coloca a la familia para reemplazar al Estado, para hacerse cargo de los costos de cuidados, para hacerse responsable de la educación según clase social y para cuidar de la ideología de lo privado por encima de lo público. También hay que recordar que las izquierdas históricamente se han dividido en posiciones a favor y en contra del derecho de la mujer a decidir sobre su reproducción. Mientras Vladimir Ilich Ulianov, Lenin, hacía que en 1920 la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) fuera el primer país en legalizar la interrupción del embarazo, idea que compartía con León Trotsky, Iósif Stalin la prohibió aludiendo razones demográficas. La izquierda autoritaria nunca llegó a entender la importancia de la revolución de las mujeres, creyendo que el discurso de género «busca vender cosméticos a los hombres», haciéndole el juego al autoritarismo del otro extremo político.

En marzo del 2022, el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer (Cedaw) formuló una serie de recomendaciones al Estado peruano¹³. Entre sus conclusiones estaba el haber encontrado un adecuado marco normativo sobre el tema, aunque constatando que los niveles de violencia de género se habían incrementado en el contexto de la pandemia por COVID-19. El difícil acceso a la justicia dada la persistencia del desconocimiento en las/los

¹² Ver: «Declaran de interés nacional la conmemoración del 'Día del Niño por Nacer'». *comunicaciones.congreso.gob.pe*, Lima, 19 de marzo del 2022. En: bit.ly/3HEGWBJ

¹³ Demus. *Instrumento de incidencia en políticas de género: Recomendaciones del comité de la CEDAW al Estado peruano*. Lima: Demus, 2022. En: bit.ly/3b9SaCc

operadores del Estado acerca del enfoque de género, las barreras lingüísticas, las dificultades económicas para mantener un caso y el desconocimiento de los derechos por parte de las víctimas, eran algunas de las razones principales para la impunidad de la violencia, lo que ya sabemos que contribuye a incrementarla. Las recomendaciones subrayaban la capacitación de las/los operadores estatales en cuanto a la perspectiva de género; instaban a aprobar una Política Nacional para la Prevención y Atención a la Violencia de Género 2022-2027; y a acelerar la implementación de un Sistema Nacional de Cuidados. Sin embargo, estas recomendaciones específicas serían irrelevantes si el Ejecutivo o el Legislativo instauraran un Ministerio de la Familia, y si la coalición antiderechos acelerara el ya iniciado desmantelamiento de los derechos vigentes, llevándose por delante incluso el Estado de derecho.

Un movimiento que «debe ir por más»

A partir de la marcha de agosto del 2016, el movimiento feminista reveló un nuevo rostro. La marcha dio lugar al nacimiento de una serie de colectivas que, sin institucionalizarse como asociaciones y menos como ONG, se convirtieron en sujetas políticas de sus demandas, apropiándose de sus derechos. La autonomía en su actuación es algo a subrayar, así como su composición, mayoritariamente de sectores C y D, y no solo de origen limeño. Aunque la marcha «Ni Una Menos» tuvo como punto fuerte de agenda la violencia contra la mujer, las marchas posteriores por el 8 de marzo o el 25 de noviembre, los plantones de protesta, así como los manifiestos y tuitazos, han sido portadores de nuevos mensajes. Por ejemplo, sobre la informalidad subsistente en el país, que ya afectaba a más mujeres que a varones, y sobre los emprendimientos de mujeres, los cuales sufrieron con más fuerza los estragos de la pandemia del 2020, lo que precarizó aún más

su situación. Además, el tiempo que dedicaban las mujeres a sus labores de cuidado familiar se redobló con la crisis sanitaria y el confinamiento, lo que las obligó a hacerse cargo de enfermos y niños/niñas que se quedaban sin salir de casa, sin importar si eran asalariadas o si debían trabajar fuera del hogar, y menos si tenían empleos con horarios flexibles para darse abasto en ambas tareas. La pandemia, sin duda, fue un remezón para volver a los objetivos esenciales del feminismo.

A la fecha, no podría decirse que las mujeres hayan sido buscadas como aliadas por algún partido, ni de izquierda ni de derecha. Se gobierna al margen de las necesidades de las mujeres y de lo que ellas puedan decir desde su activismo.

Dicho esto, fácilmente puede concluirse que la defensa de un feminismo «de la totalidad» debe organizarse frente a los dictados del gobierno de Pedro Castillo y del Congreso 2021-2026, con enormes consecuencias no solo políticas, sino biopolíticas. Si bien interesa la agenda específica del tema de cuidados, derechos laborales, acceso a la educación y a trabajos bien remunerados, enfoque de género en la educación, sexualidad y reproducción, es claro también que en un contexto dominado por el autoritarismo y por fuerzas políticas que giran hacia la primacía del poder fáctico del dinero, la costumbre patriarcal o la ley religiosa, nada sería posible. El movimiento de mujeres, por lo tanto, deberá ir por más, en articulación con otros movimientos y posicionarse en la calle.

El derecho a alimentarnos bien y sin condiciones

Gissela Ottone C.

Sumilla

Entre las diversas situaciones que vive nuestro país, lo que preocupa a los peruanos y peruanas es qué se tendrá para alimentarse día a día, pues la situación es cada vez más difícil. El presente artículo hace un análisis de la realidad alimentaria de nuestro país, desde la seguridad alimentaria en sus diferentes concepciones, hasta la crisis alimentaria mundial que nos afecta y pone al descubierto nuestras debilidades como país y como sociedad.

La seguridad alimentaria, la segunda reforma agraria y la crisis alimentaria son temas expuestos con los que se busca reflexionar sobre lo que tenemos y no utilizamos (las leyes peruanas), lo que somos (nuestros hábitos de consumo) y lo que nos falta hacer (la desatención del Estado), en un contexto nada favorable (los conflictos entre países y el cambio climático), no solo para nuestro país sino para todos los países de nuestro planeta.

Al final de este artículo se plantean algunas conclusiones que nos deben llevar a actuar en los espacios en los que nos desenvolvemos y con los actores con los que interactuamos. La tarea para superar la crisis alimentaria es de todos y todas.

CUANDO BUSCAMOS E INDAGAMOS SOBRE LA PROBLEMÁTICA de la alimentación, nos damos cuenta de que ello se suele vincular a la nutrición y a las enfermedades que se generan producto de una deficiente o excesiva ingesta calórica y de nutrientes, como la anemia, la desnutrición crónica (sobre todo vista en niños y niñas menores de cinco años), obesidad y sobrepeso (estos últimos principalmente en adultos). Es difícil darse cuenta de que el tema alimentario incluye no solo lo nutricional, sino que va más allá, incluyendo la producción, la cadena de suministros, el poder, la economía y el propio consumo, lo que se llama a nivel mundial «el sistema agroalimentario».

En este artículo se trata de mostrar no solo la problemática en torno a la alimentación, sino lo que nuestro país hace o no está haciendo por darle solución, pues en los últimos años esta tiene una importancia mayor, no solo por la pandemia, sino también por el cambio climático y una serie de problemas mundiales, lo que muestra nuestra dependencia de vivir en un mundo cada vez más globalizado, a la vez de encontrarnos en un periodo de inestabilidad política suscitada desde el inicio del gobierno del profesor Pedro Castillo en julio del 2021.

A nivel mundial, el segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), denominado «hambre cero», está lejos de cumplirse al 2030. Para tener una idea de la situación alimentaria reflejada en el

hambre que padece la población, recurrimos al Índice Global del Hambre (IGH)¹, el cual es una herramienta para medir y hacer un seguimiento exhaustivo del hambre a nivel mundial, regional y nacional en los últimos años y décadas. Dicho índice maneja una escala de gravedad en el que se considera menos o igual a 9.9, bajo; entre 10 y 19.9, moderado; entre 20 y 34.9, grave; entre 35 y 49.9, alarmante; y valores superiores o iguales a 50, extremadamente alto.

En nuestro país, el reporte del IGH² indica que el año 2020 ha sido desfavorable para el Perú, pues a nivel nacional se tiene un IGH de 17. Esta cifra ha sido recogida por organizaciones como Ayuda en Acción, Cesvi, Helvetas Perú y Welthungerhilfe, utilizando los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) y de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Endes) del 2020. El reporte refiere que los departamentos de Apurímac, Huancavelica, Ucayali, Loreto, Huánuco, Ayacucho y Cusco están en la escala grave (entre 20 y 34.9), siendo varios de esos departamentos considerados como pobres, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)³.

También en el reporte del IGH Perú se muestran las diferencias entre lo rural y lo urbano, siendo las zonas urbanas en donde se registra un mayor incremento del IGH, a tal punto de mencionarse que en este rubro existe un retroceso de 12 años aproximadamente. Se pronostica, además, un escenario desalentador en la mejora de los niveles de hambre en comparación con el 2019, año en que la cifra fue de 15.7, pues las proyecciones indican que se podría llegar al 16.1 el 2021.

¹ Ver: *Resumen. Global Hunger Index. El hambre y los sistemas alimentarios en situaciones de conflicto*. Bonn/Dublín: Welthungerhilfe - Concern Worldwide, 2021. En: bit.ly/3IkYB1O

² Ver: *Informe Perú. Global Hunger Index. El desafío del hambre en un clima cambiante*. Lima: Ayuda en Acción, 2021. En: bit.ly/3PaKILq

³ Ver: «Nota de prensa. Pobreza monetaria alcanzó al 30,1% de la población del país durante el año 2020». *inei.gob.pe*, Lima, 14 de mayo del 2021. En: bit.ly/3P5vq52

Esta situación de hambre nos da una idea de la inseguridad alimentaria (que se agrava) en nuestro país, siendo algunas de las razones de su incremento el acceso y la disponibilidad, teniendo el gobierno peruano la responsabilidad de darle solución a estos dos importantes temas, pues la alimentación es un derecho universal.

Durante los años 2019 y 2020 se hicieron algunos esfuerzos por mejorar la situación alimentaria del país. En mayo del 2019 se realizó un paro agrario a iniciativa conjunta entre las organizaciones del sector hídrico y los gremios de la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro), a raíz de la cual se aprobaron diversas legislaciones en el Congreso, incluidas algunas que estuvieron en la agenda agraria llevada al paro. Por ejemplo: la ley de compras estatales de alimentos de origen de la agricultura familiar, la ley de promoción del desarrollo de los mercados de productores agropecuarios, entre otras que favorecen a la agricultura familiar y a la mejora del sistema alimentario nacional, teniéndose un panorama esperanzador hacia el futuro. Sin embargo, en el 2020, con la pandemia, se paralizaron todas las iniciativas previstas y se trató de aliviar el problema del deficiente acceso a alimentos, pues muchas familias rurales y urbanas perdieron sus trabajos. Para aliviar esta situación, el Gobierno dispuso recursos económicos para la donación de alimentos a través de las municipalidades y del programa Qali Warma, principalmente, surgiendo también las ollas comunes como un mecanismo para consumir alimentos preparados con los víveres que podían conseguir las familias.

Es necesario señalar que el gobierno del presidente Castillo (2021-2026) ha aprobado reformas que permiten la mejora de las/los productores en algunos sectores (como el de producción de leche), de las formas organizativas (como la Ley de Cooperativas) y de aquellas vinculadas al consumo (como la reciente reglamentación de la ley de ollas comunes). Todas ellas dadas en el supuesto marco de la segunda reforma agraria, la que, a pesar de sus anuncios con bombos y platillos, no está implementada, quedando las/

los productores agropecuarios una vez más con el sinsabor del crecimiento o de mejorar sus niveles de vida.

Seguridad alimentaria por partida doble

Cuando hablamos de seguridad alimentaria lo primero que entendemos es que debemos consumir alimentos que no hagan daño a nuestra salud. Efectivamente, deberíamos prestar atención al consumo de alimentos inocuos, sanos, orgánicos y ecológicamente producidos, términos que pueden o no ser familiares pero que denotan ciertos niveles de calidad y, lógicamente, de su aptitud para ser consumidos.

Después de la Ley de Inocuidad Alimentaria y de la Ley de Promoción de la Producción Orgánica o Ecológica, dadas el 2008, no han existido otras normas vinculadas a este tema, salvo la mejora de algunos de los artículos de las leyes mencionadas. El término inocuidad, que debería hacernos reflexionar sobre lo que consumimos, no cumple esta función debido al desconocimiento de la misma y, hasta cierto punto, al conformismo por consumir lo que podemos comprar en los mercados de abastos (productos frescos) con los recursos que disponemos. Es decir, las/los consumidores no pagamos por calidad, no pagamos por producción orgánica, pagamos lo que nos alcanza y compramos lo que necesitamos.

En este sentido, las leyes no solo están limitadas a la producción de alimentos. Sobre el consumo también contamos con legislación que no se pone en marcha, como la ley n° 30979, que promueve el acceso a la información sobre el origen de los alimentos en el etiquetado, dada el 2019. Esta información debería inducirnos a comprar alimentos saludables para nuestro organismo, pero si las/los consumidores no sabemos leer los etiquetados, tampoco son útiles.

Por otro lado, está la seguridad alimentaria vista desde el acceso, la disponibilidad, la estacionalidad y el uso o consumo

de los alimentos, añadiéndose en los últimos años el término de «institucionalidad», referido al quehacer del Estado principalmente para no caer en situaciones de inseguridad alimentaria.

Los términos mencionados aluden a la producción agropecuaria, a la oferta disponible, a los recursos monetarios para poder adquirirlos, a disponer de alimentos en una forma sostenida en el tiempo y a consumirlos de tal forma que puedan cubrir la dieta alimentaria necesaria para el desarrollo de actividades diarias de las personas. Y si bien nuestro país cuenta con la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021⁴, el gobierno central, durante todos estos años, no ha hecho los esfuerzos necesarios por realizar una implementación efectiva de la estrategia y/o, por último, una evaluación oportuna de los avances o no obtenidos por ella.

Hablando de cada término involucrado en la seguridad alimentaria, podemos mencionar lo siguiente. Sobre la disponibilidad, esta se encuentra influenciada en la actualidad por el incremento del precio de los fertilizantes y al no haber oportunidades para el uso de abonos orgánicos (pues no hay suficientes capacidades en las/los productores para su elaboración). Así pues, el incremento de los precios de los fertilizantes definirá los precios de los alimentos en la presente campaña 2022-2023. Un ejemplo de lo que ocurriría es la disminución de la siembra de ciertos productos, como la papa y el arroz, pues de acuerdo al análisis que realiza Julio Velarde, presidente del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), esos alimentos tendrían una disminución de producción del 10%⁵.

Es así que podemos concluir que la pobreza en nuestro país se incrementará (actualmente se encuentra en alrededor del 27% a

⁴ Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri). *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021*. Lima: Minagri, 2013. Ver en: bit.ly/3uudXLR

⁵ Ver: «Producción de papa y arroz caería en 10%». *agraria.pe*, Lima, 20 de junio del 2022. En: bit.ly/3OPKFzk

nivel nacional), pues las poblaciones pobres tendrían posibilidades disminuidas para la compra de alimentos agropecuarios, generándose un círculo vicioso de hambre-pobreza. Esta situación conlleva a que las familias no completen una canasta mínima alimentaria nutricional que les permita considerar un adecuado balance nutricional en la alimentación diaria. Con ello, estaría en peligro el control del incremento de la desnutrición crónica infantil y la anemia, principales males que aquejan a la población infantil menor de cinco años, futuro de nuestro país.

Pero no solo se tendría escasas posibilidades de acceder a productos agropecuarios elaborados en nuestro país, sino también a aquellos que son importados, pues el precio de estos también se verá afectado por los problemas internacionales actuales.

Sobre los productos importados, algunos de ellos son indispensables para la producción de otros como la producción avícola, de aceites o la de panificación. Durante la pandemia se incrementaron las importaciones de estos productos, no habiéndose realizado un estudio real sobre su influencia en la canasta alimentaria y el riesgo que lleva esta dependencia alimentaria en la producción local. En ese sentido, ¿cuáles y en qué cantidad de esos productos importados nuestro país podría producir?, ¿tenemos las capacidades y condiciones suficientes? Son preguntas que nos deben llevar a una profunda reflexión y actuación, pues podríamos encontrar productos sustitutos o podríamos invertir en tecnología e innovación, en la idea de que no exista tal dependencia.

Nuestro país, en comparación con otros de la región, no tiene una política de innovación tecnológica que promueva acciones como las arriba mencionadas, o que contribuya a solucionar diversos problemas en la producción agropecuaria. Las iniciativas desde las universidades y desde el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec) no terminan ayudando a las/los productores a mejorar su situación. Las tesis desarrolladas para obtener los títulos profesionales no son aplicadas

en el campo en forma masiva, por lo que se hace necesario generar y sostener el vínculo academia-campo.

Sobre la estacionalidad, el cambio climático viene ocasionando variaciones en los periodos de lluvias pero también en las condiciones de frío que se sienten en las zonas más altas de nuestro país, es decir, cada año las temperaturas vienen disminuyendo por periodos más prolongados. La pequeña producción agropecuaria es la más perjudicada con la situación descrita, pues al no haber programas para enfrentar estos cambios, lo más seguro es que se tengan pérdidas en sus cosechas, tal como viene sucediendo en los últimos años (pérdidas por presencia de heladas durante el proceso productivo, escasez de agua y aparición de plagas y enfermedades nuevas).

Toda esta situación conlleva a que las familias de la pequeña agricultura familiar dispongan de menos recursos económicos para satisfacer sus necesidades y que aunque puedan acceder a ciertos productos alimenticios (principalmente a los que ellas/ellos mismos producen), estos no completan una canasta alimentaria nutritiva, ocasionando los males nutricionales mencionados y satisfaciendo solo su necesidad de hambre. La situación en zonas urbanas es aún más grave pues la pobreza ha ocasionado que las/los pobres tengan serias dificultades para comprar alimentos, recurriendo a ollas comunes o comedores populares.

Fernando Eguren, en la edición de la *Revista Agraria* del mes de abril del 2014, menciona que las y los peruanos consumimos, en primer lugar, tubérculos, luego cereales, frutas y hortalizas, quedando en octavo lugar las carnes y más abajo los productos lácteos y los pescados. No hay un estudio actual que indique si el consumo de las/los peruanos ha cambiado en los últimos años. Esta situación tendría su correlación con las razones por la cual la malnutrición se acentúa en nuestro país, al ser una dieta orientada al consumo de carbohidratos en su mayoría y a un bajo consumo de fuentes proteicas. Esta situación también tiene que ver con los

niveles de pobreza del país. Por ejemplo, las zonas rurales, donde existe una mayor dependencia de tubérculos, son las que muestran los mayores indicadores de desnutrición y anemia.

Es así que el consumo de alimentos está limitado para ciertos grupos de familias consideradas pobres, generándose desigualdades con respecto al acceso a una alimentación balanceada. Olvidemos las condiciones de calidad e inocuidad que deben tener los alimentos, o si son orgánicos o no, pues estos pasan a ser «detalles» al momento de consumir o solo ser considerados en las poblaciones con mayores ingresos económicos de nuestra sociedad.

Las ollas comunes vienen a ser las herramientas con las que la población pobre puede acceder a satisfacer sus necesidades de hambre, aunque no sus necesidades nutricionales. Las ollas reciben donaciones de instituciones públicas, privadas y las Iglesias, siendo también abastecidas con lo que sus integrantes pueden aportar en dinero o víveres. Estas tomaron importancia durante la pandemia de COVID-19, tratando de aliviar el problema alimentario de aquellas familias que perdieron empleos durante esta situación.

El gobierno de Castillo ha reglamentado la ley n° 31458, que reconoce a las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios y beneficiarias, promoviendo sus emprendimientos. Estas deben de estar orientadas a promover la generación de ingresos en las mujeres y varones a través de pequeños emprendimientos y velar por conseguir recursos para la adquisición de alimentos. Sin embargo, deberían crearse mecanismos para el acceso a donaciones de alimentos que cumplan con algunos criterios de calidad para el consumo, como por ejemplo el buen estado de los alimentos o que la fecha de vencimiento no esté próxima si se trata de productos envasados y procesados. Pero también se deberían desarrollar capacidades para la elaboración de una alimentación balanceada, siendo esto un reto ya que las donaciones no siempre

proveen de alimentos nutritivos o los recursos que disponen las ollas no siempre alcanzan para adquirir fuentes suficientes de proteínas, vitaminas y minerales, principalmente, pues estos tienden generalmente a ser productos caros.

Así, la seguridad alimentaria continúa siendo un reto en un país rico en alimentos biodiversos, un reto que debe articular productores, organizaciones, consumidores, Estado, empresa y sociedad civil, buscando no generar situaciones de inseguridad alimentaria que conlleven a vivir situaciones indignas.

La segunda reforma agraria

El año pasado fue presentada en el Cusco la segunda reforma agraria. Promesa de gobierno y propuesta que pretende alcanzar cinco lineamientos, de acuerdo a su publicación en el *Diario El Peruano*.

Estos son:

1. Lineamiento 1. Implementar una nueva forma de gobierno para el mundo agrario y rural.
2. Lineamiento 2. Impulsar más y mejores mercados para la agricultura familiar y la seguridad alimentaria.
3. Lineamiento 3. Impulsar la industrialización del agro y la transformación productiva del campo.
4. Lineamiento 4. Generar seguridad hídrica e incrementar el desarrollo de infraestructura de riego de manera planificada y priorizada en el territorio, con enfoque de cuenca y respondiendo a la demanda, especialmente de la agricultura familiar.
5. Lineamiento 5. Impulsar el cambio e innovación tecnológica, la promoción de servicios y fomento agrario y forestal.

Estos lineamientos están comprometidos con lograr mejorar la calidad de vida de las/los productores agropecuarios, independientemente de si pertenecen a alguna organización. Estos lineamientos, además, contienen 23 acciones tratando de involucrar a los diferentes actores del sector Agropecuario.

En el mes de abril del presente año fue sustentado el proyecto de ley n° 658/2021-CR, Ley de Segunda Reforma Agraria, por el ministro de Desarrollo Agrario y Riego, Oscar Zea, ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República⁶. Esta norma busca transformar la agricultura e impulsar la producción nacional, entre otros aspectos. Sin embargo, aún no se tienen los resultados esperados referidos a la disponibilidad de presupuesto para la realización de acciones y su difusión a nivel nacional.

A la fecha, el único logro vinculado a la segunda reforma agraria es el presupuesto de 30 millones de soles destinado a promover emprendimientos de mujeres rurales. Esta es una iniciativa de la Dirección de Promoción de la Mujer Productora Agraria promovida por la licenciada Rebeca Giovanna Vásquez Luque, directora durante el periodo setiembre 2021-abril 2022, en coordinación con diferentes organizaciones de mujeres a nivel nacional. A pesar de haber sido un proceso complejo, gracias a ellas se logró la Resolución Ministerial n° 0244-2022-MIDAGRI, donde se aprueba la estrategia denominada: «Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena», para el año 2022, encargándosele su implementación al Programa de Compensación para la Competitividad (Agroideas) y al Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agrorural)⁷. Se muestra así una oportunidad para agrupaciones mixtas (donde predominen las mujeres) o de mujeres que puedan desarrollar

⁶ Ver: «Midagri: Segunda Reforma Agraria impulsará la producción nacional». *andina.pe*, Lima, 25 de abril del 2022. En: <https://bit.ly/3uy42V1>

⁷ Ver la Resolución Ministerial n° 0244-2022-MIDAGRI, en: bit.ly/3nKdbGv

emprendimientos que les permitan la independencia económica que necesitan para mejorar su calidad de vida.

Otras iniciativas vinculadas a la segunda reforma agraria, pero también a la realidad mundial, son el acceso y la compra de fertilizantes, especialmente la urea. Como sabemos, nuestro sistema de compras estatales es deficiente, además de prestarse a manejar actos de corrupción. A la fecha hay un proceso en marcha para la adquisición de fertilizantes, para lo cual en el mes de mayo se oficializó, mediante el Decreto de Urgencia n° 013-2022, las medidas extraordinarias para facilitar y garantizar el abastecimiento de fertilizantes nitrogenado (urea), autorizando la compra del insumo por 348 millones de soles para la campaña 2022-2023⁸.

Sin embargo, estas son soluciones momentáneas, pues el verdadero problema del agro peruano no encuentra el camino correcto para ser solucionado. Mientras, la tan anunciada segunda reforma agraria no ha tenido el respaldo político suficiente para generar el impacto deseado, por lo menos para que se inicie con su proceso de implementación, teniendo claro que los resultados serán visibles en el mediano y largo plazo.

.... ¿y la crisis alimentaria?

Al parecer nuestro país está lejos de entender y asumir que ya estamos viviendo una crisis alimentaria generada por diversas razones. El gobierno central ha tomado algunas medidas con respecto al incremento de precios, como por ejemplo la disminución del Impuesto General a las Ventas (IGV) a cinco productos alimenticios, lo que ha sido muy criticado pues esta disminución debería corresponder a toda la cadena de suministros. Otra medida adoptada es la compra de fertilizantes y, finalmente,

⁸ Ver: «Nota de prensa. MIDAGRI: Adquisición de fertilizantes beneficiará a pequeños productores hasta con cinco hectáreas». *gob.pe*, Lima, 19 de mayo del 2022. En: bit.ly/3c0SLXr

se está evaluando la entrega de un bono alimentario para las familias más pobres de nuestro país. Al respecto, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) está actualizando el padrón de beneficiarios/beneficiarias pues los bonos entregados en los momentos más álgidos de la pandemia no llegaron en forma oportuna o simplemente no llegaron a quienes lo necesitaban.

Estas medidas tomadas por el actual Gobierno están lejos de producir efectos inmediatos en la población que trata de solucionar el problema del hambre de mil formas. Hacemos alusión a que lo primero que satisface la población es el hambre, sin tener en cuenta aspectos nutricionales en su consumo, lo que nos hace suponer que los problemas de malnutrición (desnutrición y obesidad) se incrementarán en los siguientes meses.

La pandemia, los conflictos internacionales y los problemas climáticos han mostrado la fragilidad de los sistemas alimentarios no solo en el Perú sino a nivel mundial. Organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Unión Europea (UE) han mostrado su preocupación debido a que esta fragilidad está llevando a una gran hambruna a los sectores más pobres a nivel mundial, así como a una crisis alimentaria a todos los sectores. La FAO, en un comunicado de prensa en conjunto con el PMA y la UE⁹, menciona que:

Si bien es necesario proporcionar ayuda inmediata para salvar vidas y evitar una hambruna, debemos seguir ayudando a los países asociados en la transición hacia sistemas agroalimentarios sostenibles y cadenas de suministro resilientes, recurriendo al pleno potencial del Pacto Verde y la iniciativa Pasarela Mundial (Global Gateway).

⁹ Ver: «Informe mundial sobre las crisis alimentarias: la inseguridad alimentaria aguda alcanza nuevos niveles máximos». *fao.org*, Roma, 4 de mayo del 2022. En: bit.ly/3IpaFc3

Nuestro país todavía está lejos de actuar en el marco de los sistemas agroalimentarios, pues aún vemos que se toman ciertas acciones en cada uno de los componentes del sistema en forma individual. Por otro lado, no vinculamos el sistema agroalimentario con su repercusión en el ecosistema mundial, lo cual nos tendría que llevar a cambios radicales, como modificar nuestro patrón alimentario, consumiendo una mayor cantidad de vegetales y disminuyendo la cantidad de alimentos de origen animal¹⁰. Con ello se lograría reducir las emisiones de carbono que originan los efectos que produce el cambio climático.

Añadido a todo ello, tenemos un sector empresarial que funciona de acuerdo al libre mercado y que termina poniendo sus intereses sobre cualquier responsabilidad social. Lo hemos visto el año pasado con el incremento excesivo del aceite de cocina y lo vemos ahora con el alza de los combustibles. En ambos casos, independientemente de los problemas internacionales que ocasionan esta alza en los precios, existen solo algunas alternativas de solución que permiten a la población pobre del país acceder a estos bienes. Una de ellas es el uso de otras fuentes de grasa para sustituir el aceite, como la grasa animal, lo que originará problemas a futuro, o también un uso mayor de presupuesto para el desplazamiento, lo cual genera que se dispongan de menos recursos económicos para adquirir alimentos.

Es así que la crisis alimentaria, que considera a la inseguridad alimentaria y a la inacción del Gobierno actual, no encuentra un camino claro para su solución. Por ello, son importantes las alianzas, jugando un papel fundamental en la generación de propuestas la sociedad civil, las organizaciones de productores, las organizaciones sin fines de lucro, los barrios y la población organizada. La sociedad civil debe encontrar los espacios para la

¹⁰ Ver: Martín Rubio, Laura. *Webinar. Alimentación para salvar el planeta*. Barcelona: Fundación Universitaria Iberoamericana (Funiber), 16 de junio del 2022. En: bit.ly/3c04zjp

difusión de estas propuestas y para la presión por el cumplimiento de reglamentos, normas y leyes que ya existen pero que duermen el sueño de los justos.

Conclusiones

La reflexión realizada nos lleva a las siguientes conclusiones:

- El gobierno peruano, lejos de tomar iniciativas en favor de la alimentación (vista como un derecho), retrasa acciones desde el marco político y económico, como por ejemplo poner en marcha la segunda reforma agraria.
- Esta inacción conlleva a que no tengamos como país una estrategia para afrontar la crisis alimentaria que ya vivimos y que es ocasionada tanto por factores externos como por factores internos.
- Es cierto que la crisis alimentaria viene de años previos a situaciones actuales, como los conflictos europeos, la pandemia y el cambio climático. Lo que sucede es que no se ha visto como un problema que podía afectar a nuestra población pobre, la cual se incrementó en los últimos años en 10%, recuperándose solo en 1% durante el 2021, según el INEI, mostrándose que los programas sociales alimentarios no son suficientes para contribuir a la solución del problema de la falta de alimento.
- La información sobre reglamentación, normas, oportunidades y otros vinculados al sector Agropecuario no llega a todas y todos los productores y/o consumidores, generando desconfianza y desconocimiento, por lo que los marcos de actuación no son sólidos y decisivos.
- Las propuestas que puedan darse desde el gobierno central debieran pensarse a mediano y largo plazo, pues los cambios que deben ocurrir en el sistema agroalimentario no son

- repentinos, porque involucran formas de vida, costumbres y el poder de las grandes empresas, acostumbradas estas por muchos años a dominar a los sectores menos favorecidos.
- No hay nada imposible. El impulso que puede darse desde las organizaciones sociales tendría efectos si estas están sólidamente estructuradas y si cuentan con un liderazgo capaz de proponer políticas en favor del sector.

**La educación vuelve a la presencialidad:
disquisiciones entre las tareas, el escenario
y la construcción de una «nueva normalidad»**

Patricia Salas O.

Sumilla

Volver a la presencialidad ya no es el futuro. Las y los estudiantes ya están en las aulas, por lo que es conveniente ver cómo ha sucedido este proceso de retorno y lo que se viene a futuro, pensando siempre en el derecho de los/las alumnas, así como en la búsqueda por seguir enfrentando la desigualdad, que en educación es muy profunda y que se espera haya aumentado mucho, y en varias dimensiones, durante la pandemia. La invitación es a reflexionar este proceso desde diferentes planos, tiempos y espacios, lo que implica verlo a nivel de gestión, lo que se puede hacer de manera remedial e improvisada, de corto plazo, más o menos ordenada, o estableciendo un horizonte estratégico. Otro plano de reflexión posible es ocuparse no solo de la gestión, sino también de la responsabilidad de diseñar políticas que tengan como punto de partida el derecho de la ciudadanía a una educación de calidad, para lo cual se despliegan medidas sistémicas de mediano y largo aliento y, finalmente, también se puede asumir, de manera clara, los dilemas y las tensiones en las cuales se debate la educación de hoy, que será la del futuro. Proponemos hacer explícito que lo que hagamos o dejemos de hacer hoy, es mucho más profundo e importante de lo que comúnmente vemos en los medios de comunicación cuando hablamos de vuelta a la presencialidad.

LA VUELTA A LA PRESENCIALIDAD NO ES MÁS EL FUTURO de la educación, es el proceso que ya empezamos con tímidos pasos desde fines del 2020, que el 2021 fue avanzando de manera lenta, con marchas y contramarchas, presiones y miedos, y que el 2022 implicó un esfuerzo masivo que se viene desarrollando, en coherencia con las características estructurales de nuestra sociedad: de manera desigual, desordenada e incierta, debido a la precariedad institucional y a las crisis políticas nacionales. No hay pues, en el país, condiciones o posibilidades para una vuelta a la presencialidad ordenada, razonable y sostenible, como corresponde a la responsabilidad pública de garantizar el derecho a una educación de calidad para la ciudadanía.

Conviene, entonces, una reflexión sobre la manera en que se viene desarrollando el retorno a las aulas, como un fenómeno en curso, a la vez que es necesario intentar trazar, por lo menos unos pincelazos, lo que debiera ser o, mínimo plantearnos, lo que se viene a futuro.

Lo primero que debemos decir es que, a pesar de los esfuerzos de docentes, familias, escuelas y de las diversas instancias de gestión educativa en el país (gobiernos regionales, con sus respectivas Unidades de Gestión Local –UGEL–¹ y Direcciones Regionales de

¹ La Unidad de Gestión Local (UGEL) es una instancia descentralizada de gestión educativa, conjuntamente con las Direcciones Regionales de Educación (DRE) de los gobiernos regionales.

Educación –DRE–, así como el Ministerio de Educación –Minedu–), en la gran mayoría de los casos no se pudo contra la inmensa fuerza de la inercia. Es así que volvimos a nuestras prácticas pedagógicas e institucionales prepandemia, a lo que sabíamos hacer y, como siempre, haciendo cada quien como puede, pues lo que viene del Estado son básicamente normas, directivas u orientaciones con frecuencia tardías y confusas.

Es cierto que llegamos a las aulas con muchos cambios. Los más importantes: nos faltaban estudiantes, nos faltaban colegas y en dos años habíamos sobreexplotado nuestros recursos materiales, profesionales y anímicos. Así pues, la salud socioemocional se convierte en un punto central de la agenda, por lo que se intentaron algunas estrategias, lamentablemente frágiles, desiguales y con escasas probabilidades de sostenibilidad. Por el contrario, rápidamente se imponen las demandas del día a día, que si la infraestructura estaba lista, que si las mascarillas se estaban usando adecuadamente, que si teníamos maestras/maestros o personal administrativo o de servicio con licencia por comorbilidades, que si las familias no querían enviar a sus hijos e hijas porque tenían miedo, que si las/los estudiantes ya no estaban habituados a los horarios, los ritmos o la disciplina escolar...

Fueron muchas las situaciones que necesitaron ser atendidas, tomando decisiones en cada momento con los recursos institucionales que se tuvieran a mano, pues si bien había muchos aspectos previamente normados y protocolizados, fueron también muchas las contingencias y los vacíos que se tuvieron que afrontar a punta de liderazgo de las/los directivos y de compromiso de las/los docentes.

En efecto, el nivel de liderazgo de los equipos directivos de las instituciones educativas, el nivel de compromiso y cohesión de los equipos docentes, y la calidad de la comunicación y la confianza con las familias han sido factores decisivos para lo que se viene avanzando.

Si bien, como se dice en las primeras líneas, el proceso de retorno a las aulas empieza a fines del 2020, las presiones, la coyuntura política y la dinámica del manejo de la pandemia desde el sector Salud se constituyeron en elementos que no favorecieron, e incluso obstruyeron, la probabilidad de un retorno más rápido y generalizado.

Es cierto que desde la ciudadanía se movilizó con mucha fuerza una corriente de opinión en favor de la vuelta inmediata y universal a las aulas. Cada vez fue más frecuente la divulgación de declaraciones de expertos/expertas que indicaban la magnitud de lo que se estaba perdiendo por el cierre de las escuelas, tanto en la vida de los niños, niñas y adolescentes, como para el país. En ello participaron analistas de opinión, algunas instituciones reconocidas, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), y el Consejo Nacional de Educación, formándose también colectivos de padres y madres de familia que hicieron escuchar su voz de muy diversas maneras.

Pero también es cierto que había otra corriente de opinión entre las/los analistas que llamaban a la prudencia, que advertían sobre el riesgo que todavía representaba la presencia del virus, que la vacunación no estaba avanzando como era deseable, que la infraestructura educativa no garantizaba un mínimo de condiciones para cumplir los protocolos de bioseguridad, que la precariedad del sistema de salud impediría una respuesta oportuna y suficiente ante un posible rebrote, o que era prácticamente imposible hacer el seguimiento epidemiológico cuando fuera necesario, a todo lo cual se agregaban preocupaciones acerca de cuánto crecía el riesgo por tener que subir a unidades de transporte repletas de personas para trasladarse de los hogares a las instituciones educativas. Por supuesto, también hubo manifestaciones de padres y madres de familia, de manera individual o en colectivos, respecto a su decisión de no enviar a sus hijos e hijas a las clases.

Visto en perspectiva, a nivel del Minedu parece ser que pesó más la presión por la vuelta a las aulas, que tuvo un sesgo más urbano y bastante capitalino, lo cual es totalmente coherente con el alto nivel de centralismo del Estado peruano. Las dinámicas en las regiones y en las provincias fueron diferentes, pues las voces de quienes tenían temor se hacían sentir más y paralelamente en varias zonas rurales ya estaban docentes y estudiantes haciendo clases. Las instituciones educativas, por su parte, también fueron escenario de estas tensiones que, en algunos casos, dificultaron el retorno. Recordemos que la norma indicaba que la asistencia era voluntaria, lo cual planteaba un enorme reto en la organización de las clases. También hubo instituciones en que la infraestructura permitió la asistencia del total del alumnado, cumpliendo los protocolos previstos, en particular el distanciamiento, mientras que en otras se tuvo que organizar la asistencia por grupos y con horarios reducidos y alternados. En la práctica, un gran número de estudiantes seguía teniendo parte de su horario de clases de manera no presencial, situación que implicó tremendos esfuerzos en la organización institucional y en la pedagógica por parte de los equipos docentes.

Cabe recalcar en este punto que una de las grandes tragedias de la educación en el país es su discontinuidad en los procesos de diseño e implementación de políticas. Aunque en realidad las «interrupciones» son un rasgo estructural del sistema político peruano, pues desde el 2016 el cambio de ministros se hizo cada vez más frecuente: solo en los dos años y medio que llevamos desde que se inició la pandemia hemos tenido cinco ministros de Educación y tres presidentes de la República, sin contar al presidente y ministro que no llegaron a la semana de gestión.

Así pues, luego del tremendo esfuerzo del ministro en funciones en el momento en que se inicia el confinamiento social, que logra en un tiempo bastante corto poner en marcha un programa de educación no presencial que permite la continuidad del servicio

educativo, con los problemas de desigualdad de acceso que ya conocemos, la ruta de retorno que empieza a diseñarse en esa misma gestión es materia de decisión de las siguientes cuatro gestiones.

Otra de las características del Estado peruano a tener en cuenta es que no tenemos un cuerpo de funcionarias y funcionarios públicos de carrera que den soporte técnico a las decisiones políticas y que puedan ser la base de una cierta sostenibilidad. Así pues, con cada ministro vinieron cambios en los equipos y, con ello, la necesidad de las/los nuevos funcionarios de «ponerse al corriente» de lo que estaba en curso y de tomarse un tiempo para valorar lo avanzado, para luego, ya desde sus propias comprensiones de los problemas y de las soluciones, empezar a tomar decisiones, donde las responsabilidades técnico pedagógicas, políticas y legales, no son poca cosa. El resultado fue que los procesos fueron varias veces inmovilizados, dando lugar a marchas, contramarchas, aciertos y contradicciones, generándose el peor escenario para tomar decisiones pertinentes, informadas y oportunas, con una línea de continuidad que permitiera comprender claramente los propósitos y las rutas para viabilizar la vuelta a las aulas del conjunto de la comunidad educativa. Recordemos que algunos de los ministros se mostraron escépticos de convocar masivamente a la presencialidad.

Como si ello fuera poco, empezamos este período gubernamental con serios problemas de legitimidad y, en el escenario educativo, con fuertes tensiones e intereses en torno a temas críticos que desde el Congreso tienen manifestaciones que apuntaron directamente al debilitamiento de los sucesivos ministros de Educación, provocando situaciones que, en ocasiones, también implicaron la acción de colectivos de la sociedad civil, en un sentido o en otro, y que fueron frecuentemente exacerbados por errores desde la gestión del propio Ejecutivo.

Un último aspecto a relevar en este acápite se refiere a las medidas emanadas desde el Ministerio de Salud (Minsa) que,

luego de una breve luna de miel, inicia también un período de deslegitimación en el que se van multiplicado los cambios, las discontinuidades y los errores. Consecuencia de ello es que no puede implementar una ruta ordenada de vuelta a la presencialidad en la vida nacional, mientras que empresas, comercios y centros comerciales iban empleando normas que facilitaban sus actividades presenciales, lo que no sucedió igual en las áreas de educación, cultura y recreación.

Impacta particularmente en el sector Educación la ralentización de la vacunación que, a nivel del conjunto de la población, afecta al funcionamiento en algunas actividades conexas a la educación, como el transporte público o la alimentación del estudiantado, dentro y fuera de la escuela, y, por supuesto, en la proporción de docentes y estudiantes vacunados/vacunadas.

Otro elemento a considerar que viene desde el sector Salud es el sostenimiento de algunas normas que aparecen como contradictorias o desfasadas para esta etapa de la pandemia, y lo que ahora conocemos del virus, que obligaron al Minedu a aprobar protocolos muy rígidos que, en muchos casos, fueron impracticables, como por ejemplo la formación de «burbujas» dentro del espacio escolar (por el cual las/los estudiantes de cada aula no debían mezclarse con sus compañeros y compañeras de otras aulas como medio para evitar probables contagios) o el uso de las mascarillas en espacios abiertos.

Dos aspectos particularmente relevantes fueron la norma sobre el distanciamiento físico y la tipificación de comorbilidades. El distanciamiento físico fue la principal barrera para favorecer un proceso creciente de retorno a las aulas y, para muchas instituciones, un enorme desafío en la organización de grupos de trabajo y soluciones pedagógicas que permitieran aprendizajes significativos con sentido de equidad. Ejemplo de ello fue la organización de horarios diferenciados, que afectaban la labor docente, la dinámica de las/los estudiantes y la de las familias

(que tenían que llevar o recoger a sus hijos e hijas en diferentes días u horarios), situación que, por otro lado, implicó que no disminuyera significativamente la demanda en el uso de medios digitales ni el nivel de asistencia de las familias en las actividades escolares realizadas en el hogar. Así pues, las familias debieron organizar su tiempo para seguir apoyando el aprendizaje en casa y, además, llevar a los/las estudiantes a la escuela; agregándose al presupuesto familiar, que ya venía creciendo por el costo de internet, el costo de la movilidad.

En lo que se refiere a las comorbilidades, la gama de situaciones por las que se definía a una persona como vulnerable y, por lo tanto, más susceptible de contraer la enfermedad o sufrir graves secuelas, al parecer es bastante más amplia de lo necesario, a la luz de lo aprendido a la fecha respecto a la pandemia. Esto hizo que un gran número de personas, entre ellas personal docente, administrativo o de servicios en las escuelas, optara por no asistir de manera presencial, ocasionando serios problemas para las instituciones educativas que no podían contar con el total de miembros de la comunidad educativa, necesario ello para organizar convenientemente la atención a su alumnado.

Siguientes pasos o el futuro

Mirar hacia adelante requiere de pensar por lo menos en dos planos: el primero, el de la gestión, y el segundo, en realidad el más importante, acerca de lo que significa «normalizar» la vuelta a la educación.

En lo que se refiere a la gestión, se debería estar organizando por lo menos tres procesos: la mejor forma de finalizar el presente año escolar, recoger información para una evaluación sistemática del año escolar 2022 y la organización del buen inicio del año escolar 2023, que ya debe haber iniciado.

Ello implica, en primer lugar, articular un objetivo compartido: llegar a la presencialidad total con el horario completo para todos y todas, a partir del cual desplegar un liderazgo convocante e inspirador, que oriente y vaya acompañado de mecanismos que permitan articular voluntades con los gobiernos regionales y sus instancias de gestión educativa (direcciones regionales y unidades de gestión local), gobiernos locales y, por supuesto, con la comunidad docente y las familias de cada institución educativa. Para esto se requiere de pactos políticos y ciudadanos convocados por la más alta autoridad educativa, con el apoyo de sus viceministros y directores.

En segundo lugar, se requiere de ordenar y actualizar la normatividad vigente para hacerla menos ampulosa y dispersa. Por el contrario, esta debe ser más orientadora y articulada, lo cual es indispensable para evitar confusiones y sentimientos de frustración en los actores educativos, particularmente en los directivos y docentes de las instituciones educativas. Se necesita de normas, sobre todo, que habiliten y no que restrinjan y asesinen las iniciativas e innovaciones. Es imprescindible también que tengamos claro que es necesario reducir al máximo el tiempo de trabajo administrativo irrelevante, así como el llenado de formatos que se duplican, privilegiando siempre el trabajo pedagógico.

En tercer lugar, se deben seguir mejorando las condiciones de infraestructura y el programa de mantenimiento preventivo, tanto para el cierre de este año como en la proyección del financiamiento para el próximo, así como tener información actualizada de la situación de las/los docentes, garantizar sus contratos, los procesos de nombramiento u otros. También se debe trabajar en los programas de capacitación necesarios para un buen proceso de vuelta a la presencialidad, que posibiliten un permanente fortalecimiento socioemocional de docentes y estudiantes, así como el abordaje priorizado y diversificado del currículo en función de los resultados de la evaluación diagnóstica y los progresos

alcanzados durante este año, la articulación de lo aprendido en el período de pandemia respecto al trabajo autónomo y el uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para desarrollar sistemáticamente renovados estilos de enseñanza-aprendizaje y, por supuesto, asegurar la dotación de los materiales educativos –textos, materiales diversos, tabletas, etc.–, incluido el acceso a internet. Es decir, garantizar acciones en torno a la/el docente, las prácticas pedagógicas, los materiales educativos y la infraestructura como condiciones básicas para facilitar los procesos y sus resultados.

También es indispensable asegurar un mayor financiamiento del sector, con una estructura presupuestal que asegure la realización de las acciones de gestión propuestas. ¡Ojo que el proceso de formulación del presupuesto para el año 2023 se realiza en el primer semestre del año 2022!, ese es el momento de ir adelantando decisiones. En gestión pública todo tiene que estar pensado desde el año anterior, más aún en educación, que todo debe estar listo para empezar en la primera semana de marzo.

Claramente la pandemia desordenó todo lo que hacíamos en educación, las formas, las herramientas e incluso los puntos de llegada. Lo único que se sostuvo y profundizó es la desigualdad en los resultados de los aprendizajes de las/los estudiantes peruanos. La vuelta a la presencialidad este 2022 ha significado un nuevo desorden, se rompen las rutinas logradas en los dos años anteriores, y nuestras instituciones educativas se enfrentan a grandes incertidumbres y muchos imprevistos, ante los cuales van tomando decisiones día a día, con escenarios normativos, sociales y políticos muy confusos, en condiciones muy desiguales, sin mucha garantía de nada y con unas tremendas ganas de volver a la normalidad.

Es oportuno entonces preguntarse: ¿qué es lo que significa «normalidad»? ¿desde qué perspectiva la debemos definir, desde nuestros deseos y aspiraciones?, ¿desde lo que será posible hacer?

¿o desde lo que necesitan nuestras/nuestros estudiantes? ¿o el país? No son pues preguntas que tengan respuestas simples, porque implican diversas tensiones y varios escenarios.

El primer escenario: la inercia; lo que vamos haciendo y las soluciones que vamos encontrando en el camino se van haciendo rutina e institucionalizando tanto en nuestras escuelas como en el sistema educativo en su conjunto, hasta que todo se convierte en «lo normal», lo que ya sabemos cómo es y cómo se hace, y entonces baja la tensión y seguimos adelante con lo bueno, lo malo y lo feo que hayamos logrado, es decir, gestionaremos la realidad que se nos presenta, como un hecho dado, de la mejor manera posible y seguiremos adelante, sintiendo que hemos logrado un nuevo orden en el cual actuar con algún grado de certeza.

El segundo escenario: nos esforzamos en recuperar la situación pre-pandemia, con sus cosas buenas y malas, valorando lo que teníamos como «lo mejor», que se convertirá en «lo deseable» ante la gran cantidad de problemas y situaciones conflictivas que se han generado en estos dos años de cierre de las escuelas: estudiantes que no volvieron, familias más tensas e irascibles, mayores brechas en los ritmos, niveles y estilos de aprendizaje de las/los estudiantes, en fin... el tiempo pasado fue mejor, hagamos todo lo que esté a nuestro alcance para restituirlo. Pero seamos claros, esto requiere de un gran esfuerzo pedagógico, institucional y del sistema educativo en su conjunto, pues hay que prever acciones, procesos, condiciones y presupuestos, así como proponerse hitos y plazos, porque el regreso no será ni automático ni rápido. Es pues un escenario posible el enfocarse en la búsqueda de lo perdido, el plantearnos organizar todos los esfuerzos y recursos en un enfoque de «recuperación» que nos permita «borrar» la pandemia y sus efectos en la educación peruana, y en nuestras angustias.

El tercer escenario: imaginar una «nueva normalidad», lo que puede tener derroteros bastante diferentes. Por ejemplo, incluyendo a las TIC, lo que consistiría en combinar las prácticas pedagógicas

que ya conocíamos con lo aprendido durante la pandemia en el uso de recursos digitales y de comunicación diversos, lo cual puede estar más centrado en la acción docente o en las actividades de las/los aprendices, según como se organice. Debiera ser lo mínimo a que aspiráramos. Otra opción es acompañar las adaptaciones pedagógicas que incluyen las TIC con nuevas formas de gestión y organización de los aprendizajes, que nos acerquen al desarrollo sostenido de prácticas pedagógicas en base a proyectos, a diversos estilos y ritmos de aprendizaje, rompiendo la clásica distribución de aulas para trabajar con grupos por intereses comunes, con estudiantes de diferentes grados, donde la labor docente tiene un rol decisivo en la orientación, retroalimentación y la evaluación formativa.

También es posible un cuarto escenario: el proponerse repensarlo todo, empezando por replantearse el sentido de la educación y hacerlo explícito, abriendo la posibilidad de una educación desgraduada, que rompa los límites físicos y simbólicos de la escuela y se vincule con los proyectos de vida de las/los estudiantes, admitiendo otras epistemes, recuperando el sentido de oportunidades de futuro en un contexto de justicia social, donde no se tema el pensamiento crítico o divergente, y no se asesine la creatividad, la curiosidad o la autoestima en aras de sujetarse a una norma de aprendizaje escolar. Claramente esta es una propuesta de «nueva normalidad» que requiere apertura para el debate, liderazgo y voluntad política en torno a una visión compartida: la ciudadanía plena, tal como lo propone el Proyecto Educativo Nacional al 2036, texto que constituye un buen punto de partida, considerando que responde a extendidos debates a nivel nacional y que ya es política de Estado.

Es preciso mencionar que sería ingenuo pasar por alto el hecho de que el espacio de las políticas es precisamente un campo de fuerzas en tensión permanente, donde los actores sociales y políticos desde sus diversos roles y posiciones jalan en un cierto

sentido y hacia determinados objetivos. Esto puede verificarse en varios planos que se cruzan de muchas formas.

Tenemos el plano de lo técnico pedagógico, donde encontraremos a las/los «especialistas» de la academia o de la gestión pública local e internacional, quienes proponen enfoques, prioridades o rutas de trabajo, tanto en lo pedagógico como en las formas de conducir las políticas educativas, cuyas evidencias, aunque no son del todo concluyentes, tampoco suelen ser el punto de partida para tomar una decisión. Lo que suele suceder en la práctica es que se optará más por acciones concretas, en función de aquella con la cual se tiene alguna cercanía o la que ha tenido el soporte de algún actor con gran capacidad de incidencia pública. No habrá pues mucho espacio para las políticas educativas con sentido sistémico, estratégico y territorial. Hay que tener presente que en base al activismo y al corto plazo no se garantiza ni continuidad ni cambios, o resultados sostenibles.

Otro plano de las tensiones es el de los intereses económicos. Últimamente se ha hecho muy evidente en la dinámica política la presencia de muchos empresarios de la educación más preocupados por políticas que respalden o favorezcan sus emprendimientos empresariales, que por garantizar el derecho de la ciudadanía a una educación de calidad y que les permita el acceso a tener oportunidades reales. Otros intereses que no se identifican tan claramente es el de los proveedores de la educación, quienes les venden bienes o servicios al Ministerio de Educación u otras instancias gubernamentales, participando de las licitaciones estatales, que pueden ganar o perder, jugándose en esos procesos grandes sumas de dinero, razón por la cual están dispuestos a «paralizar» una compra sin considerar cuánto se está afectando a las/los estudiantes, o eventualmente alimentando circuitos de corrupción de muy diverso tamaño. Por otro lado, están también los proveedores de los bienes que compran las familias para la educación de sus hijos e hijas, donde un modelo pedagógico

determinado puede orientar el consumo de ciertos productos en desmedro de otros, afectando así a fabricantes y comercializadores. Recordemos, por ejemplo, lo que ha significado la multiplicación de «juegos educativos» o el cambio en el formato de los cuadernos escolares, o el cambio del uniforme único escolar a los uniformes de cada institución educativa. Es pues este un campo en el que se va a hacer presión en algún sentido que poco tendrá que ver con los derechos de la ciudadanía.

Finalmente, está el plano de la pugna por los sentidos, la definición del para qué y el cómo se educa. Este, por lo general, suele ser soterrado, de baja intensidad, con algunos momentos en los que se abre un debate puntual o estalla algún conflicto. Es de esa manera como en la educación va perdiendo espacio todo lo que se refiere a la formación ciudadana y a las ciencias sociales, para favorecer lo práctico, las ciencias, los procedimientos, lo «útil» para competir con éxito en un mundo en el que se privilegia el mercado en desmedro del bien público, donde se favorece el servicio en desmedro del derecho y se resalta al cliente en desmedro del ciudadano/ciudadana.

En los últimos tiempos, sin embargo, esta pugna por los sentidos se ha hecho evidente y ha ocupado el espacio público, generando tremendas crisis políticas. Uno de estos temas tiene que ver precisamente con la formación ciudadana y la forma en que la historia reciente se desarrolla en el currículo y los textos escolares, más precisamente en la forma en que se tratan los temas de terrorismo, violaciones de derechos humanos y corrupción en el período del fujimorismo. El enfoque de género es el otro tema que está favoreciendo la normalización de un estilo de debate lleno de adjetivaciones, que busca encender pasiones a partir de las cuales sustentar actos de abuso ejercidos desde determinadas posiciones del poder político, varias instaladas en el Congreso, que paralizan el sistema a través de pedidos de informes, interpelaciones y censuras a ministros, pero también se imponen a través de leyes que, una vez

más, contravienen los derechos de la ciudadanía y gran parte de la opinión pública. A esto hay que agregar que esas posiciones no tienen reparo en trasgredir las competencias que corresponden al Ejecutivo, en este caso las del Ministerio de Educación, rompiendo así el principio de equilibrio de poderes. Un último ejemplo de ello es el de la ley n° 31498, Ley que impulsa la calidad de los materiales y recursos educativos en el Perú que, bajo el manto de favorecer la participación de los padres y madres de familia en la elaboración de textos escolares, incide en el recorte del enfoque de género en la educación y la posibilidad de una educación sexual integral.

Así pues, el proceso de vuelta a la presencialidad es mucho más importante y complejo que simplemente volver a las aulas este año, o si la infraestructura ya está lista para recibir al alumnado. Hay decisiones importantes que tomar en cualquiera de los planos que queramos abordar, pero hay también problemas de fondo, como la profundización de la desigualdad o la definición de cuál es la «nueva normalidad» que queremos, esa que se merece la ciudadanía, a la que tiene derecho, y todo ello en una complicada coyuntura política en la que los principales actores políticos carecen de legitimidad, la institucionalidad es sumamente precaria y ganan terreno posturas asociadas a intereses económicos, así como posturas conservadoras antiderechos.

**Tiempos confusos, el gobierno de Castillo
y la Sunedu.**

Lumpencomunismo y caviares

Enrique Amayo Z.

Sumilla

«Tiempos confusos» se denomina al periodo iniciado el 2016, marcado, a nivel internacional, por la aceleración de los impactos del cambio climático (que pueden ser irreversibles), el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos (que lideró el retorno de la derecha al centro de la política mundial), el apareamiento y desarrollo de la pandemia de la COVID-19 (que acentuó la diferencia entre países, aumentando la concentración de la riqueza) y la guerra contra Ucrania (en la que el invasor, el autocrático presidente Vladimir Putin y otras autoridades rusas, abrieron la posibilidad de, llegado el caso, usar armas atómicas, lo que marcaría el derrumbe del mundo). A nivel nacional, dicho periodo (del 20 de julio del 2016 al 28 de julio del 2021) está marcado por los mandatos de cinco presidentes de la República en cinco años.

El último mandatario, Pedro Castillo, presidente desde hace casi un año, por su origen campesino y por ser profesor rural, levantó las esperanzas de las mayorías olvidadas, pero parece que es incapaz de gobernar y que, todo indica, está envuelto en actividades delictivas. Castillo fue elegido junto a un Congreso dominado por intereses mezquinos que ataca instituciones como la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (Sunedu), encargada de mejorar las universidades del país. Ataques a partir de congresistas de partidos de poderosos dueños de pésimas universidades privadas. El profesor presidente ha permanecido mudo y las/los congresistas de Perú Libre (PL), partido autodefinido comunista y por el que fue candidato Castillo, participan del ataque. Y así PL se alía a la llamada DBAR (Derecha Bruta Achorada y Racista) en su odio contra la izquierda democrática, llamándola «caviar». Cabe recalcar que casi todo el liderazgo de PL tiene problemas con la justicia, por lo que sería un partido lumpencomunista.

*Al no haber ya orden en el reino, los antiguos soldados
incas y sus capitanes se dedicaron al robo y al pillaje,
confusos por el derrumbe de su mundo.*

Felipe Guamán Poma de Ayala
Nueva Crónica y Buen Gobierno, 1612.

Contexto

Los «tiempos confusos» a nivel nacional fueron marcados por los mandatos de cinco presidentes de la República. Y a nivel internacional por los acontecimientos mencionados en la sumilla. Aquí no es lugar para profundizar en esos temas, noticia diaria en todas partes del mundo, pero sí para explorar algunos que harán comprensible por qué, inspirándose en la cita del amauta del siglo XVI, Guamán Poma de Ayala, y en el título del libro del historiador marxista inglés Eric Hobsbawm (jefe de tesis del autor en el Birbeck College - Universidad de Londres), *Años interesantes: una vida en el siglo XX*¹, podemos llamar al periodo iniciado el 2016 como de «tiempos confusos».

¹ Hobsbawm, Eric. *Interesting Times. A Twentieth Century Life*. New York: Pantheon Books, 2002.

Cinco presidentes en cinco años (del 28 de julio del 2016 al 28 de julio del 2021) debe ser un récord mundial en el peor sentido, pues indica inestabilidad estructural política, social y económica. Así tuvimos a Pedro Pablo Kuczynski (28/07/16-23/03/2018), Martín Vizcarra (23/03/2018-09/11/2020), Manuel Merino (09/11-15/11/2020), Francisco Sagasti (15/11/2020-28/07/2021) y Pedro Castillo (28/07/2021-¿?). En este texto veremos este periodo a partir de la presidencia de Manuel Merino, quien era presidente del Congreso, y que al ser vacado Martín Vizcarra por esa institución, tomó el cargo de presidente de la República, durando menos de seis días. Su arribo al poder fue interpretado por la mayoría como un golpe de Estado. Los partidos de oposición y organizaciones de la sociedad civil se movilizaron: millares salieron a las calles, siendo reprimidos brutalmente. Mataron dos personas, hirieron a casi un centenar y decenas desaparecieron². Merino renunció y el entonces presidente del Congreso ocupó su lugar. Así, el 17 de noviembre del 2020, Francisco Sagasti llegó a ser presidente del país hasta el 28 de julio del 2021. Sagasti, investigador del área de ciencia y tecnología de sólida formación, reconocido internacionalmente, resolvió muchos problemas como el de las elecciones generales (presidente, vicepresidente, Congreso y Parlamento Andino) que, por mandato constitucional de periodos de cinco años, tenían que realizarse el 28 de julio del 2021. Estas elecciones fueron realizadas siendo reconocida su legitimidad por la mayoría de las instituciones representativas del país, por sus partidos democráticos y por todas

² «Denuncian por homicidio al expresidente peruano Manuel Merino». *vozdeamerica.com*, Washington D.C., 4 de octubre del 2021 (ver en: bit.ly/3vhVen0). Actualmente, el Congreso ha liberado a Merino de toda culpa y le ha rendido un homenaje el 11 de julio, develando un cuadro con su imagen en la galería de expresidentes del Congreso, en una ceremonia encabezada por la presidenta de esa institución. Esas acciones han sido criticadas duramente por las/los familiares de las víctimas de las muertes acontecidas en las movilizaciones y por las instituciones defensoras de derechos humanos. Ver: «Manuel Merino devela un cuadro con su imagen en la galería de expresidentes del Congreso». *elcomercio.pe*, Lima, 12 de julio del 2022. En: bit.ly/3vdxcJO

las organizaciones internacionales invitadas como observadoras, menos por la derecha, que obtuvo mayoría en el Congreso, liderada por la perdedora Keiko Fujimori. Keiko, hija del dictador Alberto Fujimori –preso por 25 años, sentenciado por crímenes de lesa humanidad–, perdió por tercera vez una elección presidencial, en esta ocasión frente a Pedro Castillo, profesor rural de origen campesino. La derrotada, como en los casos anteriores (2011 y 2016), sembró el caos con apoyo de la mayoría del Congreso. La nada sofisticada Keiko imita a Trump: hasta hoy no reconoce su derrota.

El presidente Castillo

Para entender estos «tiempos confusos» peruanos importa saber quién es el victorioso. José Pedro Castillo Terrones, simplemente Pedro Castillo (PC), tiene 52 años, nació en Puña (el 19 de octubre de 1969), caserío de Tacabamba, provincia de Chota, departamento de Cajamarca. Fue electo presidente cuando era profesor primario del centro educativo 10465 de Puña, donde estudió. Su formación profesional la hizo en el Instituto Superior Pedagógico Octavio Matta Contreras de Cutervo, siendo también bachiller en Educación por la Universidad César Vallejo (UCV), casa de estudios privada, y magíster en Psicología Educativa por la misma universidad³. De origen campesino, considerado rondero, comenzó su carrera política como líder sindical de un sector de las/los maestras y llegó a la presidencia como candidato del partido Perú Libre (PL), que se define como socialista-marxista-leninista-mariateguista-antiimperialista, etc.⁴. PL tiene como símbolo un lápiz y como lema: «no más pobres en un país rico». Ese partido, originalmente regional, invitó a Castillo a ser su candidato presidencial ya que su líder, Vladimir Roy Cerrón Rojas, o simplemente Vladimir

³ «Pedro Castillo: el profesor rural que asumirá la Presidencia en el Bicentenario». *elperuano.pe*, Lima, 19 de julio del 2021. En: <https://bit.ly/3ougodZ>

⁴ Partido Político Nacional Perú Libre. Ver: perulibre.pe

Cerrón, fue removido del cargo de gobernador de Junín el 2019 por corrupción, pesando sobre él un pedido de prisión preventiva⁵.

Por primera vez elecciones limpias llevaron a la presidencia de la República a alguien con las características mencionadas, levantando la esperanza de cambios estructurales para favorecer a las mayorías explotadas: poderosa razón para que muchos/muchas votaran por PC, como el autor de este texto, también cholo cajamarquino.

Políticamente, para Pedro Castillo fue determinante ser del Sindicato Unitario de Profesores de la Educación Peruana (Sutep) el 2017, cuando lideró una huelga contra la entonces ministra de Educación, Marilú Doris Martens Cortés, determinando su censura el 17 de setiembre del 2017. La huelga también quería derogar la Ley de Carrera Pública Magisterial que limitaba el ascenso automático por antigüedad imponiendo evaluaciones⁶. La victoria de esa huelga favoreció a Fuerza Popular (FP), partido de Keiko, pues querían censurar a esa ministra de Kuczynski, y también a Pedro Castillo, quien después recibiría la invitación de PL para ser candidato presidencial. Obsérvese que en esa huelga las fuerzas de Castillo terminaron aliadas a FP. Eso a pesar de que manifiestamente Castillo y PL son de izquierda, y que el líder del partido, Vladimir Cerrón, declaró que son marxistas-leninistas o comunistas. Por eso importa ver sus acciones a la luz de un dicho atribuido a Lenin: para conocer una persona no hay que verle la boca sino las manos. O sea: no lo que dice, sino lo que hace.

⁵ Collantes, Alonso. «Fiscalía reitera pedido de prisión preventiva para Vladimir Cerrón por caso Antalsis». *larepublica.pe*, Lima, 28 de abril del 2022. En: bit.ly/3PY6Q6q

⁶ Ver: «PPK asegura que su Gobierno trabaja por una educación de calidad». *canaln.pe*, Lima, 24 de febrero del 2018. En: bit.ly/3PSh5cu

Castillo presidente y el Sutep

Castillo frecuentemente actúa como si aún fuera líder sindical, lo que se manifiesta, por ejemplo, en su apoyo al proyecto del Partido Magisterial Popular (PMP). La base de dicho partido sería el sindicato creado por él cuando lideró la huelga mencionada, la Federación Nacional de los Trabajadores de Educación del Perú (Fenate Perú)⁷. Sería su partido⁸ con el que continuaría quebrando al Sutep⁹. En ese sentido, el 15 de abril del 2022, en una ceremonia con invitadas/invitados, menos las/los del Sutep, en Palacio de Gobierno, Castillo firmó la ley que otorgaba a las/los maestros el pago del 100% de la Compensación por Tiempo de Servicio (CTS) o casi un salario más anual: el Sutep había sido esencial para conseguirlo. Allí Castillo se comportó como dirigente del Fenate y, lo peor, puso a maestros/maestras contra maestros/maestras. Poco después el Secretario General del Sutep dijo que lo mejor sería que Castillo renunciara y que se llame a elecciones generales¹⁰.

Y el asunto empeoró ya que Castillo firmó, el 7 de julio del 2022, un Decreto Supremo mediante el cual el ministro de Educación, en la práctica, retira del Sutep el control de la Derrama Magisterial¹¹, institución que tendría 3000 millones de soles de presupuesto¹². El Sutep durante años organizó y administró muy bien la Derrama Magisterial, siendo una institución público-privada exitosa de

⁷ Ver: «Inscriben a sindicato que fue fundado por Pedro Castillo». *elcomercio.pe*, Lima, 2 de agosto del 2021. En: bit.ly/3BkdOP1

⁸ Ver: «El Partido Magisterial, del sindicato de Castillo, pide ser inscrito en Perú». *swissinfo.ch*, Berna, 30 de noviembre del 2021. En: bit.ly/3OwlzmY

⁹ Ver: «Sectarismo magisterial». *larepublica.pe*, Lima, 15 de abril del 2022. En: bit.ly/3PyYuT4

¹⁰ Paucar, Carlos. «Lucio Castro: 'El presidente Pedro Castillo nos obliga a tomar la decisión de solicitar su renuncia'». *larepublica.pe*, Lima, 23 de abril del 2022. En: bit.ly/3OzfGXl

¹¹ Cárdenas, Abel. «Derrama Magisterial: Rosendo Serna reconoce que norma busca sacar al Sutep de la entidad». *larepublica.pe*, Lima, 12 de julio del 2022. En: bit.ly/3zE4dSf

¹² Ver la Carlinatura del jueves 14 de julio del 2022 en: bit.ly/3PEE7nB

mucho prestigio. Las reformas impuestas por el mencionado decreto prácticamente pasarían el control de dicha institución al Fenate. Es probable que este sea un movimiento de Castillo y las/los de su partido magisterial para guardarse las espaldas y continuar económicamente bien en caso se vea obligado a dejar la presidencia.

Castillo, Sunedu y la Universidad César Vallejo

El presidente se define como profesor: importa ver su coherencia en relación a cuestiones educativas esenciales como la calidad universitaria.

La Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (Sunedu) vigila la calidad de los estudios universitarios y, para mejorarla, promueve una reforma. Pero tiene enemigos/enemigas, mayoritariamente dueños de universidades privadas sin calidad, en su mayoría desactivadas por la Sunedu. Esos dueños, de derecha y que tienen «plata como cancha», constituyen un *lobby* poderoso en el Congreso. Desde allí amenazan a la Sunedu y al Ejecutivo, entiéndase al presidente. Y este qué hace al respecto... nada, como en otros casos, aunque aquí la razón de fondo debe estar en que el partido izquierdista Perú Libre también ataca a la Sunedu¹³, lo que decepciona y explica que baje el apoyo que tenía: recientemente 74% desaprueba al presidente Castillo¹⁴. Y la situación del Congreso con su presidenta María del Carmen Alva es peor, pues la misma encuesta de Ipsos le da una desaprobación de 79%. Pero ella, ebria de poder, hace de todo, tramando hasta

¹³ Contreras, Carlos. «Fujimorismo, Perú Libre y Renovación Popular se unen para tumbarse la Sunedu esta semana». *larepublica.pe*, Lima, 11 de enero del 2022. En: bit.ly/3OGrNC2

¹⁴ «Pedro Castillo: el 74% de peruanos desaprueba al presidente, según Ipsos». *larepublica.pe*, Lima, 17 de julio del 2022. En: bit.ly/3oCnjBC

golpes de Estado, para quedarse en su lugar¹⁵. Típica representante de la DBAR: es mal educada, agresiva y con aires de superioridad. Además, en su corta gestión como presidenta del Congreso, ya maltrató a dos presidentes: Sagasti y Castillo. Por eso no entiende lo que las estadísticas gritan: puede pasarle lo mismo que a su íntimo, hasta premiarlo, Merino «El Breve» (seis días como presidente de la República), o como a la ambiciosa Mercedes Aráoz, que se suicidó políticamente buscando lo mismo¹⁶. Sin embargo, Pedro Castillo permaneció mudo hasta cuando, a inicios de mayo, las fuerzas mencionadas del Congreso aprobaron un proyecto de ley para casi exterminar a la Sunedu, esperando hasta el último día para observarlo¹⁷.

Finalmente, el 13 de julio el Congreso aprobó por insistencia el mencionado proyecto de ley, con votos de PL y del partido magisterial del presidente. Es así que ya es ley la norma que reestructura a la Sunedu, lo que prácticamente termina la reforma y mejoría del sistema universitario, abriéndose las puertas para la reentrada de universidades que por su bajísima calidad habían sido descalificadas por esa institución¹⁸.

(a) Las mejores universidades peruanas a nivel latinoamericano y mundial

La Sunedu, con poder, es vital para el país. Varias instituciones evalúan los sistemas universitarios del mundo. Para ver objetivamente la situación universitaria peruana, que la Sunedu

¹⁵ Huacasi, Wilber. «María del Carmen Alva comprometida en un audio de contenido golpista». *larepublica.pe*, Lima, 4 de junio del 2022. En: bit.ly/3cIOfwY

¹⁶ Rojas, Fernanda. «Mercedes Aráoz, la (casi) primera presidenta del Perú». *latercera.com*, Santiago de Chile, 2 de octubre del 2019. En: bit.ly/3cFQGQR

¹⁷ «Presidente Pedro Castillo observa autógrafa que debilita la autonomía de la Sunedu». *larepublica.pe*, Lima, 31 de mayo del 2022. En: bit.ly/3bcUrWw

¹⁸ Martínez Castillo, Fiorella. «¿Qué sucederá con las universidades no licenciadas tras la aprobación de la ley que reconforma la Sunedu?». *larepublica.pe*, Lima, 16 de julio del 2022. En: bit.ly/3cAOKsO

quiere mejorar, hay que compararla con la de otros países de América Latina. Prestigiosas instituciones realizan esa actividad, como el Ranking Web de Universidades (Webometrics Ranking of World Universities)¹⁹, utilizada, por ejemplo, para clasificar las 10 mejores universidades peruanas²⁰.

Las universidades más antiguas de América son la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), fundadas el 12 de mayo de 1551 y el 21 de setiembre de 1551, respectivamente, con nombres diferentes. Ambas tienen 471 años, aunque la Unmsm es internacionalmente reconocida como la más antigua por una diferencia de cuatro meses. Por siglos fueron las universidades más importantes de América Latina, pero la Unmsm dejó de serlo: hoy no es primera ni en el Perú. La UNAM, en cambio, continúa primera en su país y en un lugar relevante en el mundo.

Según el Ranking Web de Universidades, la primera universidad peruana es la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), ocupando el lugar 980 en el mundo y el 32 a nivel de Latinoamérica. La Unmsm ocupa el segundo lugar en el país, siendo la 50 de América Latina y la 1362 del mundo. La UNAM es la primera de México, segunda de América Latina y 143 del mundo. La posición de la Unmsm es pésima en relación a la UNAM: en América Latina las separan 48 lugares y en el mundo 1219.

Comparando a la PUCP, la primera del Perú, 32 en América Latina y 980 del mundo, con las universidades de otros países, tenemos que: Brasil tiene 20 universidades ocupando mejores lugares que la PUCP (entre el lugar 72 y 975 del mundo); México cinco (entre el 143 y 888); Chile tres (291, 454 y 845) y Argentina dos (368 y 550).

¹⁹ Webometrics Ranking of World Universities. Ranking web de universidades. En: bit.ly/3OO3Nga

²⁰ «¿Cuáles son las 10 mejores universidades del Perú este 2022?». *larepublica.pe*, Lima, 2 de marzo del 2022. En: bit.ly/3BjkywD

La 72 del mundo, la brasileña Universidad de São Paulo (USP), es la única de Iberoamérica entre las 100 mejores del mundo, ocupando el primer lugar de América Latina; la UNAM es la segunda de América Latina y 143 del mundo; y la brasileña Universidad Estadual de Campinas (Unicamp) es la tercera de América Latina y 250 del mundo. No puede mencionarse aquí el nombre y país de cada una de esas 10 mejores universidades de América Latina, pero sí a la brasileña Universidad Estadual Paulista (Unesp), sexta de América Latina y 346 del mundo, ya que allí, por casi 30 años, fue profesor el autor de este artículo. Así tenemos que entre las 10 primeras universidades de América Latina no hay ninguna peruana. Brasil cuenta con seis (tres en São Paulo), Chile con dos, y Argentina y México con una. Las mejores nueve son nacionales y públicas, solo la décima, la Pontificia Universidad Católica de Chile, es privada. Objetivamente, el mejor sistema universitario de América Latina es el brasileño, concentrando en el estado de São Paulo tres de sus mejores universidades, 100% gratuitas.

De lo anterior se deduce que la situación de la universidad peruana es trágica y peligrosa, y sin la Sunedu será peor. Más aún, pésima, pues sus atacantes, principalmente del Congreso, son poderosos por sus vínculos con universidades particulares, cuyo objetivo es lucrar, como la UCV, Telesup, Alas Peruanas, etc.

El Ranking Web de Universidades clasifica 133 instituciones universitarias peruanas. Ahí podemos encontrar que la UCV ocupa el lugar 16 del Perú y 4549 del mundo, mientras que la Escuela Superior de Formación Artística Pública de Ayacucho ocupa el lugar 133 del Perú (último lugar del país) y 31 138 del mundo. Y si cerca del lugar 5000 es pésimo, caso de la UCV, el lugar de la mencionada escuela superior de Ayacucho no tiene adjetivo pues sería peor que pésimo. Entonces, ¿cuál sería el adjetivo para la Telesup y Alas Peruanas que no ocupan ningún lugar pues ni siquiera son mencionadas? Sin embargo, instituciones como esas,

inclasificables, pero que lucran como sea para obtener recursos, son las victoriosas con la casi destrucción de la Sunedu. Situación riesgosa para el futuro del país.

Frente a toda esta situación, ¿por qué el presidente y profesor Castillo permaneció mudo frente a los ataques a la Sunedu? ¿Por qué esperó hasta el último minuto para tibiamente defenderla? Y, peor aún, ¿por qué finalmente su partido, o sea PL, votó para casi acabar con esa institución?

(b) Los estudios de posgrado del profesor

Las respuestas a las preguntas planteadas en el párrafo anterior están tanto en sus intereses en el Fenate y en su partido magisterial, como en sus sinuosos compromisos con el partido PL, que trabajó junto con la derecha del Congreso para fragilizar a la Sunedu. Además, Pedro Castillo es incapaz de procesar información de calidad, en este caso sobre la situación universitaria, por la pobreza de sus estudios, especialmente de posgrado.

Avelino Guillén, prestigioso fiscal que encarceló a Alberto Fujimori y a Vladimiro Montesinos, fue fugaz en su periodo (del 4 de abril del 2021 al 1 de febrero del 2022) como tercer ministro de Justicia y Derechos Humanos de Castillo. Guillén, en una entrevista, mencionó que: «en los ambientes que ocupaba el Señor Presidente nunca he visto medios ni periódicos o televisión encendida con algún informativo»²¹. O sea, no lee, no escucha ni se entera de mucho. Guillén también comentó en la entrevista que su gente de confianza, quienes lo mantienen informado, son parecidos a él, siendo varios sus paisanos y, algunos, sus sobrinos (hoy prófugos de la justicia con sus cabezas a premio al igual que

²¹ Fowks, Jacqueline y Quesada, Juan Diego. «Avelino Guillén: 'A Castillo se le llena la boca con el pueblo, pero no hace nada por él'». *elpais.com*, Lima, 23 de febrero del 2021. En: bit.ly/3ozTTUR

su ex secretario en la presidencia)²². Así, no obtiene información de calidad y, aunque la tuviera, no podría procesarla por su pobre formación intelectual: por ejemplo, confunde Croacia con Ucrania²³.

El presidente tiene entonces estudios malos pero que son suficientes para obtener en la UCV el título de «magister», necesario para incrementar el salario. Quienes consiguieron esos títulos son cómplices de la UCV que fabrica y cobra para otorgarlos. Según un artículo publicado por Alonso Zambrano²⁴, los estudios de posgrado del presidente y de su esposa serían una farsa. Ambos estudiaron la maestría en Psicología Educativa en la subsede de la UCV de Tacabamba (la sede está en Cajamarca). Estudios hechos con otras 30 personas, de las cuales terminaron unas 20, pagando entre 150 y 200 soles mensuales para recibir clases dictadas por profesores/profesoras de fuera, los fines de semana. Un único profesor fue asesor de todas las tesis, aunque ninguna fue encontrada en los repositorios de la universidad. Los títulos fueron entregados por el dueño de la UCV, César Acuña, en una ceremonia en Cajamarca. Acuña honró con su presencia probablemente porque las/los nuevos magister eran sus paisanos/paisanas, pues también es tacabambino. El artículo de Zambrano también menciona que la subsede como la sede de la UCV mencionadas operaban informalmente sin autorización para funcionar.

Lo anterior es coherente con lo que dice la Sunedu en su Resolución del Consejo Directivo n° 077-2019-SUNEDU/CD, del 11 de junio del 2019, que tiene que ver con el trámite de

²² D. Olmo, Guillermo. «Sobrinos de Pedro Castillo: por qué son investigados y cómo acabaron entre los prófugos más buscados de Perú». *bbc.com*, Lima, 1 de abril del 2022. En: bbc.in/3Je1IJa

²³ «Pedro Castillo comete lapsus y confunde a Ucrania con otro país: 'La guerra entre Croacia y Rusia'». *larepublica.pe*, Lima, 27 de abril del 2022. En: bit.ly/3cJ3O7S

²⁴ Zambrano, Alonso. «Tesis como cancha. La 'maestría' en psicología educativa obtenida por Pedro Castillo Terrones y su esposa fue una auténtica farsa ideada en la fábrica de César Acuña. Esta es la historia completa». *Hildebrandt en sus Trece*, n.º 581. Lima: Hildebrandt en sus Trece, 2022, p. 9 y p. 31.

licenciamiento de la UCV²⁵. Después de un estudio demostrativo muy objetivo, serio y bien estructurado de 12 páginas, la UCV fue licenciada para continuar funcionando. Pero allí, en las páginas del mencionado estudio, puede leerse que se le cortaron 5 programas de maestría propuestos como nuevos y 38 programas que ya funcionaban: de bachillerato (9), de maestría (21), de doctorado (2) y de segunda especialidad (6). También se le da una larga lista de requerimientos que debería cumplir tanto para que se le acepte lo que se le cortó como para mejorar sustancialmente. La conducta de la UCV mostrada hasta ahora y a la que se ha hecho referencia anteriormente hace difícil imaginar que haya llevado en serio las recomendaciones de la Sunedu. Probablemente la UCV tomará ventaja de la casi destrucción de esa institución para, junto a otras universidades similares o peores que ella, continuar y ampliar sus negocios de siempre, obteniendo los licenciamientos que la Sunedu les negó.

El título de la tesis de la pareja presidencial era: *La equidad de género y los aprendizajes significativos del área personal social en los estudiantes del IV ciclo de la institución educativa 10465-Puñá-Tacabamba-Chota-Cajamarca-2011*. Zambrano tocó todas las puertas de la UCV para ver esa tesis, pero nunca pudo. Nadie podía verla, era uno de los secretos mejor guardados por la pareja y César Acuña. Pero el secreto terminó. A comienzos de mayo del 2022 la prensa informó que Pedro Castillo y su esposa Lilia Paredes plagiaron el 54% de su tesis²⁶. Los que la han leído la califican de absolutamente ininteligible²⁷. La hechura de esa tesis es

²⁵ Ver la Resolución del Consejo Directivo n° 077-2019-SUNEDU/CD, del 11 de junio del 2019, en: bit.ly/3b9i6hE

²⁶ «Pedro Castillo y Lilia Paredes: tesis de maestría que hicieron juntos tiene más de 50% de plagio». *larepublica.pe*, Lima, 2 de mayo del 2022. En: bit.ly/3BltAJC

²⁷ Yrigoyen, María del Carmen. «Aparta de mí esta tesis. El problema de la tesis de la pareja presidencial Castillo-Paredes no es sólo el plagio: es su absoluta ininteligibilidad». *Hildebrandt en sus Trece*, n.º 587. Lima: Hildebrandt en sus Trece, 2022, p. 5.

uno de los asuntos por los que la fiscalía investiga al presidente²⁸ y también por formar parte de una banda delincencial que operaba desde el Palacio de Gobierno²⁹. Castillo podría terminar en la cárcel junto a su ex ministro de Transportes y Comunicaciones, Juan Silva Villegas³⁰. La periodista Rosa María Palacios lo llamó: «el gobierno del plagio», ya que dos de sus ministros, el de Educación y el de Trabajo, también plagiaron sus tesis de doctorado (70%) y de maestría (49%), respectivamente³¹.

Por eso al profesor presidente, y a muchas/muchos que son parte de los partidos con los que tiene vínculos directos (el magisterial y PL), como también a importantes funcionarias/funcionarios del Gobierno, y obviamente del Congreso (tal vez a la mayoría de congresistas), no les interesa defender a la Sunedu, pues en el fondo tienen que defender «sus universidades» pésimas. Y en caso racionalicen esa defensa, podrían decir: al final allí «aprendimos» casi todo lo que sabemos.

Los pobres o nulos estudios de maestría del presidente esclarecen por qué la UCV es pésima a nivel internacional. Su lugar, el 4549, refleja que no educa mínimamente a su alumnado. La prueba: ha otorgado títulos a casi 85 000 tesis, o sea, casi cuatro veces más que la Unmsm en cerca de 500 años³². Títulos que son solo papel: imposible producir ese número de tesis en 31 años (fue fundada en 1991). No valen nada, pero ayudan a explicar las

²⁸ Fowks, Jacqueline. «Perú: Un fiscal peruano investiga al presidente Pedro Castillo por plagio en su tesis de maestría». *elpais.com*, Lima, 5 de mayo del 2022. En: bit.ly/3bc61Z7

²⁹ Páez, Ángel y Espiritu, Piero. «Copamiento del MTC se organizó antes que Pedro Castillo asumiera la presidencia». *larepublica.pe*, Lima, 2 de junio del 2022. En: bit.ly/3zC9Ccb

³⁰ Zambrano, Américo. «Juan Silva y Pedro Castillo pueden terminar en la cárcel». *Hildebrandt en sus Trece*, n.º 589. Lima: Hildebrandt en sus Trece, 2022, pp. 2-3.

³¹ «RMP sobre tesis de Pedro Castillo: 'Es el Gobierno del plagio'». *larepublica.pe*, Lima, 3 de mayo del 2022. En: bit.ly/3b7oTIU

³² «UCV registra 83,963 tesis, cuatro veces más que San Marcos quién tiene 471 años de creación». *informateperu.pe*, Lima, 10 de mayo del 2022. En: bit.ly/3vkNa4K

sinuosas y cómplices relaciones entre los tacabambinos Castillo y Acuña, dueño de la UCV y del partido Alianza para el Progreso (APP) que pesa en el Congreso. Complicidad³³ reforzada por el hecho de que César Acuña es un plagiaro convicto que, al ser acusado de plagiar también su tesis de doctorado, se «defendió» diciendo: no es plagio, es copia³⁴.

«Tesis» así generan reacciones. El brasileño Marcos Palacios, Ph.D. en Sociología por la Universidad de Liverpool (Gran Bretaña), profesor principal de la Universidad Federal de Bahía y profesor visitante de varias universidades (de Swansea, Gran Bretaña; de la Beira Interior, Portugal; de Córdoba, Argentina; etc.), conoce bien el Perú. Allí hizo su trabajo de campo para su Ph.D., paso obligatorio de las universidades serias para obtener ese título, con una beca de la Fundación Ford. Palacios conoce, sin duda, los sistemas universitarios de por lo menos cinco países: Brasil, Gran Bretaña, Portugal, Argentina y España. Informado de la tesis de la pareja presidencial, en un correo del 2 de mayo del 2022 a este autor, le dijo: «Para comenzar, dissertação a quatro mãos eu nunca vi!!!! Uau!» (*para comenzar, ¡¡¡¡tesis de maestría a cuatro manos nunca vi!!!! ¡Increíble!*). ¿Y para terminar? Podría agregar: en mis casi 40 años como profesor hasta jubilarme, jamás vi un posgrado donde 30 tesis fueran dirigidas por un solo asesor, o que las/los profesores de maestría fueran contratados por horas, etc. Diría que las universidades serias, como las tres del Estado de São Paulo, solo tienen profesores/profesoras a tiempo completo con doctorados, nunca de universidades como la UCV, y la mayoría con posdoctorados, cada uno/una responsable de asesorar máximo siete tesis, divididas siempre en los tres niveles: bachillerato, maestría y doctorado; todos y todas con acceso a fondos para investigar y con la obligación de participar, anualmente, en

³³ Ver el Heduardicidio del martes 3 de mayo del 2022, en: bit.ly/3PF7cPS

³⁴ «César Acuña: 'Lo de Otoniel Alvarado no es plagio, es copia'». *gestion.pe*, Lima, 17 de febrero del 2016. En: bit.ly/3PFf5n

congresos nacionales e internacionales, así como publicar, etc. Por eso son las mejores universidades de Iberoamérica y ocupan lugares destacados a nivel mundial.

Jair Messias Bolsonaro, presidente del Brasil, ataca siempre a la Coordinación de la Formación del Personal de Nivel Superior (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –Capes–), institución equivalente a la Sunedu. Ataques que llevaron a la renuncia de investigadores de esa institución³⁵, como al corte de miles de becas que otorgaba³⁶. Es así que coinciden el pausado accionar de Castillo para defender a la Sunedu con el sistemático ataque de Bolsonaro a la Capes. Coincidencia cómica si no fuera trágica: Castillo permitió el ataque a la responsable de mejorar un sistema universitario malo; Bolsonaro atacaba a la encargada de mantener un sistema universitario bueno.

Ser de izquierda significa luchar por cambios estructurales socioeconómicos para eliminar la explotación, guiándose por principios éticos superestructurales. A la luz de eso y del ya mencionado dicho de Lenin, deducimos que Castillo no es de izquierda, pero ¿será de izquierda PL y sus líderes como Vladimir Cerrón?

¿Los líderes de Perú Libre son de izquierda?

El Secretario General de Perú Libre, Vladimir Cerrón, nació en el distrito de Ahuac, Junín, y tiene 51 años de edad. Es médico neurocirujano titulado en Cuba. Fundó el 2007 el partido hoy conocido como Perú Libre (PL). Fue gobernador de Junín dos veces (2011-2014 y 2019-2022), siendo suspendido de su cargo el 20 de

³⁵ Oliveira, Elida. «Debandada da Capes já soma 80 pesquisadores e expõe queda de braço por novos cursos de pós». *brasil.elpais.com*, São Paulo, 1 de diciembre del 2021. En: bit.ly/3cRHclP

³⁶ Gimenes, Ítalo. «Pesquisas coronavírus. Governo corta milhares de bolsas Capes, podendo afetar pesquisas sobre Coronavírus». *esquerdadiario.com.br*, São Paulo, 22 de marzo del 2020. En: bit.ly/3cOVFP8

agosto del 2019 por corrupción. Tiene varios procesos legales en curso. El más «visible» tiene que ver con posibles vínculos con los llamados «Dinámicos del Centro», organización criminal dentro del Gobierno Regional de Junín, motivo por el cual, el 29 de agosto del 2021, el Juzgado de Investigación allanó en Lima y Huancayo siete casas de PL, incluyendo las de Vladimir Cerrón³⁷. El 27 de abril del 2022 su prisión fue una vez más requerida³⁸. Actualmente, el líder del partido que llevó a la presidencia a Castillo es poderoso pero, si pierde ese poder, tal vez termine huyendo (como los sobrinos del presidente y su exsecretario) para no ir a prisión.

Es fundamental también en ese partido la figura de Waldemar José Cerrón Rojas, hermano menor de Vladimir Cerrón. Tiene 50 años de edad y también nació en Ahuac. Es congresista (2021-2026) y vocero de PL. La bancada que lidera fue la primera mayoría del Congreso (con 37 congresistas), pasando poco a poco a ser la segunda en tamaño pues ha perdido varias/varios congresistas, quienes se fueron y formaron el partido del presidente, el llamado «Bloque magisterial». El poder que tiene Waldemar, sumado al de su hermano, los transforma en los «dueños de PL», partido que fue, hasta hace poco, eje del gobierno. Es acusado de corrupción junto a sus hermanos Vladimir y Fritz³⁹. Tanto Vladimir como Waldemar se niegan a declarar ante la justicia⁴⁰.

Otro miembro importante de PL es Guido Bellido Ugarte. Nacido en Livitaca, Cusco, tiene 42 años de edad. Es quechuahablante, congresista (2021-2026) y fue premier de Castillo (del 29 de julio al 6 de octubre del 2021). La fiscalía lo investiga junto a Vladimir

³⁷ «¿Qué investigaciones enfrenta Vladimir Cerrón?». *enfoquederecho.com*, Lima, 6 de setiembre del 2021. En: bit.ly/3BHTMf

³⁸ Collantes, Alonso. «Insisten en prisión preventiva contra Vladimir Cerrón por caso Antalsis». *larepublica.pe*, Lima, 27 de abril del 2022. En: bit.ly/3PXNEFY

³⁹ Huacasi, Wilber. «Candidato Waldemar Cerrón de Perú Libre investigado por lavado de activos». *larepublica.pe*, Lima, 7 de abril del 2021. En: bit.ly/3PZucj5

⁴⁰ «Los hermanos Cerrón se niegan a declarar ante la Fiscalía de Lavado de Activos». *Mi Canal Perú*, Lima, febrero del 2022. En: bit.ly/3bgNScG

Cerrón por presuntos vínculos con Sendero Luminoso en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem), y por su posible participación en la banda «Los Dinámicos del Centro»⁴¹. Tiene posiciones antifeministas, machistas y homofóbicas⁴².

Otro personaje reconocido del partido es Hernán Yuri Condori Machado, médico cirujano de 55 años de edad, nacido en Santiago, Cusco. Con apoyo de Vladimir Cerrón fue nombrado ministro de Salud (del 8 de febrero al 3 de abril del 2022), siendo censurado por el Congreso, por lo que renunció. La fiscalía anticorrupción de La Merced lo procesa por actividades ilegales. Como médico vendía agua arracimada para combatir la pandemia de COVID-19, que recomendaba hasta a personas con diabetes. Acusado de venderla a pesar de no tener validación científica, mintió diciendo que sí la tenía de la fiscalizadora Food and Drug Administration (FDA) de los Estados Unidos⁴³. El Colegio Médico del Perú lo investiga por actuar como ginecólogo sin serlo⁴⁴. Censurado por incapaz, fue reemplazado por su viceministro, quien de inmediato lo contrató para continuar en el Ministerio de Salud (Minsa) como asesor⁴⁵.

El periodista Carlos Paredes publicó un artículo sobre algunos personajes que llegaron a ministros gracias a Vladimir Cerrón⁴⁶. El primero es el llamado «Doctor agüita» o Hernán Condori, con información parecida a la ya dada. También menciona al ex ministro de Energía y Minas, Carlos Sabino Palacios Pérez, quien

⁴¹ Vázquez, Carlos. «Guido Bellido: Todos los escándalos del primer ministro de Perú». *larazon.es*, Lima, 12 de agosto del 2021. En: bit.ly/3bgOrmO

⁴² «Guido Bellido y el largo historial de expresiones homofóbicas y machistas». *larepublica.pe*, Lima, 30 de julio del 2021. En: bit.ly/3zk1lZn

⁴³ «Hernán Condori Machado: Conoce el perfil y hoja de vida del cuestionado ministro de Salud». *infobae.com*, Lima, 10 de febrero del 2022. En: bit.ly/3BmA7E1

⁴⁴ Chuquín, Roger. «Ministro Hernán Condori Machado: una cura peor que la enfermedad». *convoca.pe*, Lima, 11 de febrero del 2022. En: bit.ly/3bfPNOK

⁴⁵ Sánchez Rojas, Alicia y Reyes Parra, Víctor. «Hernán Condori vuelve al Minsa como asesor: el historial del exministro y las reacciones a su designación». *elcomercio.pe*, Lima, 20 de abril del 2022. En: bit.ly/3PYVVGJ

⁴⁶ Paredes, Carlos. «Los ministros que Vladimir Cerrón puso en el Gabinete». *caretas.pe*, Lima, 11 de febrero del 2022. En: bit.ly/3O1D7xl

estudió Metalurgia en la Universidad Nacional del Centro, sin terminar la carrera (la Sunedu no tiene registro de ello). En otras palabras, tenía una casi nula formación para el cargo que ocupaba, al igual que otras/otros nombrados por él para altas posiciones en el Ministerio de Energía y Minas (Minem). Paredes también muestra que otros ministros y otras personas, generalmente de confianza de Vladimir Cerrón, fueron nombradas para altos cargos sin tener los currículos adecuados.

Con todo lo mencionado nos queda claro que las/los líderes de ese partido tienen problemas judiciales y/o no califican para los cargos oficiales que ocupan. A ello se suma que el partido PL tiene dos hermanos, los Cerrón, en su cúpula, lo que, visto desde la sociología, constituye nepotismo, caudillismo o autoritarismo, o todas las anteriores. Además, tenemos que las/los congresistas de PL se alían con frecuencia a la derecha hegemónica, dueña también de universidades inalicables, votando en conjunto, por ejemplo, contra la Sunedu. Esto demostraría que la gente de PL tampoco es de izquierda. Y como nuestra derecha es DBAR, no se da cuenta de que sus alianzas con PL no son casuales, pues ese «partido de izquierda» existe para servir a la derecha. La DBAR y PL son, finalmente, caras de la misma moneda, tal como lo demuestra, una vez más, que coincidan en su rabia, odio y desprecio a la izquierda democrática, llamándola «caviar» (el autor de este texto se sentiría honrado de ser «insultado» así pues sabe bien que estaría en excelente compañía).

Cabe recordar en este punto que el agrónomo, economista y socialista autogestionario Jaime Llosa Larrabure, a fines de los años 60, reunía al grupo Cátedra Libre para discutir cómo mejorar la calidad universitaria. La posición de Jaime, que mantiene hasta hoy, creo es la de un «caviar», así como la de otras/otros de ese grupo, que venían de distintas universidades. Junto a Jaime, por la Universidad Nacional Agraria La Molina (Unalm), estaban José María Arguedas, Walter Quinteros y el autor de este artículo quien,

recién graduado como sociólogo en la Unalm, iniciaba su carrera allí, en su Departamento de Sociología (que ya no existe), cuyo jefe era Arguedas. Por la PUCP estaban Gustavo Gutiérrez, Rolando Ames, etc. Conociendo a Arguedas, puede afirmarse que siempre estuvo contra la rabia como instrumento político. Así, de estar vivo Arguedas, gente como Vladimir Cerrón tal vez lo calificaría de «caviar», coincidiendo con la DBAR y con el innombrable líder de Sendero Luminoso que despreciaba a las/los que no cultivaban la rabia. Y lo mismo podría decirse de José Carlos Mariátegui que, por ejemplo, no era antirreligioso⁴⁷, ni nunca fue acusado, al igual que los otros «caviares» mencionados, de corrupto.

Perú Libre es un partido lumpencomunista

El concepto «lumpemproletariado» fue usado por Karl Marx y Friedrich Engels en su clásica obra *La ideología alemana*. Dicho concepto busca explicar el grupo social debajo de la clase proletaria. El concepto marxista «clases sociales» envuelve lo objetivo y lo subjetivo. El primero se refiere al lugar que se ocupa en el proceso productivo: dueño de los medios de producción o trabajador que usa esos medios a cambio de un salario. Los dueños o clase burguesa explotan a los asalariados o clase proletaria. El nivel objetivo se denomina «clase en sí», aunque la conciencia de ser dueño o explotado es subjetiva y denominada «clase para sí». Esta última posibilita la organización: unos para perennizar el sistema burgués, capitalista y explotador, los otros para eliminarlo, creando una sociedad sin clases ni explotación, socialista o comunista. Debajo del proletariado hay otro grupo, también explotado, pero que no participa del proceso productivo, lo que

⁴⁷ Cardoso da Silva, Adriana. «Religiosidade em Mariátegui e a Teologia da Libertação: em busca de uma alternativa Contra Hegemônica para a América Latina». En: Samuel de Jesús, ed. *Integração Sul-Americana, o caso de Brasil e Peru*. Mato Grosso do Sul: Editora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2020.

determina que no se organice: así no puede tomar conciencia, siendo «lumpemproletariado». Este es un grupo al margen del proceso productivo y de la sociedad, conformado por delincuentes y criminales de todo tipo, corruptos y traficantes, prostitutas/prostitutos, proxenetas, mentirosos profesionales o estafadores, o los que viven de deshechos (indigentes, mendigos, etc.). Todas esas actividades que no permiten tomar conciencia de clase, sin la cual terminan sirviendo a las/los explotadores.

A la luz de ese concepto y del currículum de la élite de PL (con procesos judiciales, acusadas/acusados de ladrones y corruptos, mentirosos que esconden su pobre formación profesional, antifeministas y homofóbicos, constantemente aliados a partidos de la burguesía), ¿cómo clasificar ese partido que se define también como comunista? La respuesta sociológica es: «lumpencomunista». Más aún, tomando en cuenta el dicho de Lenin, ¿qué hacen las/los miembros conocidos de ese partido?: no hacen lo que dicen. Directa o indirectamente, y poco o mucho, se aprovechan de su poder dentro del Estado para robarlo, justificándose, tal vez, con que si todas y todos quienes roban son comunistas, lo que se está haciendo entonces es «expropiar» al Estado burgués. Así, las alianzas con la DBAR son justificadas, sin rubor, como por ejemplo Vladimir Cerrón, quien dice frases como: «Es solo el zigzag para llegar a la cumbre. Nuestro Ideario está más firme que antes...»⁴⁸.

Lo anterior explica los pactos del lumpencomunismo con la lumpemburguesía evidente en el Congreso. Allí es frecuente la alianza de congresistas de PL con las/los congresistas de partidos de la DBAR: de los dueños de malas universidades como la UCV, Alas Peruanas, Telesup, etc.; también de partidos como Fuerza Popular (FP), controlado por la familia Fujimori, casi toda acusada de participar en actividades delictivas; o de partidos

⁴⁸ Vladimir Cerrón en Twitter: «@rmapalacios Es solo el zig-zag para llegar a la cumbre. Nuestro Ideario está más firme que antes y ahora muchos congresistas del pueblo lo entienden mejor». Ver en: bit.ly/3S91CGS

como Renovación Popular (RP), cuyo líder, Rafael López Aliaga, muestra casi con orgullo que parte de su fortuna se basa en no pagar y decir que no tiene deudas (debe decenas de millones a la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria –Sunat–)⁴⁹. Por casos así recibió un apodo que lo retrata bien: Porky.

La alianza entre los dos lumpen tiene como cómplices, en el caso del desbaratamiento de la Sunedu, al presidente y a su partido magisterial.

Conclusión

Las esperanzas que levantó el presidente Castillo se transformaron en frustración. El Perú ha tenido tiempos muy confusos por un contexto internacional peligroso para la vida (también por la posibilidad del uso de armas atómicas) y por haber elegido como presidente a alguien que, además de ser un incapaz, se hace cada día más evidente que participa en actividades que podrían llevarlo a terminar entre los infames, como el ciudadano japonés Alberto Fujimori, quien, felizmente, sigue en la cárcel. Excolaboradores íntimos del presidente: sus sobrinos Fray Vásquez Castillo y Gian Marco Castillo; su secretario en la presidencia, Bruno Pacheco; y el ex ministro Juan Silva, siguen prófugos y con sus cabezas a premio. Y su situación empeora ya que su cuñada, que fue criada como su hija, Yenifer Paredes, está «desaparecida» después de que no asistió, el 6 de julio, a la cita que le hizo el Equipo Especial de Fiscales contra la Corrupción para que esclareciera por qué había estado ofreciendo obras en su pueblo vistiendo el chaleco de una empresa privada⁵⁰ que habría ganado licitaciones. Además, es

⁴⁹ «Deuda de López Aliaga con SUNAT asciende a más S/ 34 millones». *wayka.pe*, Lima, 27 de octubre del 2021. En: bit.ly/3zGE9Wz

⁵⁰ «¿Dónde está Yenifer Paredes, la cuñadísima del presidente Castillo?». *americato.com.pe*, Lima, 16 de julio del 2022. En: bit.ly/3JfChHx

claro que Castillo no defiende instituciones como la Sunedu, que deberían serle caras por ser profesor. Y no la defiende tal vez por interés, ya que hizo «estudios» de maestría en la UCV presentando una tesis 54% plagiada e ininteligible, o, como todo indica, del nivel normal de las decenas de millares de tesis otorgadas por esa pésima universidad. Es que la UCV es de su paisano, político con poder en el Congreso y, como es típico en la lumpemburguesía, con «plata como cancha», César Acuña. Cosas así explican la existencia de un Congreso dominado por la DBAR y protector de intereses mezquinos en alianza frecuente con PL, partido con el que el presidente fue elegido y que se define de izquierda y comunista, y después con el partido magisterial. Alianzas posibilitadas porque, en el caso del PL, gran parte de sus líderes tienen problemas judiciales, o sea, son parte del lumpen, lo que hace de PL un partido lumpencomunista. Así, los partidos de la lumpemburguesía y del lumpencomunismo, al unísono, gritan su odio a la izquierda democrática, intentando ofenderla llamándola «caviar». Por eso en estos tiempos muy confusos comienza a ser evidente que la mayoría quiere «que se vayan todos». En esa situación la inefable Keiko Fujimori quiere reaparecer. Postularía por cuarta vez para, elegida, salvarse de la cárcel. Su problema es ella misma: sus entendederas son limitadas, lo que naturalmente la lleva a una terquedad sin límites ni sofisticación (insiste en el fraude electoral), como buena heredera del ciudadano japonés que es su padre. Ciega, buscando el poder, no lee lo que está escrito: perderás siempre porque la inmensa mayoría peruana no te odia, te desprecia a ti y a tu familia, por eso perdiste frente al endeble Castillo y perderás frente a cualquiera que pase a la segunda vuelta. Tu destino está escrito por la voluntad popular: es el de tu padre.

San Diego, California, 15 de julio del 2022

Los medios de comunicación en crisis.
¿Cómo llegamos a esto y qué se puede hacer?

Carlos Aguilar del Carpio

Sumilla

Los medios de comunicación se encuentran en crisis. No son ajenos a la dinámica política y social del país. Muchas veces han desnaturalizado su función y evadido su responsabilidad para con la sociedad, donde su falta de credibilidad resulta siendo una de las principales manifestaciones de la crisis que padecen. En el presente artículo analizamos dicha situación a través de un breve repaso histórico de los medios de comunicación nacionales, tratando de aproximarnos a algunas opciones y alternativas para mejorar la calidad de la información, garantizando el derecho a la comunicación de millones de peruanos y peruanas.

PARA UN MEDIO DE COMUNICACIÓN es fundamental el cuan creíble puede ser ante la ciudadanía. En base a ello podrá definirse su capacidad de influencia en la formación de la opinión pública. Sin embargo, se puede suponer que los medios de comunicación, en general, y las/los periodistas, en particular, vienen padeciendo –en los últimos años– un déficit de credibilidad en todo el país¹. Esto por diferentes razones, entre las cuales encontramos las de carácter político, que se ponen de manifiesto especialmente en coyunturas electorales o en etapas de crisis política y polarización, como la que vive la sociedad peruana en la actualidad.

Históricamente podemos encontrar que siempre ha existido un interés de controlar los medios de comunicación, ya sea por los grupos de poder o por los gobiernos de turno. Basta con recordar cómo desde la Independencia los caudillos se las agenciaban para tener su propio medio impreso, desde donde pudieran descalificar a sus adversarios y enaltecer su propia figura, haciendo un periodismo de guerra y combate al «enemigo», donde los juicios políticos y la opinión particular estaban por encima de los hechos

¹ El Centro de Investigación Estadounidense, afiliado a la Universidad de Vanderbilt, junto con el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop), realizó una encuesta de confianza en los medios de comunicación en el Perú, cuyos resultados arrojan que en el año 2021 en nuestro país la confianza en los medios de comunicación alcanzó su nivel más bajo, situándose en un 29%. Más información en: bit.ly/38uT2jL

objetivos y verificables, supeditando la verdad al interés del caudillo político en su pugna por el poder ².

En el Perú, en el propio siglo XX se dieron procesos fracasados de control de los medios de comunicación, como fue la llamada «socialización de la prensa» durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado. En esa ocasión, el régimen se propuso «democratizar» la prensa entregando los medios expropiados a las «organizaciones representativas de la nueva sociedad»³, o sea sindicatos y confederaciones de maestros, campesinos o trabajadores en general. Ello con el fin de dar voz a las mayorías que fueron excluidas o marginadas del debate público durante años. Este experimento militar terminó siendo solo la intervención estatal de los medios de comunicación para controlar la información, convirtiéndolos en espacios propagandistas del régimen, tanto en su primera como en su segunda fase.

Tampoco podemos dejar de mencionar la compra de las líneas editoriales de los medios de comunicación durante el autoritarismo fujimorista, así como la proliferación de periódicos «chicha», cuyos contenidos eran digitados desde el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), utilizados para campañas de desinformación y manipulación de la opinión pública, sobre todo en los últimos años del régimen y estando *ad portas* de su «re-reelección»⁴.

² Gargurevich Regal, Juan. *Historia de la prensa peruana 1594-1990*. Lima: La Voz, 1991.

³ Tello, María del Pilar. *¿Golpe o revolución?: hablan los militares del 68*. Lima: Ediciones Sagsa, 1983.

⁴ Degregori, Carlos Iván. *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. Obras Escogidas II*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2012. En este libro se desarrolla ampliamente la relación entre la política y los medios de comunicación durante el fujimorismo, con la proliferación e instrumentalización de la prensa «chicha» para la destrucción de los adversarios políticos de Alberto Fujimori, y como parte de la maquinaria reeleccionista dirigida desde el Servicio de Inteligencia (SIN) por el entonces asesor presidencial Vladimiro Montesinos Torres.

La oportunidad perdida

Una vez terminado el autoritarismo fujimorista y puesta en evidencia la corrupción del gobierno, además del sometimiento de los medios de comunicación al régimen, se comenzó a discutir la necesidad de una nueva ley de radio y televisión. Algunos/Algunas fueron más allá y sugirieron cancelar las licencias de los propietarios que hipotecaron sus medios al gobierno de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, pero faltó la voluntad política del presidente de la República de aquel entonces, Alejandro Toledo, y del propio Congreso, quienes dilataron el debate y fueron cediendo a las presiones de grupos mediáticos como El Comercio, cuya posición en materia de medios de comunicación se resume en la idea de que la mejor ley es la que no existe⁵.

Lo cierto es que los medios privados, en particular los más grandes, se han opuesto sistemáticamente a cualquier marco legal que involucre algún tipo de regulación –sea por parte de la sociedad o gubernamental–, argumentando la defensa de la libertad de expresión y de prensa, evocando fantasmas del pasado, como el intervencionismo velasquista de los 70, o miedos actuales, haciendo un paralelo con la realidad de países como Venezuela, trasladando mecánicamente a nuestro contexto medidas de otra nación que está en una situación político y social distinta a la del Perú.

Los medios «gozan de todos los privilegios del sistema democrático»⁶, de tal forma que la libertad de prensa termina

⁵ Perla Anaya, José. *¿La mejor ley es la que no existe? debate periodístico sobre radio y televisión*. Lima: Deyco, 2003. En este libro, respecto al debate en sí, se hace un trabajo de análisis y seguimiento de los principales medios de comunicación impresos respecto a su posicionamiento sobre una nueva ley de radio y televisión, mostrando la evolución del debate en función a las presiones mediáticas y a las vacilaciones del Poder Ejecutivo y Legislativo, quienes terminaron cediendo a los intereses de los grandes grupos del sector, lo que finalmente frustró la posibilidad de un nuevo marco jurídico para el funcionamiento de los medios audiovisuales.

⁶ Rausell Köster, Claudia y Rausell Köster, Pau. *Democracia, información y mercado: propuestas para democratizar el control de la realidad*. Madrid: Tecnos, 2002.

convirtiéndose en algo que no está sujeto al escrutinio ni a la crítica ciudadana, pues ello –según la gran prensa liberal y conservadora– es una práctica no democrática, debiendo tener los medios de comunicación libertad absoluta, con las consecuencias que ello ha implicado en la realidad peruana, como es la propagación de mentiras o información sin verificar, además de plegarse a campañas de desestabilización con una agenda política propia que expresa –muchas veces– los intereses de los sectores más conservadores en materia económica y política de nuestro país.

Los medios de comunicación como actores político-electorales

Como dijimos anteriormente, han sido las elecciones de los últimos años donde se ha evidenciado cómo la gran mayoría de medios de comunicación han tomado partido de forma abierta, y algunas veces solapada, por determinadas candidaturas o propuestas políticas: el 2006 en su gran mayoría lo hicieron por Alan García frente a Ollanta Humala y el 2011 –incluyendo despidos de periodistas– por la candidatura de Keiko Fujimori⁷, que expresaba como fuerza política el modelo económico y social que heredó su padre al Perú, y que fue cuestionado durante una década por el mismo sector de la prensa que, en las elecciones del 2011, la

⁷ La abierta parcialización del Grupo El Comercio a favor de la candidatura de Keiko Fujimori se manifestó en sus medios impresos y televisivos, además de despidos de periodistas, como los de la jefa de prensa de Canal N, Patricia Montero (quien buscaba un tratamiento más profesional y equilibrado en la cobertura electoral, lejos de parcializarse abiertamente a favor de la candidata Fujimori), o la aparición de un programa dominical conducido por el periodista Jaime Bayly, que tenía como único fin atacar al candidato Ollanta Humala, mostrando el compromiso de dicho grupo periodístico con la candidatura que reflejaba el continuismo neoliberal. Debemos agregar que en sus principales periódicos las portadas también expresaban su aversión y rechazo al candidato nacionalista. Más información en: Rivera del Águila, David. «¿Podrá el Grupo El Comercio detener a Ollanta Humala?». *Revista Poder360*, n° 26. Lima: Revista Poder360, 2011, pp.10-16.

apoyaba frente al candidato que consideraban un peligro para sus intereses (Ollanta Humala).

Diez años después, en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales del 2021, tuvimos un escenario similar, donde una cuestionada Keiko Fujimori terminó siendo el «mal menor» para los grandes grupos de poder económico y sus voceros mediáticos frente a Pedro Castillo, quien expresaba todos sus temores –infundados– de un cambio en el modelo económico, de una refundación de la República a través de una nueva Constitución, además de asumir un discurso «populista de izquierda». Para los grandes medios de comunicación queda en evidencia que se puede discutir todo –hasta la vacancia presidencial–, menos el modelo económico neoliberal que ha beneficiado solo a una minoría y que, a la vez, generó profundas brechas que se expresaron con inusual crudeza durante los periodos más críticos de la pandemia. Solo basta recordar el lucro desmedido de las clínicas privadas con las camas de las Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) o la venta de oxígeno a precios exorbitantes por particulares aprovechándose de la desesperación y necesidades de la población.

Sin embargo, los grandes medios han tenido poco éxito en colocar o imponer a su candidata en la presidencia. Las naturales desconfianzas de la población, por la abierta parcialización de estos, además del rol que han tenido las redes sociales, así como los medios de provincias, acompañado todo ello de un cierto grado de organización social⁸, han hecho que se desarrollen niveles de resistencia al discurso ideológico y propagandístico de los grandes

⁸ «Las organizaciones de clase proporcionan un marco alternativo para entender acontecimientos, y para definir intereses de masas en los términos de clase que resuenan con su experiencia diaria y proporcionan la información y la interpretación que contestan a los Medios de Comunicación. Cuanto más alto es el grado de organización de clase y solidaridad de clase más débil será el impacto de los Medios de Comunicación en la opinión de masas». Ver: Petras, James. «Medios de comunicación y política de masas. Desde las perspectivas conservadora, liberal y marxista». *rebellion.org*, 11 de noviembre del 2008. En: bit.ly/3N3VdcS.

medios de la capital durante los periodos electorales, movilizándolo a importantes sectores del electorado en sentido contrario del discurso hegemónico de la prensa.

Pero si bien es cierto que los medios ya no pueden poner presidentes, sí pueden generar un clima de polarización, poner la agenda pública⁹ y asumir un rol protagónico en la política. Ejemplo de ello es que grupos como El Comercio no han dado tregua a Pedro Castillo, incluso desde antes de asumir la presidencia, impulsando la vacancia presidencial, con una amplia cobertura llena de investigaciones, denuncias y ataques al gobierno por parte de la oposición más radical, y haciendo presión para que se desconozca el contrato electoral asumido con las/los electores en la segunda vuelta electoral, lo que desde sectores de izquierda se le llama «humalización»¹⁰ del gobierno.

Hoy los grandes medios de comunicación han asumido como propio y sin disimulo el discurso neoliberal. Estos, como parte de la superestructura social, defienden la estructura económica¹¹, como es el caso de la Constitución del 93, en particular su capítulo económico. Para ello no solo caricaturizan o invisibilizan las

⁹ «Con la agenda-setting no solo se intenta aclarar el poder que puedan alcanzar los medios, el modo de actuar de los periodistas, la formación de las distintas agendas, la explicación de los efectos cognitivos, sino también, la contribución de los medios a la formación de un espacio público informativo». Espinar Ruiz, Eva *et ál.* *Introducción a la sociología de la comunicación*. Alicante: Universitat d'Alacant, 2006.

¹⁰ La «humalización» se asocia a una traición a los principios y programa político por parte de la candidata o candidato ganador una vez que asume la presidencia, donde renuncia a su vocación transformadora y asume la política desde la perspectiva de moverse dentro de los márgenes «de lo posible», conciliando con sus adversarios. Este excesivo «realismo político» lleva a terminar preservando lo que prometió cambiar, como el modelo económico, la Constitución y las relaciones de poder. Un ejemplo perfecto de ello fue Ollanta Humala Tasso, de ahí que su apellido sirva para nombrar esta situación.

¹¹ Los medios «no serían más que un instrumento de propaganda al servicio de la clase dominante, y tendrían como función reforzar y garantizar la estructura de clase en sí misma». Reymond, Mathias. «Para una crítica marxista de los medios de comunicación». *Universitas-XXI. Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, n.º 13. Cuenca: Universidad Politécnica Salesiana, 2010, pp. 199-206.

opiniones críticas que piden una Asamblea Constituyente, sino que también potencian y dan voz a las y los «intelectuales orgánicos»¹² del neoliberalismo, quienes son presentados como técnicos y analistas independientes pero que asumen el discurso conservador y de defensa del *statu quo* en los espacios brindados –ampliamente– por los grandes medios de comunicación.

La importancia de las redes sociales y de los medios de comunicación digitales

Las redes sociales son quizá el espacio donde se ha logrado romper el «cerco mediático» y el discurso homogéneo de la gran mayoría de los medios privados. Desde el 2011, estas han tenido un rol muy importante en la difusión de contenidos alternativos y en brindar la posibilidad de informarse sobre temas que en campañas electorales –solo por poner un ejemplo– los grandes medios interpretan o presentan de acuerdo a los intereses de su línea editorial, o sus afinidades políticas.

Si bien las redes sociales aún tienen un alcance limitado producto de la brecha digital¹³, es en estos espacios donde se puede recurrir a compartir, o «viralizar», contenidos informativos u opiniones que vayan en contra del sentido común conservador instaurado en los grandes medios. Es así que plataformas como Twitter o Facebook dan la posibilidad de comunicar a millones de ciudadanos y ciudadanas, de interactuar, abriéndose un debate

¹² «Cada clase social fundamental tiende a crearse su propio grupo de intelectuales, que le da homogeneidad y conciencia, en el terreno económico, pero también en el político y el cultural». Campione, Daniel. *Algunos términos utilizados por Gramsci*. Buenos Aires: Cuadernos de la FISyP, 2000.

¹³ Se conoce como «brecha digital» a la desigualdad que existe en el acceso al servicio de internet y de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). En el Perú, al 2021 –según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)– solo el 52.5% de hogares tiene conexión a internet.

político que en muchos casos «rebota» en los medios tradicionales, obligando a estos a darle la cobertura del caso.

Es necesario señalar también que la influencia y expansión de las redes sociales han sido acompañadas de la proliferación de cuentas, perfiles¹⁴ y noticias falsas (*fake news*) que distorsionan el debate político y que alteran el proceso electoral con mentiras, manipulación y discursos de odio. Lo cierto es que, a pesar de sus desventajas, límites y riesgos, las redes sociales son un campo de batalla y disputa de la que ningún actor político puede restarse.

¿Qué hacer? ¿Regulación o autorregulación?

Los principales enemigos/enemigas de una ley de medios de comunicación que empodere a la sociedad para que esta pueda regularlos buscando contenidos veraces y de calidad, manifiestan que son ellas/ellos mismos quienes pueden autorregularse (así como el mercado), y que para ello tienen desde ya sus propios códigos de ética que establecen las normas a seguir en su labor. Pero cabría preguntarnos si estos códigos de ética son una mera formalidad y si su cumplimiento se supedita a los intereses económicos del medio, o a la línea editorial, que establecen las y los dueños o principales accionistas.

Lo cierto es que los medios informativos, amparándose en una visión distorsionada de la libertad de prensa, hacen uso y abuso de las licencias que tienen para difundir contenidos muchas veces falsos, tendenciosos o que afectan la dignidad de las personas. Esto se ha agravado por leyes como la ley n° 26937,

¹⁴ La creación de miles de cuentas falsas en Twitter durante procesos electorales o en escenarios de confrontación política buscan generar una mayoría ficticia en las redes sociales, impulsando la desinformación y campañas agresivas de descalificación a personajes políticos. Durante el golpe de Estado en Bolivia del año 2019 se crearon decenas de miles de cuentas en Twitter, de las cuales 23 000 se dieron de baja cuando se consumó la salida de Evo Morales de la presidencia. Más información en: bit.ly/3b3Gwsq

que contempla el Libre Ejercicio de la Actividad Periodística en el Perú, conocida como la «ley Torres y Torres Lara», que permite que cualquier ciudadano/ciudadana pueda ejercer la profesión de periodista¹⁵ sin la mayor preparación o formación académica, ética y deontológica, y sin necesidad de estar afiliado al Colegio Profesional de Periodistas, que podría establecer, a través de sus códigos de ética y normas, sanciones en caso de cometer faltas en el ejercicio de la profesión. Demás está decir que dicha norma –acompañada de la creciente informalidad en las nuevas empresas periodísticas– ha precarizado en todo sentido el trabajo de los hombres y mujeres de prensa.

Para revertir la actual situación es necesario iniciar un amplio debate en el conjunto de la sociedad acerca de la importancia de mejorar los contenidos mediáticos, y que producto de esa discusión se establezca, en el sentido común mayoritario de la población, la urgencia de una ley de medios que empodere a la sociedad y no a los gobiernos de turno ni a los poderes fácticos. Debe ser la ciudadanía, a través de espacios como el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (Concortv)¹⁶ u otros, quienes regulen los contenidos mediáticos, de tal manera que se evite el

¹⁵ La ley n° 26937, que contempla el Libre Ejercicio de la Actividad Periodística en el Perú, fue promulgada en 1998 durante el gobierno de Alberto Fujimori. Ahí se establece que «la colegiación para el ejercicio de la profesión de periodista no es obligatoria (...) porque [la colegiación] está reservada exclusivamente a los periodistas con título profesional, para los fines y beneficios gremiales y profesionales que son inherentes a su profesión».

¹⁶ El Consejo Consultivo de Radio y Televisión (Concortv) está conformado por un representante del Consejo de la Prensa Peruana, un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, un representante de las facultades de Comunicación Social y Periodismo, un representante de los titulares de autorizaciones de servicios de radiodifusión sonora y de televisión comercial, un representante de los titulares de autorizaciones de servicios de radiodifusión sonora y de televisión educativa, un representante del Colegio de Periodistas del Perú, un representante de las asociaciones de consumidores, un representante designado por la Asociación Nacional de Anunciantes (ANDA), un representante del Colegio Profesional de Profesores del Perú y un representante de la Asociación Nacional de Centros.

control gubernamental que podría devenir en la censura, lo que sí resultaría una amenaza para la libertad de prensa.

También es necesario precisar que una ley de medios es la mejor forma de ejercer algún tipo de presión para que los propios medios se autorregulen, que cumplan sus respectivos códigos de ética, anteponiendo las necesidades de la sociedad a las de sus propios intereses particulares o corporativos.

Asimismo, se debe promover la creación de nuevos medios de comunicación que estén fuera de órbita de los actuales monopolios mediáticos privados y del control gubernamental, donde se busque empoderar a la sociedad civil y se fomente a pequeñas agrupaciones o asociaciones a que desarrollen medios, que por su naturaleza distinta a lo tradicional tendrían un carácter alternativo, el cual claramente serviría de ayuda para democratizar¹⁷ la comunicación, desarrollando un verdadero pluralismo donde exista la diversidad de opiniones y no –como se ve en la actualidad– una variedad de medios que reproducen el sentido común neoliberal en sus contenidos.

Pero –como dijimos– esto será producto de un amplio debate que trascienda al conjunto de la sociedad, donde deben participar periodistas, colegios profesionales, universidades, sindicatos, empresarios, etc. Sobre todo, no puede hacerse este debate de espaldas a la población. Iniciativas como la presentada en el Congreso por la bancada de Perú Libre¹⁸, sobre la distribución

¹⁷ «Un Medio masivo puede constituirse en alternativo frente a la gran mayoría de medios y al monopolio de la información en tanto sea capaz de facilitar, mediante diferentes mecanismos, el acceso de diversos sectores sociales y políticos que generen mensajes a partir de una concepción antiautoritaria». Más en: Acevedo, Jorge. *Comunicación alternativa (Manual Educativo)*. Lima: La Gaceta, 1996, p. 23.

¹⁸ La bancada de Perú Libre, en setiembre del 2021, presentó el Proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la justa y equitativa distribución del espectro electromagnético y radioeléctrico en radio, televisión y otros medios de comunicación, y la transmisión en el territorio nacional, que fue recibido con duras críticas por parte de la mayoría de los medios privados, así como de los gremios periodísticos.

del espacio electromagnético y radioeléctrico del Estado, lejos de generar discusión, la cancelan, no creándose condiciones favorables ni el respaldo social necesario para discutir ese importante tema, lo que termina manteniendo y reforzando el *statu quo*.

El desafío está abierto. Corresponde a la sociedad civil y lo mejor de la intelectualidad perder el miedo y comenzar a cuestionar el rol de los medios de comunicación en la sociedad peruana, planteando alternativas para que, en un futuro cercano y con una nueva correlación de fuerzas en la sociedad, se pueda crear un marco jurídico que nos permita tener un sistema de comunicación social al servicio de la ciudadanía y el desarrollo nacional.

Conclusiones

- Los medios de comunicación no son neutrales, reflejan las contradicciones de la sociedad y expresan determinados intereses económicos, políticos y sociales.
- El interés de controlar o dominar los medios de comunicación por parte de los gobiernos y las elites económicas ha sido una constante a lo largo de la historia.
- Los medios de comunicación, en general, y la prensa, en particular, son fundamentales para el desarrollo de la sociedad. La existencia de estos es una garantía de la libertad de expresión. El pluralismo de opiniones en la prensa es una salvaguarda para que exista una opinión pública libre y no manipulada que ayude al fortalecimiento de la democracia.
- El funcionamiento adecuado y transparente de los medios de comunicación es vital en una sociedad moderna. La calidad de sus contenidos es muy importante como para dejarlos a la lógica neoliberal de las «leyes del mercado», es decir, a la oferta y la demanda. En la medida en que entendamos

esto último podremos comenzar a cuestionarnos si es que el poder mediático debe ser regulado para garantizar el derecho a la comunicación de la ciudadanía.

- Es necesario crear nuevos medios de comunicación (alternativos) y desde estos espacios abrir debates cerrados, buscando construir nuevos sentidos comunes que ayuden a generar proyectos transformadores para los medios y la sociedad.

Parte III

Economía y gestión de recursos



*Edgardo Cruzado S.
Roger Grandez R.
Armando Mendoza Nava
Óscar Ugarteche*

La OCDE, el desarrollo y el Perú

Edgardo Cruzado S.

Sumilla

En junio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entregó al Perú una hoja de ruta para su proceso de adhesión a dicha organización. Aquí revisaremos lo que tenemos avanzado en los últimos años para cumplir con ese proceso, nuestra perspectiva respecto a los intereses sobre los que estamos jugando en las ligas internacionales y las posibilidades que identificamos para aprovechar este trabajo en la construcción de consensos y oportunidades para todos y todas.

Cabe recalcar que el proceso de adhesión a la OCDE toma años y trasciende los Gobiernos, y que al Perú le ha tocado asumir ese camino en medio de una profunda crisis política e institucional. Nosotros consideramos que, pese a ello, tenemos que encontrar una ruta de salida y pensar el país que todas y todos queremos. El proceso de adhesión a la OCDE parte de mirarnos y compararnos con las buenas prácticas y políticas públicas internacionales, lo que será una oportunidad que no puede quedarse en los escritorios de Cancillería. Aprovechemos esta ocasión.

HACE MUCHO QUE DISCUTIMOS COMO PAÍS sobre la necesidad de marcar una estrategia para el desarrollo, una sola orientación sobre la que todos y todas podamos «empujar el carro», desde el rol que nos corresponda. En esta línea, el reto de completar el proceso de incorporación del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una oportunidad clave que, desgraciadamente, no ha sido materia de un necesario debate sobre cuáles son aquellas prioridades que compartimos como sociedad y que son parte de las buenas prácticas reconocidas internacionalmente.

Como se sabe, la OCDE es una organización internacional compuesta por 38 Estados miembros, cuyos denominadores comunes son la democracia y la economía de mercado, que tiene como misión el diseño de políticas públicas que aseguren mejores niveles de bienestar a todas las personas. De esta manera, busca coordinar la colaboración entre los gobiernos, estableciendo estándares internacionales y proponiendo soluciones basadas en evidencias a diversos desafíos.

Fue creada en 1961 con 20 países, tras el funcionamiento durante los 12 años previos de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), que fue fundada para ayudar a implementar el plan Marshall para la reconstrucción de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial. Así, la OCDE devino en

un foro único, un centro de conocimientos para la recopilación de datos y el análisis, el intercambio de experiencias y, sobre todo, de buenas prácticas. La organización asesora a los países miembros en materia de políticas públicas y en el establecimiento de estándares y normas en diferentes ámbitos, que van desde la mejora del desempeño económico y la creación de empleo, al fomento de una educación eficaz o la lucha contra la evasión fiscal internacional.

El objetivo de la OCDE es «promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas»

En la línea descrita, la OCDE genera vínculos con países desarrollados, permitiendo al país miembro ingresar a una red de contactos permanente en temas tan variados como educación, ambiente, asuntos fiscales, comercio, inversión, competencia, tecnología e innovación, estadísticas y mercados. Es por ello que realiza una revisión de temas específicos en los países que quieren incorporarse a la organización, en relación con el cumplimiento de estándares OCDE y sobre estos marcar una hoja de ruta de compromisos y/o reformas por incorporar.

Visto lo anterior, en esta artículo revisaremos someramente el proceso que se ha seguido para incorporar formalmente al Perú a la OCDE, así como los retos que se tienen, tomando en cuenta las experiencias previas. Luego revisaremos lo que consideramos los intereses de la OCDE para incluir a nuestro país, el conjunto de tareas centrales que hemos identificado y lo que significa este proceso en relación con el rol de la nueva cooperación no gubernamental. Finalmente, como parte del cierre del artículo, identificaremos los principales desafíos a resolver.

El estado del proceso, avances y ruta

Para el Perú el proceso de aproximación empieza el 2012. Ese año recibimos la visita de un grupo de funcionarios y funcionarias del secretariado de la OCDE, quienes buscaban nuevos países adeptos para incentivar la incorporación de un conjunto de reformas institucionales y políticas públicas sobre las que mostraban evidencia de experiencias validadas. En ese momento, el Perú se reconocía con un perfil geopolítico muy alineado a sus pares regionales como México, Chile y Colombia, no siendo casualidad las relaciones entabladas en paralelo en espacios como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) o la Alianza del Pacífico.

En este marco, llega a formularse una «hoja de ruta» especial de aproximación, denominada: «Programa de País», aprobada formalmente a fines del 2014, iniciándose así un proceso de entendimiento de más de dos años. A partir de ese momento, durante los últimos años del gobierno del presidente Ollanta Humala y los primeros del presidente Pedro Pablo Kuczynski, se mantuvo una comunicación cercana y constante.

Según declaraciones de los funcionarios y funcionarias de la OCDE que visitaron de manera recurrente el país en esos años, el Perú ha sido uno de los países más activos en su proceso de membresía, tomando en cuenta sus avances del Programa de País, construido este en torno a cinco áreas clave: (1) crecimiento económico; (2) gobernanza pública; (3) anticorrupción y transparencia; (4) capital humano y productividad; y (5) medioambiente. A lo largo del mencionado programa se han realizado diagnósticos, revisiones de políticas, proyectos de implementación de las recomendaciones y se ha trabajado en el desarrollo de capacidades. Desde el inicio del proceso el país ha participado de varios de los comités en torno a materias claves, destinando los recursos requeridos y formalizando su adhesión a varios de los instrumentos legales de la OCDE.

Debe tenerse en cuenta que gran parte del proceso de adhesión está en relación con el diagnóstico, que es un proceso de evaluación específica del país a nivel estructural y económico, de su grado de formalidad, lucha contra la corrupción, presión tributaria, etc. Es decir, es un conjunto de reformas y metas a las que los países deben comprometerse en función a las conclusiones arrojadas por el diagnóstico y lo que los comités recomiendan. Valga recordar que en cada comité de la OCDE, como por ejemplo el de Inversiones, el de Política de Desarrollo Regional o el de Política Ambiental, existe un conjunto de instrumentos a modo de declaraciones o principios de interés, a los que el Perú se va adhiriendo.

El 2018 la OCDE informa su decisión de no tener más integrantes por motivos de política institucional, suspendiéndose así todo proceso de adhesión. El 2021 esto cambia al renovarse el secretariado de la organización y con ello cambia también su estrategia sobre las adhesiones.

El 25 de enero del 2022, el consejo de la OCDE, la máxima instancia en la estructura de la organización, decide (re)iniciar las conversaciones de adhesión con el Perú y otros cinco países. Esta decisión fue el resultado de una deliberación por parte de los miembros sobre la base de su nuevo Marco para la Consideración de Futuros Miembros. Algo positivo es que, al ser considerado este proceso por la organización como regular, lo realizado en el Perú con el Programa de País será considerado como avances que deben enmarcarse en el esquema habitual para el ingreso a la OCDE.

Sobre la base de las experiencias previas, como las de Colombia y Costa Rica, se espera que requiramos la revisión técnica de 24 comités. Dichos comités realizan evaluaciones rigurosas y detalladas, por lo que se requerirá definir un conjunto de reformas específicas que demuestren la voluntad institucional y política del país por incorporar buenas prácticas internacionales. En suma, implicará identificar, junto con los comités, reformas centrales y solicitar, luego, una revisión externa sobre la pertinencia de estas,

lo que conlleva a la redacción de una serie de informes que deberán ser aprobados por los pares en otros países. Es por eso que lo que debía hacer el Perú, en esos momentos, era definir una lista de reformas específicas, ordenar los marcos legales, pulir algunos defectos y con ello seguir avanzando en una agenda de trabajo.

Tras la adhesión del Perú a los valores, la visión y las prioridades reflejadas en la Declaración de la Visión del 60º Aniversario de la OCDE, y en la Declaración del Consejo Ministerial del 2021, los 38 miembros de la OCDE adoptaron el 10 de junio último la Hoja de Ruta para la Adhesión de Perú a la Convención de la OCDE.

Todo esto, a pesar de la coyuntura en que vivimos, debería colocarse en la dimensión de política de Estado, algo que trasciende a los Gobiernos, incluyendo al actual, colocándose un conjunto de elementos mínimos que podrían ser muy útiles para que los trabajen el conjunto de actores e instituciones estatales.

De otro lado, la OCDE considera que el Perú ha utilizado esta oportunidad para identificar y debatir sus principales problemas y retos políticos en un contexto multilateral, así como para aprender de las experiencias de los países miembros de dicha organización que se enfrentan a retos similares en muchos ámbitos. A su vez, este diálogo ha enriquecido los conocimientos y el asesoramiento político de la OCDE, beneficiado a sus miembros y a las economías no pertenecientes a la misma, al permitirles adquirir una mejor comprensión del Perú.

En suma, se requerirá de una buena cantidad de informes y de la conformidad de más de 20 comités o grupos de trabajo, así como de la aprobación de alrededor de 80 a más instrumentos legales, todo esto en medio de una crisis política e institucional que vive el país, incluyendo las dificultades generadas por el distanciamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, motivos por los cuales este proceso parece bastante complejo. Así mismo, se requerirá desde el Poder Ejecutivo reforzar el equipo de coordinación y conducción del proceso, particularmente desde la Cancillería, pero con el

fundamental apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Presidencia del Consejo de Ministros. Si todo va bien, con una crisis política que se pueda canalizar, lo que viene por delante son al menos tres años de proceso y, obviamente, de la participación en muchos espacios de negociación, aprendizajes y alianzas, con la actual ventaja de tener a Colombia, Chile y México como aliados políticos desde dentro de OCDE.

El interés de la OCDE y la tarea por delante

Ahora bien, resta saber por qué la OCDE dirigió su interés hacia nuestro país. Sobre esto, hay dos puntos que son determinantes. El primero es que durante el proceso de los últimos años el Perú ha venido mostrando un alto grado de cumplimiento a las disposiciones de la OCDE. Son cuatro años en que hemos estado insistiéndoles en que queremos ser parte de la organización, siendo seguramente uno de los países que más ha avanzado en ello. Por ejemplo, a modo de contraste, a ningún país asiático le ha interesado ingresar a este espacio. Entonces, tenemos que la OCDE quiere ampliarse y que en esa determinación el Perú es uno de los países que más ha avanzado en identificar las reformas que debe hacer y de los que más determinación ha mostrado para llevarlas a cabo.

Otro tema a considerar es que el Perú ha trabajado muchísimo junto a Colombia, México y Chile, consolidándose la percepción de que formamos parte de un mismo grupo. Algo positivo también es que el núcleo básico de la OCDE, en su mayoría países europeos, no ha encontrado eco de los países asiáticos en sus deseos de expansión, por lo que ven con beneplácito que ese espacio pueda ser cubierto por América y, en menor medida, por Europa del Este. Es decir, en ese proceso de consolidación de la organización, somos una buena alternativa en términos económicos y para el fortalecimiento de un dominado lado Europa-América.

Sin embargo, no tenemos todo el viento a favor. Una de las primeras constataciones de la OCDE respecto al Perú es que seguimos siendo una administración pública, y por tanto un gasto público, muy reducido; que tenemos graves problemas en términos institucionales con una macroeconomía envidiable; y que recaudamos muy poco, lo que tiene una relación directa con nuestra reducida administración y poco gasto, lo que se une a la baja calidad de los servicios públicos ofrecidos. Una evidencia de esta limitación, que muchos/muchas consideramos una contradicción, es que es muy posible que sigamos disminuyendo el déficit fiscal los próximos años, al mismo tiempo que no cumplamos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ni siquiera con el referido al de pobreza extrema.

Como país no hemos logrado ampliar nuestra capacidad para brindar las mismas oportunidades mínimas al conjunto de ciudadanos y ciudadanas, independientemente de la provincia en la que nacen. Nuestro sistema de salud sigue siendo deficitario, nuestro sistema educativo público y privado es muy limitado, sobre todo en calidad, nuestra base económica es altamente informal, y así podemos continuar con la lista de deficiencias. Pero, estas ineficiencias flagrantes tienen un factor determinante por encima de ellas: el tamaño de un Estado que es muy pequeño respecto a nuestros vecinos de Colombia y Chile, y mucho más reducido en relación con el promedio de los países de la OCDE.

Las tareas por delante

Requerimos demostrar que estamos en camino a construir un Estado responsable de sus ciudadanos y ciudadanas. Sobre ello, todo parece indicar que nos ha ganado hasta ahora la idea de «Estado mejor no estés», cuando en realidad lo que requerimos es de un Estado activo y responsable, con sus ciudadanos y ciudadanas participando en sus decisiones y gestiones, como en

la mayoría de países de la OCDE. Por eso, fórmulas como «dejar hacer, dejar pasar» no son suficientes, sobre todo cuando tienes que enfrentar situaciones como la pandemia, el déficit en los servicios de educación, el acelerado deterioro de los activos naturales y otras crisis que se han agolpado de manera tal que ahora se retroalimentan unas a otras.

A su vez, es innegable el contexto de enorme inestabilidad política que procesamos, lo que genera hartazgo e indignación. Nuevamente, la pandemia ha sido un momento revelador de estas carencias y puso en evidencia que el proceso supuestamente lineal del desarrollo no era cierto. Entonces, los desafíos actuales señalan la necesidad de dejar esa trayectoria que hemos seguido en las décadas previas. Lo que dicen las buenas prácticas de los países OCDE es que el rumbo a tomar va indefectiblemente por el lado institucional, no debiendo atentar contra la estabilidad macroeconómica, porque es una condición necesaria, aunque de ninguna manera suficiente. Tenemos que trabajar en generar confianza entre actores y empezar a asegurar eficiencia y eficacia en la prestación de servicios.

Para el caso, hay ejemplos específicos y concretos. En la mayor parte de países OCDE, como en nuestros países vecinos, se cuenta con empresas de servicios públicos eficaces y sostenibles asociados a los servicios en las ciudades, con proveedores diferentes en agua potable, electricidad y energía (electricidad y gas), para lo que se requiere de una sola orientación estratégica, una sola gestión de algo tan básico como el catastro integrado, que organice la expansión de los servicios de manera conjunta y que no se dejen espacios con servicios en el vacío. Este proceso depende de buenas políticas públicas que aprovechen las oportunidades de la dinámica del mercado. En el Perú, estos escenarios son actualmente imposibles, pues gestionamos la administración de los servicios públicos en las ciudades como pequeños retazos que actúan cada una por su lado, sin integrarse. Esto está en los ODS, fraseado como

«calidad de servicios y cierre de brechas en servicios públicos», en «accesibilidad a esos servicios básicos»; encontrándolo también en las buenas prácticas institucionales en la gobernanza pública y corporativa que forman parte de los principios de la OCDE.

Lo que tenemos ahora entre manos, a propósito de nuestro proceso de integración a la OCDE, es una situación que indica claramente que el Perú ha migrado de una necesidad de cooperación técnica más tradicional asociada a cooperación técnica financiera, a una necesidad por cooperación técnica innovadora, de desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional. En esa línea, en el Comité de Desarrollo Regional de la OCDE se discute mucho sobre la necesidad de transformar recursos, como el canon y otros, en activos que dinamicen procesos de transformación y desarrollo territorial.

En efecto, se necesita crear mecanismos de adaptación, complementariedad, mejores servicios públicos, más capacidad financiera y soportes para el desarrollo, al mismo tiempo que la caja fiscal crezca significativamente. Es innegable la inmensidad que se ha recaudado por minería y la limitada capacidad que tenemos para transformar estos recursos en activos públicos. Requerimos incrementar nuestra capacidad técnica, sobre todo en municipios y regiones, para la ejecución, pero también en los ministerios para establecer políticas e instrumentos nacionales orientadores que promuevan diversificación y transformación productiva orientada a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas. En otras palabras, requerimos de mecanismos específicos e innovadores, pues no podemos seguir haciendo las cosas igual. En el corto plazo tendremos que trabajar con el Comité de Revisión Económica y de Desarrollo, que pedirá una revisión de nuestra estructura, siendo esa la oportunidad de marcar claramente los objetivos necesarios, pero posibles, para los próximos años.

Todo indica que nuestras principales limitaciones vienen desde los aspectos institucionales, normativos y legales, al igual que de

una falta de capacidad para transformar e innovar, para generar aprendizajes, que han devenido en puertas de escape temporal para asegurar resultados. Un buen ejemplo de ello ha sido la organización de los Juegos Panamericanos Lima 2019. Lograr ese evento no fue producto de un acuerdo de gobierno a gobierno que haya generado la llegada de constructoras espectaculares. Lo que hemos tenido es procesos de asistencia técnica institucionales y de colaboración que nos permitieron enfrentar algunos entrapes, sobre todo los riesgos de corrupción y en los mecanismos de cumplimiento de contratos, resolviendo las dificultades con flexibilidad y eficacia.

En todo caso, la OCDE es precisamente eso, un espacio de colaboración y de cooperación con buenas prácticas, buenas políticas públicas, que requieren de implementación. Eso que parece muy bien a nivel global y desde París, también puede hacerse en Apurímac, en San Martín, en Arequipa; y en ese esfuerzo hay un espacio para un nuevo modelo de cooperación, una nueva manera de trabajo, y eso es fundamental.

Los desafíos

La sostenibilidad del proceso de admisión a la OCDE es un aspecto relevante. Como se sabe, no nos caracterizamos por acumular las experiencias y lecciones obtenidas, somos proclives a «descubrir la pólvora» cada vez que cambiamos ministro o gobernador. Esto es especialmente importante en temas como la protección social, que fue puesta en el centro de la atención durante la pandemia. En esa línea, es un literal desastre que en el Perú se siga asumiendo que hay muchas/muchos pobres en las ciudades, y que no sepa cómo identificarlos, lo que conlleva a la imposibilidad de establecer acciones eficaces que permitan llegar a ellas/ellos de manera oportuna.

El nuevo ministro de Economía, en sus primeras declaraciones inmediatamente luego de jurar al cargo, anunció la necesidad de mejorar la calidad del Sistema de Focalización de Hogares para llegar realmente a las y los ciudadanos que requieren apoyo. Es una iniciativa interesante, pero nuevamente se requiere verla en el marco de las buenas prácticas internacionales, para contar con una buena política de protección social, y no solo contar con el instrumento de manera parcial. En el Perú, cabe insistir, seguimos enfrascados en un debate sobre el instrumento, cuando el escollo principal es la debilidad extrema que muestran las administraciones gubernamentales en los diferentes niveles de gobierno.

Sobre esto último, buena parte de lo hecho por el Perú durante la pandemia es impresionante, como, por ejemplo, la creación de la cuenta DNI en el Banco de la Nación, la ampliación del subsidio al servicio de gas y electricidad con el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), y otros subsidios, que son, desgraciadamente, como pequeñas islas desde las cuales se requiere acumular aprendizajes. Para ello, se debe partir de admitir que contamos con una administración pequeña, limitada, incapaz de responder a los retos contemporáneos y que necesitamos cambiar hacia algo mayor si lo que queremos es un país que verdaderamente se encamine al desarrollo, y desde este a la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos y ciudadanas.

En todo caso, es bueno reconocer que este proceso de incorporación a la OCDE es definitivamente una oportunidad para anclar reformas necesarias e identificar prioridades. Pongamos otro caso: la protección ambiental. Veremos que estar en la OCDE puede darnos mayor claridad y efectividad en las acciones para frenar el deterioro de nuestro entorno, que existen buenas prácticas para trabajar con los movimientos de la sociedad civil y para asegurar que las empresas transnacionales asuman seriamente su responsabilidad en materia ambiental. Sin embargo, un riesgo

real es que las reformas también pueden reducirse a un simple proceso burocrático

Los instrumentos legales vigentes en la OCDE son más de 250. Van desde temas relacionados con acuerdos comerciales, declaraciones, decisiones y hasta recomendaciones, de los cuales tendremos que hacer una revisión exhaustiva y una priorización de aquellos que sean los principales para el proceso peruano.

Próximamente, la OCDE enviará una primera misión al Perú para discutir con actores privados y de la sociedad civil nuestra agenda de desarrollo. Esto es muy significativo en una realidad donde frecuentemente no se producen las respuestas que se requieren por el alto nivel de informalidad y precariedad existentes. Creemos que es fundamental que este proceso no sea conducido exclusivamente por burócratas detrás de un escritorio, sino que debería reafirmarse el crecimiento institucional y el desarrollo de políticas acorde a los lineamientos de intereses de la sociedad civil y del sector privado, en el marco de la construcción de un país más igualitario, más equitativo y sostenible, lo que sabemos no sucederá de manera automática.

En suma, lo que tenemos entre manos debería ser una oportunidad, pero tendiendo a que sea más amplia y transparente, porque podríamos terminar con un proceso muy cerrado, que no es lo que nos conviene. Al respecto, deberíamos aprender de la experiencia colombiana, donde se conformaron dos equipos: uno de alineamiento y otro de reformas, enfocados ambos en objetivos compartidos por todos y todas. Nos es muy útil estos antecedentes que provienen desde Colombia porque los resultados obtenidos han implicado, en muchos casos, acuerdos que se han sostenido en el tiempo, procesos de reconciliación y varios elementos más que podrían ser una oportunidad para el caso peruano. Finalmente, quizá la parte más interesante de estos procesos internacionales, es que son de aprendizaje colectivo, donde no todo está escrito, no todo tiene buenas prácticas, debiendo ser aprovechados al máximo.

El Perú después de la pandemia y con la guerra

Oscar Ugarteche

Sumilla

El análisis que se presenta en este texto de la balanza de pagos peruana sirve para comprender las fortalezas y debilidades externas de la economía nacional. Las exportaciones de bienes son fuertes y reflejan la potencia de la ola inversionista, básicamente de capital chino, en la minería. Las exportaciones no tradicionales agrícolas tienen un auge producto de la innovación del riego por goteo en la costa peruana, con una proporción grande de las divisas totales que genera el país.

Todo ello mantiene un tipo de cambio estable, en el marco de una economía con buen crecimiento y baja inflación en relación al resto de América Latina. Empero, las encuestas de opinión de las/los especialistas económicos del país, llevadas a cabo por la Fundación Getulio Vargas de Brasil, que hace este tipo de encuestas en todos los países de la región, muestran que no hay confianza en la política económica y que hay mucha credibilidad en el banco central peruano. ¿Por qué esa desconfianza en la política económica cuando todo marcha bien? ¿Acaso hay dudas sobre el «piloto automático» que funciona con el ministro actual? La percepción del riesgo peruano, en todo caso, es un tema más ideológico que económico.

A NIVEL GLOBAL SE ATRAVIESA POR UN NUEVO ESCENARIO luego que se cerraran casi todas las fábricas del mundo y casi en simultáneo se encerrara en sus casas a las y los consumidores en marzo del 2020. Esta situación anómala e inédita llevó a que las bases del concepto «justo-a-tiempo», base de la globalización, se desencajara. La consecuencia de abrir fábricas en China ese marzo, cuando el consumo en Occidente estaba restringido, fue una redirección del comercio internacional del gigante asiático. Esto fue seguido por una reapertura parcial de Estados Unidos en mayo y luego por una apertura total en octubre del 2020, mientras Europa lo hacía en diciembre de dicho año. Luego de ello, les siguió el resto del mundo Occidental. Oriente, por su parte, no cerró ese año crítico. Así, la demanda acumulada de Occidente, sumada a las ayudas fiscales para las/los consumidores en Estados Unidos, llevaron a un desembalse de la demanda reprimida que reventó en órdenes muy grandes de productos que estaban siendo orientados, en ese momento, a otras regiones del mundo. La consecuencia inicial fue el desabastecimiento, seguido de producción creciente y una crisis portuaria, de contenedores, y sus efectos en los precios de los productos durables finales.

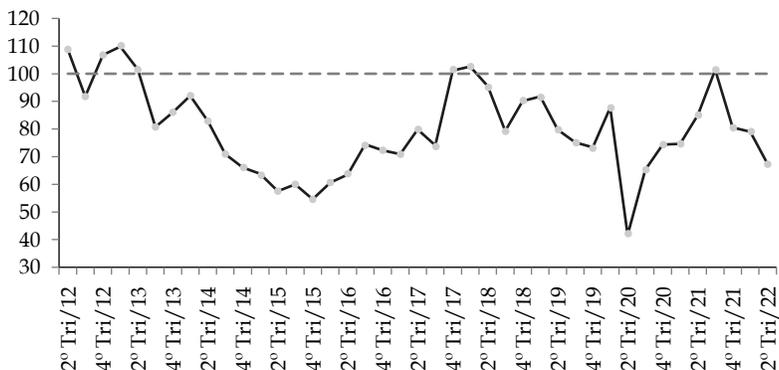
Tras cuernos, palos. La peor sequía de la historia se declaró en enero del 2019, lo que derivó en que la producción alimenticia se haya visto restringida por falta de agua, impactando ello sobre los

precios de los alimentos de manera severa. Estos dos factores, la demanda reprimida y la sequía, se sumaron para crear una base de inflación no monetaria. Además, hay un factor monetario que fue la inyección de liquidez dentro de Estados Unidos que dobló la masa monetaria de 20% del Producto Bruto Interno (PBI) al 40%. A eso se sumó el cierre de China por unos meses en el 2022 y el inicio de una operación militar especial rusa en Ucrania, ambos graneros del mundo. Debe agregarse que en el Perú hubo un cambio presidencial el 2021, en una sociedad altamente polarizada, con las consecuentes sobreexpectativas y efectos sobre la balanza de pagos. El presente texto intentará analizar los aspectos externos de los impactos internos de la economía peruana, a través de la balanza de pagos, luego de la pandemia y con la guerra.

El escenario latinoamericano. Los factores comunes

Una manera de iniciar una prospección de lo que ocurre en el Perú es comparar los indicadores comunes con América Latina, para ver si la situación es muy distinta del resto de la región, y así determinar cuáles son los grados de libertad existentes para hacer políticas que contengan los fenómenos. La hipótesis de inicio es que en el Perú se exacerban los fenómenos, existiendo reacciones mediáticas y sociales desproporcionadas a los mismos. La razón de la hipótesis es la memoria social de la hiperinflación de fines de los 80 y tempranos 90, de la brutal contracción económica de la época, y de las diversas escaseces alimentarias que nos han acompañado intermitentemente desde fines de los años 70. Esa memoria social amplifica los fenómenos inflacionarios y minimiza los logros económicos conseguidos en un escenario de pandemia con guerra y polarización política.

Gráfico n° 1
Índice de clima económico en América Latina (en puntos)



Fuente: Fundación Getulio Vargas - Instituto Brasileño de Economía (FGV IBRE).

El índice de clima económico tiene un piso de 100 puntos. Por encima es optimista, por debajo pesimista. El gráfico n° 1 de la encuesta económica de América Latina del segundo trimestre del 2022, realizada por la Fundación Getulio Vargas, de Río de Janeiro, da como imagen un desplome del índice de clima económico para toda la región en el segundo trimestre del 2020, al nivel de 40, cuando se cerraron las actividades, y una progresiva mejora con el rebote económico hasta el tercer trimestre del 2021, cuando se toma nota del problema de la inflación y de la escasez creciente de bienes durables en torno a los pedidos de fines de año. El índice inicia su camino descendente conforme la inflación mundial aparece mayor y se abre la operación militar especial en Ucrania, en febrero, acompañada de medidas económicas contra Rusia que impactaron los precios del petróleo y de los granos que ellos (Rusia y Ucrania) exportan. Los actores económicos (agentes y mercados) tomaron nota de que Rusia y Ucrania proveen el 15% de los granos del mundo. También que China se volvió el principal comprador de granos de estos países, los que transporta por tren directamente a su

país. El resultado es que el clima económico está muy afectado en toda América Latina por el encuadre internacional. En este marco, el Perú está en la segunda mejor posición de clima económico debajo del promedio de América Latina de los países encuestados por la Fundación Getulio Vargas. Por encima del promedio están Uruguay, Brasil y Bolivia. Debajo del Perú están México, Ecuador, Paraguay, Chile y Argentina.

Cuadro n° 1
Indicador de clima económico y sus componentes en países seleccionados

Países	ICE		ISA		IE	
	Variación en n° de puntos entre el 1er. trimestre y el 2do. 2022	Indicador en el 2do. trimestre de 2022	Variación en n° de puntos entre el 1er. trimestre y el 2do. 2022	Indicador en el 2do. trimestre de 2022	Variación en n° de puntos entre el 1er. trimestre y el 2do. 2022	Indicador en el 2do. trimestre de 2022
Uruguay	14.2	149.6	33.3	133.3	-8.3	166.7
Brasil	2.1	62.7	14.6	30.0	-15.4	100.0
Bolivia	-5.5	65.9	3.6	75.0	-14.3	57.1
América Latina	-11.7	67.3	-3.5	48.8	-21.4	87.2
Colombia	-13.7	95.7	7.5	120.0	-33.0	73.3
Perú	-15.0	63.4	-3.8	54.5	-27.3	72.7
México	-15.1	66.2	-12.7	44.4	-17.7	90.0
Ecuador	-21.6	72.1	-9.1	54.5	-36.4	90.9
Paraguay	-22.4	91.2	-63.7	54.5	24.2	133.3
Chile	-25.7	46.0	-77.0	53.8	15.4	38.5
Argentina	-27.9	39.1	-14.2	15.8	-45.0	65.0

Fuente: Fundación Getulio Vargas - Instituto Brasileño de Economía (FGV IBRE).

El tema del clima económico se refiere a la inflación y al crecimiento del PBI, con sus partes de comercio exterior, inversión y consumo.

En líneas generales, el Perú recuperó su nivel de PBI del 2019 a fines del 2021. Esto se logró por la inversión pública masiva inyectada en el 2020 por la ministra Antonieta Alva. Ella no pudo impedir la dimensión salvaje de la contracción económica, la peor de América Latina, de 12%, pero sí incidió en la recuperación de 13% inmediatamente después. No olvidemos que el Perú es el país con más muertos/muertas por millón de COVID-19 de América Latina y eso tuvo un impacto en su PBI sin lugar a dudas. La rápida recuperación del PBI es indicación de que las inversiones públicas y privadas están en la dirección correcta y que los apoyos públicos funcionaron bien. Hay que considerar para esta recuperación el muy escaso papel del Estado en la economía y la muy baja recaudación fiscal peruana. En este marco, la inflación es algo en lo que se debe tomar atención, en especial porque históricamente tiene efectos políticos muy fuertes y por ser un gran unificador de las luchas sociales.

Los problemas que se perciben en el Perú, de manera comparada con el resto de la región, son notables. Para las y los peruanos, el Perú es un país sin futuro y sin alternativas. Esto ocurre en medio de la segunda menor inflación de América Latina y de una recuperación económica rápida. El año 2021, la inflación de América Latina fue de 9.28% y la del Perú fue de 3.98%, debajo de Guatemala, Honduras, Chile, Paraguay, Nicaragua, Guyana, México, Jamaica, Uruguay, República Dominicana y Brasil¹. El crecimiento del PBI fue acelerado para el promedio 2021, siendo la tasa más alta de América del Sur y tercera de América Latina después de Panamá y Guyana, que es la mayor con 16%. Las proyecciones del año 2022 colocan igualmente al Perú en la cabeza, si bien todos los países han sufrido reajustes a la baja de proyecciones en los días cercanos a la redacción de este texto (mayo del 2022).

¹ Fuente: Statista GmbH. Portal de estadística en línea alemán que publica datos relevantes que vienen de estudios de mercado y de opinión, así como de indicadores económicos y estadísticas oficiales.

Cuadro n° 2
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
Proyecciones del PBI 2022

América Latina y El Caribe	Crecimiento del PBI	
	2021	2022
	5.9	2.9
América del Sur	5.9	2.6
Argentina	7.5	2.7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5.1	3.5
Brasil	5.2	2.2
Chile	9.2	3.2
Colombia	7.5	3.8
Ecuador	3.0	2.6
Paraguay	4.1	4.0
Perú	10.6	4.4
Uruguay	4.1	3.2
Venezuela (República Bolivariana de)	-4.0	1.0
América Central y México	6.0	3.5
América Central	5.5	4.6
América Latina	5.9	2.9
Costa Rica	3.7	3.5
Cuba	2.2	4.1
El Salvador	7.5	4.6
Guatemala	4.6	4.0
Haití	-1.3	1.0
Honduras	5.0	3.6
México	6.2	3.2
Nicaragua	2.5	1.8
Panamá	12.0	8.2
República Dominicana	8.0	5.5

Fuente: Página de datos y estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Ver en: bit.ly/2tK2l7j

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el crecimiento del país para el año 2021 fue de 13.3%, siendo las proyecciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del 2022 en torno a 3.3%, cifra menor a la proyectada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) a inicios del año 2022. Lo importante en este punto es dónde se ubica esa proyección en una región de muy bajo crecimiento y de alta inflación. El Perú tiene más crecimiento y menos inflación que la mayor parte del resto de los países de América Latina y está por debajo de la media de inflación y por encima de la media de crecimiento de la región. Las proyecciones más recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI) son menos optimistas, aunque se sigue estando en la misma posición en relación al resto de países.

Dicho esto, la percepción del país es como se aprecia en el cuadro n° 3. Cinco variables son unánimemente fatales para el 100% de las/los entrevistados: falta de innovación, corrupción, infraestructura inadecuada, aumento en las desigualdades e inestabilidad política. Otras dos tienen casi unanimidad con 90%: falta de confianza en la política económica y la muy antigua falta de mano de obra calificada, tema de inicios del siglo XX, sobre el cual ni los gobiernos ni el sector privado actúan (se quejan, pero no hacen nada al respecto). Alejandro Garland señaló este último tema en su estudio *La industria en el Perú*, de 1906. La interrogante antes de pasar al análisis de la balanza de pagos es: ¿cómo con menos inflación y más crecimiento que el resto de la región, y un banco central creíble, hay 90% de desconfianza en la política económica?

Cuadro n° 3
Principales problemas de los países seleccionados

Problemas	América Latina	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay
Falta de innovación	90.1	66.7	92.9	90.0	76.9	92.9	100.0	100.0	63.6	100.0	66.7
Falta de confianza en la política económica	83.9	95.2	85.7	90.0	84.6	57.1	81.8	90.0	54.5	90.9	16.7
Corrupción	82.6	80.0	92.9	80.0	33.3	86.7	100.0	90.0	90	100.0	0.0
Infraestructura inadecuada	82.4	70.0	78.6	90.0	53.8	100.0	72.7	80.0	100	100.0	66.7
Aumento de las desigualdades de ingresos	79.5	80.0	57.1	90.0	38.5	80.0	90.9	70.0	40	100.0	66.7
Falta de competitividad internacional	75.3	73.7	92.9	90.0	30.8	93.3	100.0	60.0	54.5	54.5	66.7
Barreras legales y administrativas para inversores	70.6	95.0	100.0	60.0	41.7	73.3	72.7	90.0	36.4	63.6	0.0
Inestabilidad política	64.9	66.7	42.9	70.0	100.0	53.3	72.7	60.0	27.3	100.0	0.0
Falta de mano de obra calificada	64.5	30.0	85.7	70.0	76.9	73.3	54.5	55.6	81.8	90.9	83.3
Falta de capital	58.7	95.0	85.7	44.4	53.8	66.7	100.0	60.0	40	45.5	16.7
Clima desfavorable para los inversores extranjeros	54.7	90.0	100.0	20.0	53.8	46.7	63.6	90.0	9.1	72.7	0.0
Demanda insuficiente	54.5	50.0	57.1	70.0	30.8	13.3	72.7	60.0	45.5	45.5	33.3
Pandemia COVID-19	32.3	21.1	35.7	11.1	30.8	14.3	36.4	70.0	36.4	45.5	16.7
Barreras a las exportaciones	25.5	66.7	64.3	20.0	15.4	40.0	36.4	20.0	0	0.0	33.3
Gestión ineficaz de la deuda	20.7	57.9	64.3	20.0	23.1	20.0	54.5	0.0	30	27.3	0.0
Falta de credibilidad en la política del banco central	14.8	90.0	42.9	0.0	0.0	0.0	36.4	10.0	20	18.2	16.7

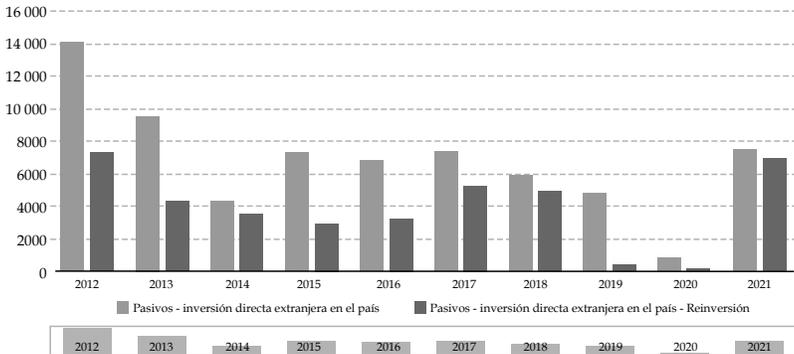
Fuente: Fundación Getulio Vargas - Instituto Brasileño de Economía (FGV IBRE).

Factores distintos

La balanza de pagos peruana es singular por su complejidad. El Perú no es monoexportador o biexportador, sino pluriexportador en volúmenes limitados, excepto en minería. Históricamente el Perú exportaba algodón y azúcar. De hecho, por la calidad de los algodones peruanos, la primera fábrica textil del país se abrió en Ate en 1845 y se cerró en 1851, dejando de exportarse de manera importante algodón actualmente, siendo un negocio camino a la extinción. También exportaba lanas de oveja y de auquénidos, dejando de exportarse lana de oveja, concentrándose en los auquénidos. Las demás exportaciones importantes del país tomaron una dimensión nueva en la década de 1950 con los tres códigos de minería, petróleo y comercio, de inspiración austriaca, emitidos entonces. Sobre las mismas bases austriacas de los códigos de 1950 se relanzaron los instrumentos económicos en la década de 1990.

El Perú es el segundo receptor de inversión china en América Latina después de Brasil. Lo más destacado es en minería, sector que tiene las mayores inversiones del último periodo. En América Latina, el país asiático lidera la inversión en energías renovables, pero no en el Perú, pues ahí hay poca inversión en medios energéticos alternativos. La cuenta de capitales peruana está inclinada positivamente por la entrada masiva de los mismos. Los datos del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) de la cuenta de capitales va desde el 2012 al 2022, lo que permite ver que en la década después de la crisis global del 2008 hubo una baja en las inversiones, pero que después de tocar fondo en el 2020 con la COVID-19 hay un rebote fuerte, tanto de inversiones nuevas como de reinversiones (ver el gráfico n° 2). En el 2021, las inversiones nuevas regresaron a la media del periodo 2013-2019 y las reinversiones crecieron por encima de la media del mismo periodo.

Gráfico n° 2
Cuenta financiera del sector privado 2012-2021
(en millones de USD)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

El efecto de las inversiones se observa en las exportaciones totales, en particular en la minería, sector donde se han concentrado. Las inversiones extranjeras de cartera en el país no son significativas, en particular desde el 2015, cuando los precios de los minerales se contrajeron. El año 2013 en Estados Unidos se prohibió a los bancos de inversión operar en el mercado de *commodities* físico por un tema de monopolio en los productos. Esa restricción bajó los precios de los *commodities* y enfrió el precio de las acciones en bolsa, lo que explica la poca presencia de capital extranjero en la bolsa. Así se tenía una bolsa de valores concentrada en empresas financieras y mineras en particular.

El gobierno peruano ha tomado deuda externa por un total de 15 772 millones de dólares y en bonos globales desde el 2020 por 7000 millones de dólares, y otros 10 172 en el 2021. También recibió desembolsos por un total 15 772 millones de dólares acumulados en el 2021. Según el BCRP la deuda externa total peruana sumó 20% del PBI en diciembre del 2021. Es decir, en el 2020 se tomó crédito con tasas de interés bajas por el nivel

internacional y por la mínima prima de riesgo. Los bonos tienen tasas de interés definidas de manera que no hay variación significativa del servicio con el alza de las tasas de interés. No obstante, ese nivel mínimo mereció una valoración negativa por la cuarta parte de los encuestados de la Fundación Getulio Vargas (ver la tabla n° 3). En términos de calificación crediticia y tasas de interés de riesgo, la calificación peruana estuvo en BBB+, la cual bajó en octubre del 2021 por la recesión relacionada con la pandemia. Por otro lado, la calificadora de riesgo Fitch cree que las perspectivas económicas y de inversión a mediano plazo del Perú se han debilitado como resultado de la volatilidad política en los últimos años, y no tanto por las variables económicas, que son buenas. Es más, la calificación de riesgo del Perú continúa deteriorándose en el 2022 por la inestabilidad política. Standard and Poor's, por ejemplo, rebajó la calificación de riesgo el 21 de marzo del 2022 un grado más abajo, abriéndose una tendencia general a rebajar las calificaciones de riesgo por pérdida de gobernabilidad.

La balanza comercial

La naturaleza multiproductos de la cesta exportadora peruana en la historia ha servido para evitar grandes variaciones en el total exportado, con dos excepciones. Eso ha permitido que pueda haber una relación más directa entre exportaciones y crecimiento, sin generar mayor empleo, pero con grandes beneficios e ingresos fiscales. El Perú, entre el año 2000 y 2021 multiplicó por diez sus exportaciones tradicionales. En el último periodo 2019-2021 pasó de 34 014 millones de dólares a 46 585. Además, atravesó la crisis mundial del 2021 en sintonía con la burbuja de precios de *commodities* que se instaló en Nueva York el 23 de marzo del 2020 por la inyección de liquidez del Banco Central de los Estados Unidos (FED) a los mercados financieros estadounidenses ese día (ver el gráfico n° 3). La exportación de cobre subió de 28 336 millones

de dólares en el 2019 a 39 680 el 2021. El precio del cobre pasó de 2.66 dólares a 4.50 dólares de diciembre del 2019 al 2021.

Gráfico n° 3
Balance de activos financieros del Banco Central de Estados Unidos (FED) en miles de millones de dólares



Fuente: Trading Economics Federal Reserve.

La burbuja de precios

El auge de precios de los *commodities* se debió al rescate financiero lanzado a los operadores financieros por el FED, el 23 de marzo del 2020, cuando las bolsas de valores y *commodities* estaban en proceso de colapso acelerado. Entre el 9 de febrero del 2020 y el 15 de marzo del 2020 el valor de capitalización de la bolsa de Nueva York medida por el índice Dow Jones Industrial perdió 30% de su valor. En ese momento salió al rescate el FED con una inyección de liquidez de tres billones de dólares, cosa inédita. Luego, en el 2021 inyectaron otros 2000 billones doblando la masa monetaria de Estados Unidos de su nivel de 4000 billones o 20% del PBI, a 40% aproximadamente. Eso arrastró todos los

mercados al alza y dio una sensación de auge económico cuando la economía estadounidense caminaba desde el primer trimestre del 2018 rumbo a una recesión en el 2020. Así pues, el beneficio para las exportaciones de *commodities* fue sentida, pero era artificial. Todos los *commodities* sintieron el alza y empujaron el crecimiento de los países primario exportadores mientras el crecimiento de las economías maduras estaba estancado y China seguía con su dinámica acelerada. El regreso de los precios de los *commodities* a su nivel previo al auge artificial producirá seguramente la desaceleración del crecimiento. El *shock* externo positivo fue de 70% en los precios del cobre y el retorno podría ser análogo.

Lo artificial de los precios de los *commodities* se enfrentó a la realidad, donde la tasa de interés negativa en términos reales y cercana a cero en nominales tendría que regularizarse. Hay una relación inversa entre los precios de materias primas con las tasas de interés, con lo cual el solo anuncio del alza lleva a una baja de los precios en las bolsas. Encima la liquidez inyectada en el 2020 se trasladó a precios en el 2021 en Estados Unidos, lo que se ha exportado al resto del mundo. Así pues, llegado el 2022 el FED debía enfrentar el dilema de contener la inflación e inducir una recesión, o tener una inflación desembocada. Decidió entonces contener la inflación absorbiendo liquidez y al mismo tiempo subiendo la tasa de interés básica (FED Funds Rate). En otras palabras, la recesión de Estados Unidos está a la vista, seguido del resto del mundo que le hará compañía. Se observa ya la regularización de los precios de los *commodities* –a la baja– con el alza de la tasa de interés.

El problema de todo ello es que el crecimiento de los países primarios especializados en minería será muy bajo. El Perú exportó 220 toneladas menos de cobre el 2021 en comparación con el 2019, aunque sus ingresos fueron más altos. El 2022 posiblemente ingresen menos divisas por minería que en el 2021, incluido el oro, salvo que aumenten el volumen exportado. En el caso del cobre,

el Perú lo exporta a través de empresas chinas, que ingresaron al mercado cuprífero acompañadas por otras del Grupo México.

La mina de cobre más grande del mundo es Las Bambas, ubicada entre las provincias de Cotabambas y Grau, en la región Apurímac, al sur del Perú, que inició sus operaciones el 2016. Además del cobre, el país exporta plata, zinc, molibdeno, oro, plomo y hierro, entre los productos más saltantes. Según el portal de MMG², accionista mayoritaria de Las Bambas, la mina tiene una vida útil estimada de más de 18 años, donde se produce concentrado de cobre, con subproductos de oro y plata, así como concentrado de molibdeno mediante métodos de procesamiento convencionales. Se trata de una de las mayores minas de cobre del mundo, dice el portal, con una capacidad de producción nominal anual de 51.1 millones de toneladas y una producción anual de cobre concentrado prevista de entre 300 000 y 320 000 toneladas. El 2020 Las Bambas produjo 311 020 toneladas de concentrado de cobre y 3167 toneladas de concentrado de molibdeno. Podemos ver así que el cierre productivo por la pandemia no se aplicó al sector minero, lo que permitió la acelerada recuperación del PBI nacional. Para el 2022 se tiene una caída de precios que afectó inclusive al oro, históricamente valor de refugio en las crisis, lo que asegura que todo el sector minero se verá adversamente afectado con la regularización de precios.

² Ver: www.mmg.com

Gráfico n° 4
Precio del cobre en el mercado internacional



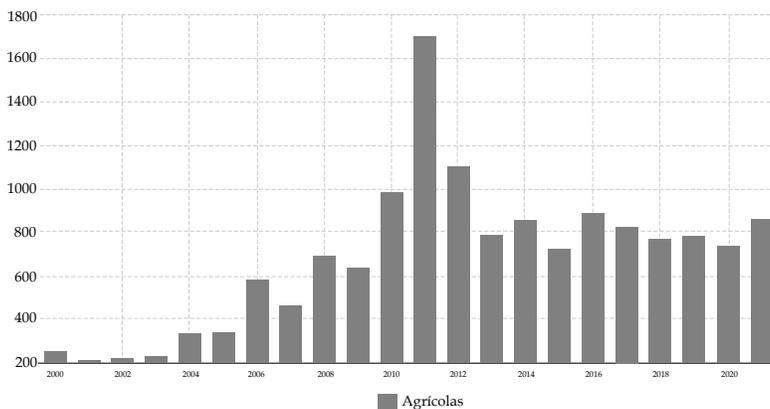
Los productos agrícolas

El Perú, desde la época de la Colonia, exportó caña de azúcar y algodón producidos en haciendas de la Costa con mano de obra esclava. Luego vino la centralización del guano junto con el fin de la esclavitud y después una nueva cesta exportadora más variada. Lo cierto es que desde 1950, y luego 1990, hubo una amplia diversificación con el uso tecnificado del agua de la napa freática en el desierto. Sobre esto se encuentran las irrigaciones de la costa norte, viejos proyectos de la década de 1920, terminados en la década del 90. Ese cambio técnico y de recursos hídricos llevó a un auge de la agroindustria acompañado por un auge especulativo en el periodo 2007-2011, estabilizándose los precios a partir del 2012. Los vaivenes de precios de los productos agrícolas peruanos: algodón, azúcar y café, en el periodo 2019-2021, han sido menos violentos que los *commodities* agrícolas que se importan, como los

cereales. El azúcar observó un alza, pasando de 427 dólares la tonelada en el 2019 a 614 en el 2021, un aumento de 43% que se verá reajustado. El algodón en el Perú ya casi no se exporta, mientras el café pasó de 2735 dólares la tonelada en el 2019 a 3943 en el 2021. Esto es una suba de 44%, análogo al azúcar.

En general, el volumen exportado de productos agrícolas a nivel nacional se redujo 40 toneladas entre el 2019 y el 2021. La interrogante es si por efecto de la sequía global, de la pandemia o por una combinación de ambas. En Brasil, por ejemplo, fue la sequía, anticipándose una recuperación muy fuerte en la cosecha del 2022 como indicación de mejora climática.

Gráfico n° 5
Exportaciones agrícolas peruanas en millones de dólares



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

El Perú tiene un subconjunto de exportaciones agrícolas nuevas, de las últimas tres décadas, que le agregan 8000 millones de dólares al total exportado, lo que ha significado un crecimiento por un factor de 20 en los 21 años desde el 2000. Esto es producto de las irrigaciones de la Costa y del riego por goteo. Las exportaciones pesqueras crecieron ocho veces en el mismo periodo. Los textiles

doblaron apenas. Productos de maderas y papeles dobló, aunque la suma es diminuta: 248 millones de dólares el 2021. Los químicos crecieron por un factor de nueve y suman casi 2000 millones de dólares, análogo a textiles. Minerales no metálicos, incluido el cemento, vidrios y cerámica creció por un factor de 14. Siderurgia creció casi seis veces. Joyería es muy pequeño, 121 millones, más del doble que el 2000, aunque ínfimo. Plata utilitaria suma 115 millones y era apenas un millón el 2000. La suma total es una balanza exportadora muy positiva que mejoró el 2021 en comparación al 2019. Es decir, que sufrió el embate de la COVID-19 el 2020 y que se recuperó con vigor el 2021, en clara separación de rieles con la dinámica política nacional. Desde el punto de vista económico, no hay una percepción de riesgo creciente para las/los inversionistas, pero sí para las/los analistas políticos. Esto asegura el tipo de cambio relativamente.

Las importaciones

Las importaciones totales del Perú han crecido diez veces en las últimas dos décadas. Los bienes no duraderos han crecido 10 veces y suman 5869 millones el 2021. Lo que se debe resaltar es que ni cuando se cerraron las tiendas el año 2020 cayeron las importaciones de bienes no duraderos. Esto es por los bienes que se importan. Lo que se estancó fueron bienes duraderos posiblemente por restricciones de oferta (por ejemplo, productos que utilizan *microchips*). Desde el 2000, con cuatro años de excepción, el promedio es 600 millones de dólares. El crecimiento del ingreso no lleva al aumento del consumo de bienes duraderos en el Perú. Los insumos crecieron seis veces desde el 2000, y si bien se contrajeron en el 2020, estos rebotaron al nivel anterior después. Los insumos agrícolas crecieron 10 veces y suman 1900 millones de dólares. Bienes de capital para la construcción ha crecido siete veces y suma 1500 millones de dólares con un fuerte rebote el 2021.

Los bienes de capital para la agricultura suman poco, pero observan un rebote fuerte el 2021, llegando a 185 millones de dólares. Todos los demás sectores observan recuperaciones análogas en bienes de capital, siendo la minería el eje central. Los bienes de capital para la industria crecieron seis veces, recuperándose el 2021, pasando de 7000 a 9000 millones de dólares (acá se deben incluir minería y petróleo que no tiene rubro aparte).

En general, el perfil de la balanza peruana es de una economía fuerte y dinámica, muy robusta, alejada de los vaivenes políticos y los incrementos de riesgo país. Esta dinámica asegura la estabilidad cambiaria de alguna manera porque los inversionistas reales, que han comprado estos bienes de producción, están en algún lugar en un proceso productivo. No es capital especulativo que vuela. De hecho, lo que entra en bolsa es poco, afortunadamente, porque podría haber sido un factor de desequilibrio.

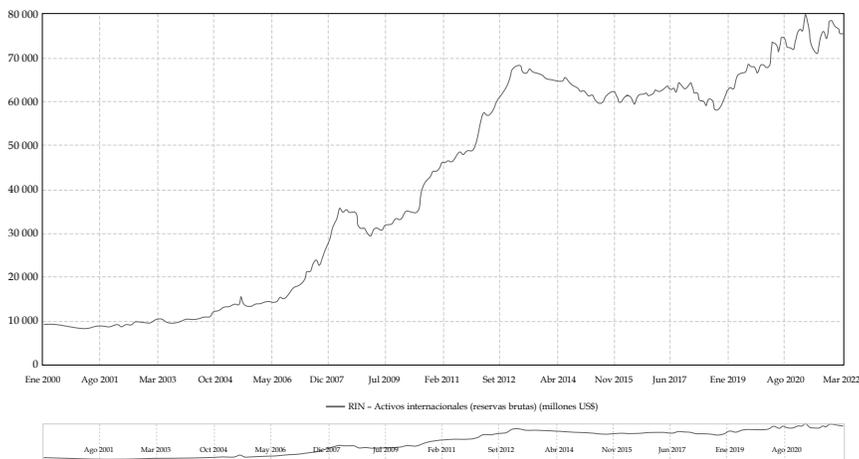
El tipo de cambio y la inflación

El indicador de estabilidad de una economía es su tipo de cambio. Algunos teóricos sugieren que acompañe la inflación y otros que vaya por encima de ella. En el Perú, el ajuste del tipo de cambio ha estado por debajo de la inflación, observándose una sobrevaluación de la moneda por lo menos en las dos últimas décadas. Esto no es problema para el sector exportador que es esencialmente primario, con muy pocos productos con transformación y significativo valor agregado. De este modo, el tipo de cambio retrasado ha dado como fruto una inflación baja y un nivel de consumo importado alto, facilitado por el superávit comercial y la cuenta de capitales. El año 2021 fue el año del superávit comercial más grande de la historia con 14 833 millones de dólares. El superávit comercial peruano del 2000 al 2021 agregado sumó 99 507 millones de dólares, lo que, añadido a la cuenta de servicios positiva y a la de capitales, ha permitido viajar a muchos peruanos/peruanas sin

afectar significativamente el nivel de reservas internacionales que en abril del 2022 sumó 76 000 millones de dólares.

La inestabilidad política de las elecciones del 2021 llevó a un retiro de capitales, lo que alteró las reservas internacionales y el tipo de cambio. Sin embargo, pasado el susto inicial en julio del 2021 y lo que sigue hasta la fecha con la polarización política (la recurrencia del tema de la vacancia presidencial y municipal, y la censura recurrente de los ministros, que tienen una esperanza laboral de dos meses), el tipo de cambio parece haberse estabilizado en un rango. En otras palabras, el tipo de cambio está volátil al igual que el riesgo país por la percepción de ingobernabilidad. A pesar de todo y en medio de eso, el tipo de cambio está por debajo de los 4.60 estimados antes de las elecciones presidenciales por analistas diversos. Está incluso por debajo de los 4.10 a los que llegó en el momento de las elecciones del 2021, ubicándose entre 3.75 y 3.80 volátil, pero sin una tendencia marcada a la caída como en abril del 2021.

Gráfico n° 6
Reservas internacionales del Perú



Los volúmenes de inversión de capital en proceso de estar puestos en valor aseguran el crecimiento los siguientes años con volúmenes crecientes de comercio exportador primario. El viejo problema es que este auge espectacular exportador no genera empleos directos significativos en minería que es capital intensiva. El empleo en agricultura es de remuneraciones bajas que no mejoran por la sobreoferta de mano de obra existente. En otras palabras, es un auge con poco empleo formal y bajas remuneraciones. Y si bien el tamaño de la remisión de utilidades del 2021 indica la precaución de las transnacionales por la ingobernabilidad peruana, los volúmenes de nuevos capitales y de reinversiones del 2021 indican que precaución tienen, pero miedo no.

Finalmente, parece haber un divorcio entre las pistas económicas y políticas del Perú. La idea y las medidas tomadas para devolver la dinámica económica que prevaleció en el país entre 1948 y 1968 han resultado en cifras macroeconómicas positivas y en una balanza de pagos muy buena. Si se tiene en cuenta el contexto de guerra tras una pandemia, la velocidad de la recuperación de todas las exportaciones el 2021 es notable. Es cierto que la incidencia del conflicto ucraniano es muy reciente y solamente se siente de manera periférica, por fertilizantes esencialmente. El impacto del alza de la tasa de interés para contener la inflación en Estados Unidos, de su lado, sí tiene un impacto directo en el total exportado y se puede prever que las exportaciones serán menores en valor que en el 2021, mas no en volumen. La economía mundial posiblemente camine hacia una recesión o un enfriamiento en el mejor de los casos.

De otra parte, China está sufriendo un enfriamiento económico y de las bolsas de valores que probablemente incida en la demanda global, dada su relevancia como primera potencia comercial. Quizás eso afecte los volúmenes comerciados internacionalmente amen de la baja de precios de Nueva York. Si la recesión esperada en Estados Unidos golpea al mismo tiempo que el enfriamiento chino, entonces será un año de recesión global, lo que siempre es una mala

noticia para las economías primario exportadoras. De otro lado, los problemas sociales del Perú se van a mantener mientras no haya políticas de agregar valor a las exportaciones para generar empleo. El problema peruano del 2022 empero parece ser más ideológico que económico. Las y los peruanos creen que el país está en muy malas condiciones, lo que es falso, y sienten que el gobierno es un caos, lo que es cierto. Un sector busca la remoción del presidente, y nadie defiende la presidencia, como nadie defendió al alcalde de Lima Metropolitana vacado. El divorcio ideológico está claro. Lo inédito es la marcha económica.

La insoportable levedad de la recaudación

Armando Mendoza Nava

Sumilla

Es sabido que la economía peruana sufre de una diversidad de problemas estructurales. Persistente informalidad, pobre desarrollo tecnológico, insuficiente integración, entre otros. La carencia de un sistema fiscal eficiente y equitativo es uno de esos problemas. La crónica incapacidad para recaudar los recursos necesarios para atender debidamente las demandas de la población, es un elemento importante para explicar la realidad de un Estado que llega tarde, mal y nunca. Periodos de relativa bonanza fiscal, como el presente, no cambian este panorama de insuficiente recaudación. En ausencia de la indispensable voluntad política para una reforma tributaria integral, el Perú seguirá siendo un país incapaz de financiar adecuada educación, salud, protección social, etc., para todas y todos sus ciudadanos.

A modo de introducción: ¿no aprendimos ni olvidamos nada?

Cuando en marzo del 2020 ocurrieron los primeros casos de COVID-19 en el Perú, rápidamente se hizo evidente que los sistemas públicos de salud, educación, protección social, entre otros, no estaban preparados para tal emergencia. Ello, más que una sorpresa, fue más bien la amarga constatación de una realidad harto conocida y sufrida: el Estado peruano históricamente ha sido, y es, deficiente en sus respuestas a las necesidades de la población, lo que se exagera en episodios de crisis.

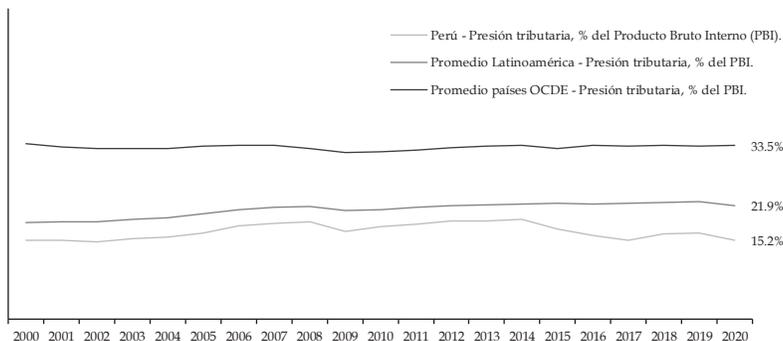
Múltiples factores sirven para explicar la deficiente respuesta estatal: la endémica inestabilidad política, la inadecuada planificación, la corrupción que permea la administración pública, por citar algunos. Dentro de estos, un factor de la mayor importancia y que debe mencionarse, es la existencia de un sistema fiscal estructuralmente débil, lo cual se traduce en recursos insuficientes. Ello está directamente relacionado con un sistema tributario con capacidades y alcances limitados que, más allá de bonanzas temporales, no permite solventar el adecuado funcionamiento de programas y servicios públicos.

Se esperaría que el contexto de la pandemia, cuando se evidenciaron trágicamente las limitaciones de un Estado desfinanciado, fuese una oportunidad para avanzar hacia una

fiscalidad sostenible, pues se ha reconocido que el limitado espacio fiscal está directamente correlacionado con la debilidad y regresividad del sistema tributario¹. En particular, en el caso del sector salud peruano, se ha señalado que los problemas de su financiamiento se derivan directamente de la insuficiencia de ingresos fiscales².

La debilidad de nuestro sistema tributario se manifiesta en las amplias brechas de recaudación con respecto a otros países, con una presión tributaria que en las últimas décadas ha estado siempre lejos de los estándares regionales y globales³.

Gráfico n° 1
Presión tributaria en el Perú, Latinoamérica y países
de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo
Económicos (OCDE)
2000-2020



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Elaboración propia.

¹ Organización de las Naciones Unidas (ONU). *El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Nueva York: ONU, 2020. En: bit.ly/3QaKyyO

² Organización Mundial de la Salud (OMS). *Espacio fiscal para la salud en América Latina y el Caribe*. Ginebra: OMS, 2018. En: bit.ly/3vJoa7J

³ Arias Minaya, Luis Alberto. *El Perú hacia la OCDE: La agenda pendiente para la política tributaria 2018-2021*. Lima: Grupo de Justicia Fiscal (GJF) Perú, 2018. En: bit.ly/3zHXnKb

Así, al 2020 la tributación en el Perú, como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), representaba menos de la mitad del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el club de los países más desarrollados económica y socialmente. Más aún, en Latinoamérica éramos uno de los países con menor nivel de recaudación, muy por debajo del promedio regional⁴.

Ciertamente, nuestra actual situación fiscal podría considerarse comparativamente estable y solvente, con un bajo nivel de deuda pública y un déficit manejable. Sin embargo, este balance sería precario, según ha sido alertado por entidades como el Consejo Fiscal⁵. Aunque las posiciones del Consejo Fiscal pueden ser discutibles, ya que normalmente favorecen la rigidez en temas fiscales, no por ello debe dejarse de lado la preocupación sobre cómo mantener un nivel aceptable de ingresos.

Más aún, se prevé que tras alcanzar un tope de presión tributaria en el 2021, a partir del 2022 la recaudación del gobierno central empezaría a descender hasta ubicarse en un rango de entre 14% y 15% del PBI, tal como se ha movido o, mejor dicho, estancado, durante décadas⁶. De esta forma, el compromiso asumido en el Acuerdo Nacional del 2002 de aumentar gradualmente la recaudación hasta 18% del PBI, a fin de asegurar el financiamiento del Estado y sus políticas de desarrollo productivo y social, seguirá sin cumplirse⁷.

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2022*. París: OCDE, 2022. En: bit.ly/3vQqLNg

⁵ Consejo Fiscal. *Opinión del Consejo Fiscal acerca de la evolución de las finanzas públicas y del cumplimiento de las reglas fiscales durante el ejercicio fiscal 2021 - Informe N° 03-2022-CF*. Lima: Consejo Fiscal, 2022. En: bit.ly/3JMa37u

⁶ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). *Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2022-2025*. Lima: MEF, 2022. En: bit.ly/3zz6dtC

⁷ Acuerdo Nacional. *Informe de Seguimiento (2006-2008). Objetivo III: Competitividad del país*. Lima: Acuerdo Nacional, 2009. En: bit.ly/3p66DTt

Así pues, contra lo que podría esperarse, la crisis de la COVID-19 más que constituir un estímulo para la reforma de la política tributaria, tal como ha sucedido en otros países de la región, en el Perú parece que nos encaminó en la dirección contraria. Un factor que evidentemente contribuye a la pasividad fiscal es el auge recaudatorio que disfrutamos desde el 2021, explicado fundamentalmente por factores coyunturales como la recuperación de la actividad económica a niveles previos a la pandemia y, especialmente, por el alza de los precios internacionales de las exportaciones mineras. Esta bonanza recaudatoria, tan oportuna como inesperada, ha aletargado el sentido de urgencia para abordar la reforma tributaria.

Este escenario ya se ha visto en el pasado: entre hacendados y ejecutores de la policía tributaria impera la mentalidad de no hacer olas y de no comprarse pleitos abordando un tema espinoso. Así, nuestros gobernantes no han aprendido ni olvidado nada respecto a periodos anteriores en donde se dejó pasar el tiempo y las oportunidades para una reforma tributaria integral y coherente. Este desinterés de los sectores rectores de la política por el tema fiscal, así como la fuerte influencia de quienes se oponen a reformas en la recaudación, se evidenció con la suerte que corrió la propuesta de reforma tributaria que durante la segunda mitad del 2021 se impulsó desde la gestión del entonces ministro de Economía y Finanzas, Pedro Francke.

La reforma que no fue

Al iniciarse el gobierno de Pedro Castillo, uno de los primeros temas que se abordaron fue el de la reforma tributaria, liderada desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por el entonces flamante ministro Francke. El vehículo fundamental para concretar dicha reforma fue la solicitud al Congreso para que se delegasen al Ejecutivo facultades legislativas en materia tributaria.

Dicha solicitud de facultades legislativas planteaba un extenso y ambicioso paquete de medidas para fortalecer y mejorar la recaudación, con un sentido de integralidad y coherencia que durante buen tiempo había estado ausente de las políticas tributarias. Se proponía encarar vacíos y debilidades en la recaudación que han sido largamente diagnosticadas, pero poco o nada atendidas.

¿Qué incluía la propuesta de reforma entre sus principales componentes?

- **Avanzar la formalización económica y fiscal**

La economía peruana padece de una persistente informalidad que ha sobrevivido a repetidos intentos de solución, manifestándose en lo tributario y en lo laboral, entre otras áreas. Se estima que una quinta parte del Producto Bruto Interno (PBI) proviene de la economía informal, mientras que la informalidad laboral afecta a más del 70% de los trabajadores y trabajadoras⁸.

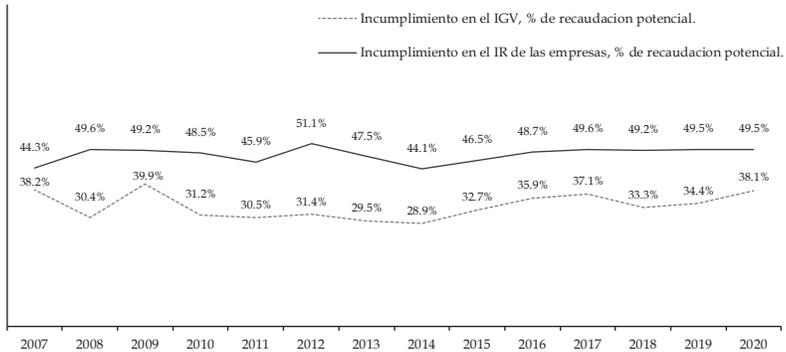
- **Fortalecer la lucha contra la evasión y elusión tributaria**

El incumplimiento fiscal es otro problema de larga data. Nuestro país carga con el triste galardón de registrar algunos de los mayores niveles de evasión y elusión en la región. Se estima que cerca del 50% del Impuesto a la Renta (IR) empresarial y cerca del 40% del Impuesto General a las Ventas (IGV) se pierden anualmente, con un costo fiscal acumulado equivalente al 8% del PBI⁹.

⁸ Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). *Economía informal en Perú: Situación actual y perspectivas*. Lima: Ceplan, 2016. En: bit.ly/2HeuI2s

⁹ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). *Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025*. Lima: MEF, 2022. En: bit.ly/3SHSdq5

Gráfico n° 2
Evolución del incumplimiento fiscal en el Impuesto General a las Ventas (IGV) y en el Impuesto a la Renta (IR)



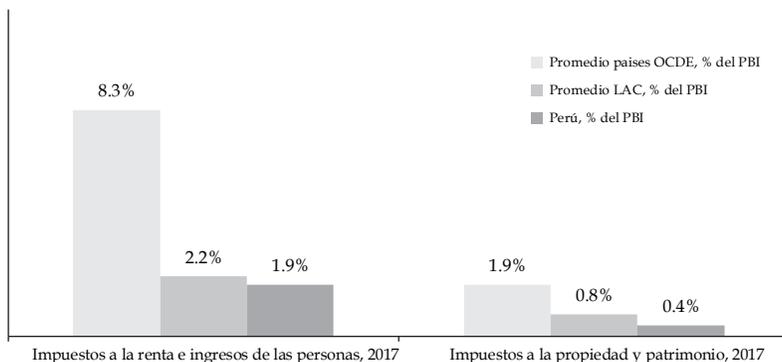
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Elaboración propia.

- **Reducir la inequidad de la recaudación**

El actual esquema tributario presenta severos desbalances, con sectores que no aportan acorde a sus reales niveles de ingreso y riqueza. Uno de estos desbalances se da en la disparidad de las tasas del IR, siendo que un rentista apenas tributa 5% sobre sus ganancias de capital, monto muy inferior al que podría pagar un trabajador o un empresario. De esta manera la recaudación sobre la renta y riqueza personal en el Perú registra niveles marcadamente inferiores a los países OCDE y al promedio de Latinoamérica y el Caribe.

Gráfico n° 3
Recaudación sobre la renta y riqueza personal en el Perú
y otros países



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Elaboración propia.

- **Perfeccionar el régimen fiscal de la minería y otros sectores claves**

Es innegable que el sector Minero es uno de los principales contribuyentes. Sin embargo, existen limitaciones en su régimen fiscal que afectan el monto y oportunidad de su aporte^{10,11}. Abundante evidencia, incluyendo estudios recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI), indica que hay espacio suficiente para aumentar el aporte tributario de la minería, manteniendo sus niveles de competitividad y atractivo, más aun considerando el actual escenario de

¹⁰ Flores Unzaga, César; Quiñones Huayna, Carlos; Baca Tupayachi, Epifanio y De Echave Cáceres, José. *Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero a la luz de los casos Las Bambas y Cerro Verde*. Lima: Oxfam Perú - CooperAcción, Acción Solidaria para el Desarrollo - Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), 2017. En: bit.ly/3dkEg12

¹¹ Mendoza, Armando y De Echave Cáceres, José. *¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. Lima: CooperAcción, Acción Solidaria para el Desarrollo, 2016. En: bit.ly/3dcKpMJ

ganancias extraordinarias que disfruta el sector gracias a los altos precios internacionales.

- **Mayor transparencia y eficiencia en el uso de los ingresos fiscales**

Otro de los principales problemas de la fiscalidad en el Perú es su endeble legitimidad, vinculada a situaciones de uso descuidado e ineficiente, cuando no ilegal, de lo recaudado. Ello constituye un elemento de desprestigio y alienación del Estado y de los temas fiscales, impidiendo el desarrollo de una cultura tributaria fuerte entre la ciudadanía.

Lo destacable de la propuesta de reforma que en su momento la gestión Francke impulsó, es que, a diferencia de episodios anteriores, cuando cambios parciales y aislados del sistema tributario se introdujeron como paliativos a situaciones de apretura fiscal, esta vez se intentó abordar de forma coherente y comprensiva algunos de los principales problemas del sistema tributario con soluciones que fueran viables y sostenibles.

Lo cierto es que la reforma que proponía el MEF de Francke no llegó en su totalidad a buen puerto. Aunque la solicitud de delegación de facultades terminó siendo aprobada por el Legislativo, a finales del 2021, en el Congreso se introdujeron múltiples modificaciones y recortes a la propuesta original, víctima del tira y afloja de los intereses políticos y económicos acomodados en el parlamento. Así, la aprobación de facultades dejó inevitablemente un sabor a victoria pírrica, pues partes sustanciales de la reforma fueron denegadas.

A ello debe sumarse la potente campaña mediática y de cabildeo de los sectores que veían sus intereses afectados, en particular el minero, que debilitó el empuje por la reforma pese a la defensa, casi en solitario, de parte de Francke y del MEF. El ataque a la reforma tributaria desde los grupos y agendas más disímiles, a menudo sin argumentos técnicos y con una fuerte distorsión

ideológica, evidenció el río revuelto que es parte consustancial de la política nacional.

¿Lo que no fue, no será? Tres temas tributarios críticos

Aunque es indudablemente importante señalar qué se logró de la reforma tributaria propuesta, a pesar de las modificaciones que se le hicieron en el Congreso, más importante es señalar qué no se logró y por qué. ¿Dónde se concentró la oposición y el rechazo? Lógicamente, mayor fue la oposición a aquellos aspectos de la reforma en donde mayores eran los intereses afectados y mayor la capacidad de los grupos afectados para defender sus intereses.

El pedido de delegación de facultades abarcaba una diversidad de medidas para fortalecer la política fiscal y tributaria, la competitividad del sistema financiero y la reactivación económica. El Congreso tenía la potestad de aprobar o denegar la delegación de facultades en su totalidad, o en parte. Al final se otorgó la delegación parcial, concediéndosele al Ejecutivo, mediante la ley n° 31380, la potestad para legislar por un plazo de 90 días en diversos temas, incluyendo fortalecer la fiscalización en casos de incremento patrimonial no justificado, uniformizar el acceso a convenios de estabilidad jurídica, perfeccionar las reglas para conceder beneficios tributarios, incentivar el desarrollo de las actividades acuícola, forestal y de fauna silvestre, entre otros.

Y si bien una larga serie de Decretos Legislativos fueron emitidos por el Ejecutivo, introduciendo avances sustanciales para la lucha contra la evasión y elusión, la simplificación de procedimientos administrativos y el establecimiento de medidas promocionales a sectores productivos¹², esta no deja de ser una visión de vaso medio lleno, pues en el balance de la reforma se ha

¹² Para una visión más amplia de los ajustes introducidos en el tema tributario en el marco de la delegación de facultades, se puede revisar la lista de Decretos Legislativos emitidos, en: bit.ly/3zHYEAN

estimado que apenas se logró concretar el 20% de lo planteado. Como ya se ha mencionado, mucho de la propuesta original de facultades fue recortada o denegada por el Congreso, quedando en el limbo elementos centrales de la tributación, incluyendo tres temas críticos: la reforma del esquema fiscal minero, la racionalización del régimen para las micro y pequeñas empresas (MYPE), y la revisión del tratamiento a las ganancias de capital.

- **Régimen de la minería**

La última vez que el régimen fiscal minero fue modificado, el 2011, no quedó zanjada la discusión sobre qué esquema finalmente garantizaría una adecuada participación del Estado en la renta de dicho sector. Las modificaciones introducidas ese entonces, tales como un impuesto especial y un óbolo especial, así como una nueva regalía minera, más allá de sus aparentes ventajas, no optimizaban la recaudación durante episodios de beneficios excepcionales por altos precios internacionales. También se cuestionaba que el diseño de recuperación de la inversión inicial para un proyecto minero implicara que, por muchos años, no se pagaría impuesto a la renta¹³. Por otra parte, la nueva regalía minera desnaturalizó dicho concepto, convirtiendo a la regalía, que conceptualmente es la compensación o contraprestación por explotar un recurso natural no renovable, en una suerte de apéndice al impuesto a la renta y dependiente de la utilidad de la empresa, haciendo más volátil la recaudación minera.

Vale la pena señalar que la reforma que proponía la gestión de Francke no buscaba introducir nuevos tributos al régimen minero existente, sino que apuntaba a una suerte de ajuste fino, mejorando la transparencia, estabilidad y predictibilidad de la recaudación.

¹³ Ejemplo de esta situación es lo sucedido con el megaproyecto cuprífero de Las Bambas, hasta ahora la mayor inversión minera realizada en Perú. Aunque Las Bambas entró en producción a mediados del 2016, recién ha empezado a pagar Impuesto a la Renta (IR) el 2022.

En ese sentido, el reciente informe del FMI, elaborado a solicitud del MEF, donde se comparaba el régimen fiscal del Perú con otros países mineros, ha confirmado que es viable incrementar la recaudación de la minería acorde a parámetros técnicos y criterios neutrales¹⁴.

- **Ganancias de capital**

Otro tema crítico de la fiscalidad en el Perú es la inequidad en las cargas tributarias, evidenciada por la brecha entre lo que se tributa por las rentas del capital y lo que se aporta por rentas de la actividad empresarial y del trabajo. Así, mientras que una empresa puede pagar hasta 29.5% por IR y un trabajador hasta el 30%, en el caso de ganancias de capital se paga una tasa única de apenas 5%, independientemente del nivel de renta. En otras palabras, el pequeño propietario o inversionista paga lo mismo que el grande, haciendo tabla rasa de las diferencias en ingreso y riqueza.

La propuesta de reforma planteaba reajustar las tasas por rentas de 1.^a y 2.^a categoría, a fin de reducir la inequidad tributaria, particularmente evidente en el caso de las rentas de 2.^a categoría. Dicha categoría corresponde a las ganancias por títulos, acciones, bonos y otras inversiones, siendo la que concentra el mayor poder económico en el país, con apenas 11 000 contribuyentes, acumulando casi la mitad de toda la renta por ganancias de capital. Así, se proponía incrementar la tasa del 5% actual hasta un máximo del 10%, lo que aún habría mantenido al Perú con una de las tasas más bajas en Latinoamérica.

¹⁴ Fondo Monetario Internacional (FMI). *Perú: Informe técnico - Propuestas para la reforma tributaria de 2022: régimen fiscal del sector minero, ganancias de capital e IGV a los servicios digitales*. Washington D.C.: FMI, 2022. En: bit.ly/3d8KZeQ

- **Regímenes MYPE**

El tercer tema clave de la reforma que se quedó en el partidor apuntaba a ordenar y racionalizar el tratamiento fiscal para las MYPE, que actualmente presenta un severo desorden con tres regímenes diferentes, aparte del régimen general, complejizando y dificultando el tratamiento tributario para ese sector.

Este desorden de los regímenes MYPE constituye una barrera para la formalización, imponiendo a los pequeños empresarios una carga de trámites considerable en costos y tiempo. Asimismo, ello juega en contra de una adecuada fiscalización, facilitando las prácticas de evasión y elusión fiscal a partir de los múltiples vacíos y desajustes existentes entre los diversos regímenes.

Así, el pedido de facultades legislativas planteaba avanzar en la formalización de las MYPE, reducir trámites y costos para el cumplimiento tributario, y combatir el fraude fiscal, identificando y beneficiando a las verdaderas pequeñas y micro empresas. Como medida central se planteaba la simplificación y racionalización en un único régimen MYPE, estimándose formalizar de esta manera a un millón de empresas, así como a aproximadamente 300 000 trabajadoras y trabajadores no registrados. Sin embargo, el Congreso decidió no otorgar facultades legislativas en este tema.

Es difícil explicar por qué una propuesta beneficiosa para el fisco y para las MYPE resultó bloqueada. Una hipótesis es que determinados actores políticos, que se arrogan la representatividad del llamado «emprendedurismo», consideraron la propuesta como una intromisión en su coto político, oponiéndose a ella. Otra hipótesis, menos caritativa, es que sectores que actualmente aprovechan el paraguas de los múltiples regímenes MYPE para reducir o evadir impuestos, movieron sus fichas en el Legislativo para bloquear la propuesta.

Las múltiples barreras para una reforma tributaria

El Perú es un país cuyo crecimiento económico y pretensiones de progreso no cuadran con sus modestos niveles de recaudación. Ahora que nuevamente se levanta la ilusión de que nos convirtamos en miembro de la OCDE, es bueno recordar que ya en el 2016 dicha organización evaluó nuestro sistema tributario, identificando serias limitaciones y remarcando la necesidad de reformas que, hasta ahora, siguen pendientes.

Hoy la evidencia en favor de una reforma tributaria es aplastante. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia de la reforma propuesta por el entonces ministro Francke, el camino hacia un mejor sistema tributario está lleno de baches y recovecos. Diversos factores explican por qué seguimos teniendo una fiscalidad débil, a rémora y a contracorriente de otros países con similar nivel de desarrollo económico.

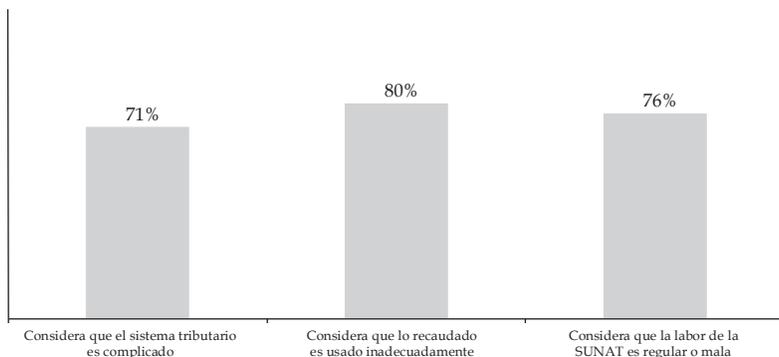
Un primer factor a mencionar es la evidente falta de voluntad de aquellos actores y sectores con poder de decisión sobre la política tributaria, que en la precariedad del escenario nacional, especialmente en los últimos años, han sido renuentes a comprarse el pleito de la reforma y enfrentarse a los intereses económicos y políticos afectados.

Otro factor importante es que el Estado peruano ha aprendido a convivir con una recaudación limitada, disfrutando de los periodos de relativa bonanza y ajustándose el cinturón cuando dichas bonanzas pasan. El Estado opera en la engañosa comodidad de aquel al que con poco le alcanza porque se acostumbró a malvivir. Somos el país de las cuentas fiscales que cuadran, la parte «buena» de la ecuación, porque somos también el país que gasta poco en salud, educación, protección social, etc. Así, para alcanzar el promedio regional de gasto en salud y educación debería elevarse la presión tributaria en un estimado del 6% del PBI, pero es improbable que ello ocurra.

Un tercer factor a considerar es que existe alrededor del sistema tributario un entramado de beneficiarios/beneficiarias del *statu quo*, a quienes no les interesa ni conviene una reforma. El famoso «modelo» de la economía, establecido en los años 90, con sus políticas de ultraliberalización y desregulación, fomentó el surgimiento y crecimiento de sectores que han acumulado gran poder, económico y político, beneficiándose de un sistema tributario laxo. Estos sectores, acostumbrados a una fiscalidad débil y funcional a sus intereses, lógicamente se oponen a aquellas iniciativas que les afectan en temas como la reducción de la informalidad o el combate al fraude fiscal.

Finalmente, hay que señalar un último factor, quizá el más importante, para explicar el porqué, pese a la aplastante evidencia en favor de una reforma tributaria, tan poco se avanza en ese tema: la debilidad, por no decir cuasiusencia, de una cultura tributaria entre la ciudadanía. Entre buena parte de los peruanos y peruanas no hay mayor entusiasmo por reformas que aumenten la recaudación de un Estado percibido como ineficiente, arbitrario y lejano. Así lo expresan las encuestas que recogen el desinterés y desconfianza, cuando no hostilidad, de la ciudadanía ante el tema fiscal.

Gráfico n° 4
Percepción ciudadana del sistema tributario en el Perú, 2019



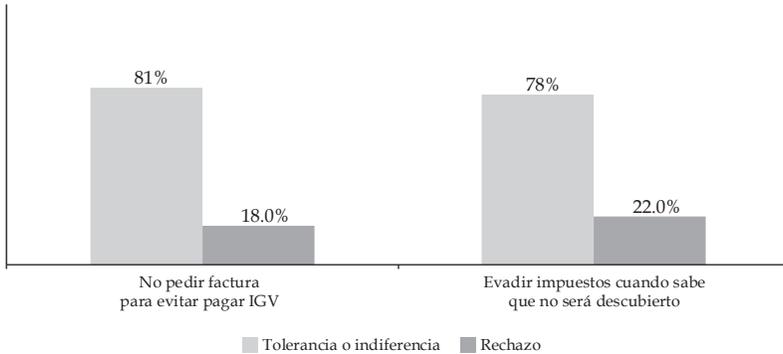
Fuente: Datum Internacional.

Elaboración propia.

Dicho desinterés parece aún más justificado cuando el uso de los recursos públicos con demasiada frecuencia termina marcado por escándalos de corrupción. Más grave inclusive es la actitud permisiva frente al fraude fiscal, con apenas una de cada cinco personas condenando con firmeza la evasión de impuestos, mientras que la enorme mayoría ve el fraude fiscal con indiferencia, o incluso simpatía¹⁵.

¹⁵ Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Proética. *XI Encuesta nacional anual sobre percepciones de corrupción*. Lima: IEP - Proética, 2019. En: bit.ly/3bKJu62

Gráfico n° 5
Percepción ciudadana ante el fraude fiscal, 20190



Fuente: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Proética. *XI Encuesta nacional anual sobre percepciones de corrupción*. Lima: IEP - Proética, 2019. En: bit.ly/3bKJu62

Elaboración propia.

El panorama presente

Lo sucedido con la propuesta de reforma tributaria que impulsó Francke fue una experiencia que, con sus logros y desengaños, tuvo el mérito de exponer las barreras que enfrenta el fortalecimiento fiscal en el Perú. Barreras que no solo son técnicas y legales, sino también políticas. Así, cualquier iniciativa futura de reforma tributaria seguramente enfrentará también un escenario cuesta arriba. En ese sentido, debe señalarse que la tendencia que hoy en día parece imperar, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo, se perfila como opuesta a la construcción de una fiscalidad más fuerte.

Así, en lo que va del 2022 se han dado una serie de iniciativas desde el Gobierno y el Congreso que, más allá de las razones que las motivan, debilitan el sistema fiscal. Tal es el caso de las rebajas y exoneraciones (supuestamente temporales) del IGV y del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a los combustibles y

a diversos alimentos importados, aprobadas en abril pasado en respuesta al alza de precios en dichos rubros^{16,17}. Y aunque estas medidas pueden explicarse como necesarias, pues en principio iban dirigidas a apoyar a las economías familiares, hay dos factores que ponen en cuestión su real impacto: su incierta efectividad y su elevado costo fiscal.

La economía peruana se caracteriza por tener mercados poco eficientes y poco transparentes, frecuentemente dominados por un puñado de agentes. Ello se presta para que beneficios tributarios dirigidos al público consumidor terminen siendo apropiados por los intermediarios que controlan dichos mercados. Tal parece ser lo que ha sucedido, al menos en parte, con las recientes rebajas y exoneraciones del IGV e ISC, según han admitido las mismas autoridades¹⁸. Igualmente, más allá de su discutible efectividad para contrarrestar el impacto de la inflación, hay también que considerar lo oneroso de dichas medidas para la caja fiscal, con una pérdida estimada de recaudación para el 2022 que sería equivalente a 0.5% del PBI¹⁹.

En esa misma línea existen propuestas legislativas recientes, tales como el reparto individual de parte de los recursos del canon y de las regalías mineras, que también atentan contra la integridad fiscal, diluyendo los recursos públicos. Lo mismo puede decirse de las presiones y campañas por parte de diversos gremios y grupos, que buscan sacar su tajada de beneficios fiscales, tal como es el caso de las iniciativas para reimplantar los cuestionados privilegios

¹⁶ Ver: «Congreso aprueba iniciativa para exonerar del IGV a alimentos de primera necesidad». *elperuano.pe*, Lima, 7 de abril del 2022. En: bit.ly/3JK8K8P

¹⁷ Ver: «Gobierno reducirá el ISC a combustibles hasta en 90%». *elperuano.pe*, Lima, 3 de abril del 2022. En: bit.ly/3QcP7ZK

¹⁸ Ver: «MEF admite: exoneración del IGV a alimentos y del ISC a combustibles no funcionó y no se extenderá». *vigilante.pe*, Lima, junio del 2022. En: bit.ly/3SCm17F

¹⁹ Ver: «Nuevas exoneraciones costarían S/ 400 millones mensuales». *ipe.org.pe*, Lima, 11 de abril del 2022. En: bit.ly/3vV9gLz

tributarios que gozó la gran agroexportación durante décadas gracias a la «ley Chlimper», derogada el 2020²⁰.

Estas y otras medidas que atentan contra la sostenibilidad fiscal son expresiones del desinterés y desarraigo que desde la política se tiene con un tema que debería ser absolutamente prioritario: cómo reforzar los ingresos fiscales, requisito indispensable para financiar un Estado mejor y más eficiente, al servicio de los ciudadanos y ciudadanas... por ilusorio e improbable que ello pueda parecer.

A lo anterior también debe sumarse el impacto de episodios como el *affaire* Pacheco, el inefable funcionario palaciego, cuyas maniobras y presiones a la administración tributaria han sido objeto de denuncia e investigación. El caso Pacheco evidencia cómo para sectores del Gobierno y de la política, en general, los temas tributarios se asumen como moneda de cambio para pago de favores y juego de influencias²¹.

Cabe recalcar que, paradójicamente, si de algo puede jactarse la magullada fiscalidad peruana, hoy en día, es de la impresionante recuperación de la recaudación, que tras tocar fondo el 2020 y rebotar el 2021, este año experimenta un auge histórico. Así, para marzo del 2022 los ingresos por tributos fueron superiores en 36% a lo registrado el mismo mes del año pasado. Sin embargo, esta bonanza representa un peligroso espejismo por su naturaleza precaria. El crecimiento de la recaudación se explica principalmente por factores coyunturales: los altos precios internacionales de nuestras exportaciones (que aparentemente ya tocaron techo y han empezado a descender) y la reapertura de las actividades económicas tras el colapso del 2020 (fenómeno que no se va a repetir).

²⁰ Torres, Ani Lu. «Congreso deroga la ley Chlimper luego de 20 años». *larepublica.pe*, Lima, 5 de diciembre del 2020. En: bit.ly/3AbdYHH

²¹ Ver: «Revelan chat de secretario de Palacio presionando a Sunat para favorecer a empresas». *rpp.pe*, Lima, 15 de noviembre del 2021. En: bit.ly/3Qg0nEG

¿Qué queda hacia adelante?

El panorama fiscal se presenta incierto. La reforma tributaria que se emprendió con Francke es ahora agua pasada, con pocas expectativas de avances adicionales significativos, al menos en el corto plazo. Tras la salida de Francke del Gobierno, no se ve en el Ejecutivo a alguien dispuesto a recoger la bandera de la fiscalidad, pues, según parece, las urgencias e intereses gubernamentales van por otros rumbos. En ese sentido, el anterior titular del MEF, el ministro Oscar Graham, en su momento le había echado discretamente tierra a la posibilidad de insistir con las medidas que había planteado Francke y que el Congreso desestimó, por lo que ya no se presentarían proyectos de ley individuales en los temas pendientes de la reforma tributaria.

Hoy con un nuevo titular al frente del MEF, Kurt Burneo, persiste la incertidumbre sobre el rumbo que tomará la política tributaria. Ciertamente, el ahora ministro Burneo en el pasado se expresó críticamente sobre la forma en que se planteó la delegación de facultades en materia tributaria²². Sin embargo, Burneo también se ha expresado en favor del fortalecimiento de la recaudación, señalando la necesidad de hacerla más eficiente y transparente, aprovechando la favorable coyuntura fiscal del 2022²³. Sin embargo, considerando el actual contexto de inestabilidad política, con un Gobierno debilitado y aislado, no está claro qué tanto espacio o ganas tendrá el flamante ministro para relanzar el tema de la reforma tributaria.

Así, las posibilidades de avances significativos en el campo tributario, al menos en el corto plazo, se ven difusas. Más bien,

²² Burneo, Kurt. «Delegación de facultades, ¿qué pasó?». *grupoacropolis.com.pe*, Lima, 23 de diciembre del 2021. En: bit.ly/3w6mMvX

²³ Burneo, Kurt. «Oportunidad para mejorar». *apuntesdeconomia.wordpress.com*, Lima, 24 de febrero del 2022. En: bit.ly/3QuHaiz

podría decirse que el gran peligro para lo que queda de este quinquenio es que, en lugar de avances, ocurran retrocesos en el campo fiscal, pues existe un riesgo real de que se deteriore y desmantele lo que, con mucho esfuerzo, se ha logrado avanzar en temas de la recaudación.

El auge fiscal de este 2022 no deja de ser una externalidad afortunada, que pasara más pronto que tarde, sin cambiar la realidad de una recaudación con problemas y que difícilmente alcanzará para cubrir mayores requerimientos de gasto público. En los próximos años, las demandas al Estado seguirán creciendo, pero los recursos para satisfacerlas no están asegurados. En ausencia de reformas de fondo seguiremos siendo un país con un Estado financiado a medias, con un Ejecutivo y un Legislativo que parecen no tener noción clara de lo que implica la responsabilidad fiscal. Y así, como en otras áreas críticas, nos vamos perfilando a un periodo de oportunidades desperdiciadas.

El reciente mensaje por Fiestas Patrias del presidente de la República, Pedro Castillo, al cumplirse el primer año de su gestión, no da mayor espacio para esperanzarse con una reforma tributaria. En el mensaje apenas se tocó la cuestión fiscal. Ciertamente, se mencionó el tema de las deudas tributarias, cosa muy importante, pero de manera imprecisa, con una vaga promesa de recuperar unos 30 000 millones, sin dar mayores precisiones. Fuera de ello, no mucho más. Los temas de la formalización, la lucha contra la evasión y elusión, la progresividad en la recaudación, la transparencia en el uso de lo recaudado, la fiscalización de los beneficios tributarios, etc., no figuraron en el discurso, y, aparentemente, tampoco figuran en la agenda gubernamental.

Cabe preguntarse entonces cómo el gobierno de Castillo planea financiar sus ambiciosos anuncios de incremento de remuneraciones a servidores estatales, mayores contrataciones de personal, aumento del gasto en salud y educación, ampliación de

programas sociales y expansión de la inversión pública. Quizá la conexión entre causa y efecto, el reconocimiento de que ampliar la recaudación es condición indispensable para sostener ese mayor gasto prometido, aún no ha calado en el Ejecutivo.

En ese mismo sentido, medidas del Gobierno, como la aprobación de la bonificación a docentes por preparación de clases, más allá de su necesidad o legitimidad, expresan una visión simplista y oportunista de la fiscalidad, como un pozo sin fondo del cual se puede sacar agua indefinidamente. Se estima que solo la bonificación docente tendrá un costo fiscal equivalente al 4.4% del PBI²⁴. Así, esta y otras medidas, aprobadas por el Ejecutivo y el Legislativo sin mayor preocupación por su financiamiento, configuran un escenario de creciente precariedad fiscal.

Eventualmente, el Gobierno deberá decidir entre relanzar una reforma tributaria que garantice los recursos para hacer realidad sus promesas, o mantener la inercia de la insuficiencia fiscal y recortar o suspender dichas promesas. Tomando en cuenta lo sucedido en anteriores Gobiernos, que también enfrentaron similar disyuntiva entre la acción y la pasividad fiscal, probablemente la decisión será patear los problemas de la recaudación para el próximo Gobierno. Más aún, las experiencias recientes y lejanas de intentos de reforma tributaria, incluyendo la más reciente con Francke en el MEF, evidencian que se requiere de ideas claras y pulso firme para asumir un proceso que es siempre controversial y resistido.

Posiblemente esperar del régimen de Castillo una nueva intentona por la reforma tributaria es demasiado pedir. Tras haber perdido mucha de su coherencia y legitimidad durante su primer año, probablemente el Gobierno no tiene estómago para pleitos por la reforma fiscal, más aún si en el corto plazo prosigue la

²⁴ Ver: «Promulgan ley de pago a docentes que generará costo fiscal de S/ 42,000 millones». *gestion.pe*, Lima, 16 de junio del 2022. En: bit.ly/3QwM523

bonanza de la recaudación por el auge de las materias primas. Así, sin urgencias ni presiones, la reforma tributaria y su insoportable levedad continuarán siendo relegadas hacia un futuro brumoso, en que algún otro Gobierno se haga cargo.

Petróleo en Loreto: balance y resistencia 1970-2022

Roger Grandez R.

Sumilla

Este texto constituye la síntesis del documento de investigación: *Petróleo en Loreto: balance y resistencia 1970-2022*, elaborado por el Instituto de Desarrollo Socioeconómico (IDS) Prospectiva Amazónica, con el que intentamos brindar una visión cercana sobre los eventos más importantes ocurridos en territorio indígena durante esos años al respecto de dicha actividad. Con este propósito, se ha revisado información y datos desarrollados por los principales actores de la actividad extractiva en el país, como Petroperú, Perupetro y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), además de la consignada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en su portal amigable, de modo que nos permita profundizar en el análisis de datos en contextos diferentes y distantes en el tiempo, como también acercarnos a su realidad, para así evaluar los impactos y consecuencias.

Comprende este texto de tres partes. En la primera se aborda la actividad petrolera en sus últimos 50 años de trabajo, describiendo la renta generada, la participación y uso del Canon y Sobrecanon Petrolero (CSCP) por los diferentes actores involucrados. La segunda se ocupa de los territorios condenados, se explora el impacto ambiental de los derrames petroleros en esas zonas, levantando información del valor económico ambiental, para luego compararlo con la renta generada por la actividad petrolera. La tercera parte responde a los reclamos de derechos y justicia indígena, dejados de escuchar por décadas ante un Estado ausente.

EL PRESENTE ARTÍCULO ES UNA SÍNTESES DEL DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN: *Petróleo en Loreto: balance y resistencia 1970-2022*, elaborado por el Instituto de Desarrollo Socioeconómico (IDS) Prospectiva Amazónica. Con este documento de investigación se inaugura la cuarta línea de trabajo del instituto, el Cuaderno Regional de Investigación (CRI), en el marco de su responsabilidad social. También con este documento se busca propiciar un debate abierto al público en general sobre el petróleo en la Amazonía, siendo este un tema de vital importancia para las/los ciudadanos de Loreto.

Luego de 50 años de actividad petrolera en el suelo de Loreto, intentamos brindar una visión cercana sobre los eventos más importantes ocurridos en territorio indígena durante esos años al respecto de dicha actividad. Para ello, y sin pretender abundar en cuestiones académicas y bibliográficas, hemos hecho el esfuerzo de revisar datos e información desarrolladas por los principales actores de la actividad extractiva en el país, como Petroperú, Perupetro y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), así como la que se encuentra en el portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para luego generar valor de información que nos permita profundizar en el análisis de datos en contextos diferentes y distantes en el tiempo, como también acercarnos a su realidad, para así evaluar los impactos y consecuencias.

Un segundo esfuerzo del trabajo desarrollado tiene que ver con la nomenclatura de la comunicación, la misma que es amigable en su forma y contenido para una buena cobertura y divulgación, de manera de llegar a la mayor cantidad de ciudadanas y ciudadanos, y así formar una masa crítica de conocimiento informado y entrar en una etapa de decisión, si la actividad petrolera es viable o no en Loreto en términos sociales y ambientales, y bajo qué condiciones se tiene que interactuar para una visión de futuro (bajo en carbono y en la deconstrucción para la generación de valores productivos distintos al de la industria petrolera, que selle el trabajo formal, la sostenibilidad de ingresos y la disminución de la desigualdad).

La primera parte de este artículo detalla la actividad petrolera en sus últimos 50 años de trabajo, describiendo la renta generada, la participación y uso del Canon y Sobrecanon Petrolero (CSCP) por los diferentes actores involucrados, extendiéndose el análisis a los núcleos ejecutores, créditos agrarios y a la investigación académica. Las evidencias no son nada alentadoras, planteándose, a raíz de sus resultados, una nueva reforma de descentralización fiscal bajo un enfoque de resultados focalizados.

En la segunda parte de este texto veremos los territorios condenados, exploraremos el impacto ambiental de los derrames petroleros en esas zonas, sin llegar a los detalles, levantando información del valor económico ambiental, para luego compararlo con la renta generada por la actividad petrolera. Ensayaremos después un panel de información sobre valor dañado en el capital humano, que es la pepita de oro del territorio indígena.

La tercera parte responde a los reclamos de derechos y justicia indígena, dejados de escuchar por décadas. Durante los últimos años las manifestaciones públicas por el control territorial del suelo indígena, con el objetivo de llamar al Estado ausente y de demandar a las empresas por sus clásicos y poco innovadores programas de gestión social, alcanzaron un escenario de múltiples dimensiones: actas suscritas que no se cumplen; fondos económicos

de trato directo en negociaciones (de 0.75% a 2.5% del valor de la producción petrolera); planes de cierre de brechas (PCB) sin presupuestos, planteados desde el enfoque de resultados, poniendo en escena los núcleos dinamizadores de desarrollo (NDD), quedándose como una propuesta de papel; y organizaciones indígenas y líderes locales tejiendo acuerdos y tramas que no necesariamente alcanzan el beneficio colectivo.

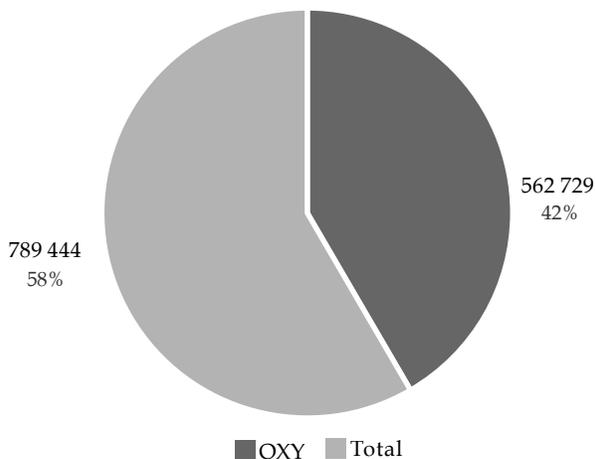
Parte uno: riqueza escondida y explotada

La madrugada del 16 de noviembre de 1971 la vida económica, social y ambiental de Loreto, y de sus ciudadanos y ciudadanas, cambió aceleradamente y para siempre. El anuncio gubernamental del descubrimiento de petróleo en «el primer pozo perforado en la Selva Norte» por la empresa estatal Petróleos del Perú (Petroperú), «el Corrientes X-1 (Trompeteros)»¹, hoy lote 8, aceleró las neuronas institucionales y locales de una manera imposible de describir con certeza. En 1972, la empresa petrolera OXY encuentra petróleo en el pozo «Capahuari 1A-41-X1, que más adelante se convertirían en el Lote 1-AB». Tanto Petroperú como OXY, las dos únicas empresas productoras hasta 1993, se convierten en dinamita, no solamente por su uso en la etapa de exploración, sino también porque su asociación, trabajando en una selva libre e inhóspita, y sin ninguna regulación legal ni técnica para con el medioambiente, inició la destrucción de los medios de vida de las poblaciones de la zona, cuyas lenguas originarias, a pesar de ser dominantes en el territorio, también fueron una limitante para entender el lenguaje de una voraz industria extractiva, cuyos pozos fluyentes terminaron por contaminar sus suelos y aguas naturales. Así, basados en el «modelo peruano» de servicios, donde en el 50% del producto extraído se queda en el Estado, al 31 de

¹ Petróleos del Perú (Petroperú). *Memoria anual 1972*. Lima: Petroperú, 1973.

diciembre de 1973 se habían firmado 16 contratos con empresas petroleras extranjeras para la explotación de crudo en la selva de Loreto. En 1975, OXY registra su primera producción, continuada hasta 1999, acumulando 563 millones de barriles, lo que representa el 42% de la producción de petróleo crudo de Loreto, llegando a tener una participación del 83% en el trienio 79-81. Para 1979, los pozos productivos en Loreto sumaban 25², todos ellos fluyentes. Durante el tiempo de vigencia del contrato con OXY trabajando en el lote 1-AB, el valor de la producción, medido por la cotización crudo WTI, acumuló USD 12 464 millones.

Gráfico n° 1
Producción acumulada de petróleo crudo, OXY
(lote 1-AB) y total
periodo 1975-1999
(en miles de barriles y en porcentaje)



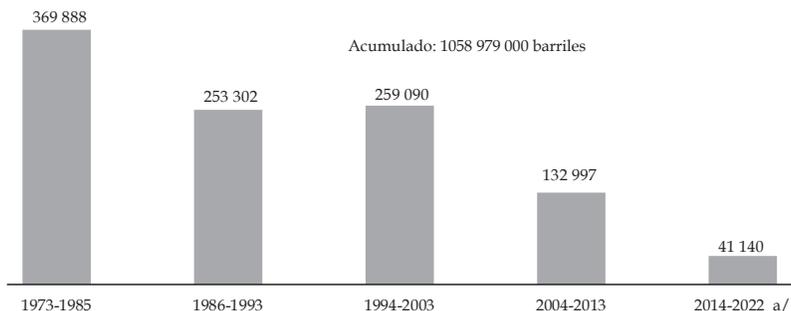
Fuente: PetroPerú, PeruPetro y OXY.

Elaboración propia.

² Perú en cifras, operaciones. OXI, diciembre 1998.

Durante los 50 años de actividad petrolera en Loreto, desde el año en que se registra la primera producción, en 1973, los barriles de «oro negro» extraídos desde las profundidades de la Selva acumularon 1058 979 000 barriles, con una renta anualizada y acumulada de USD 32 108 millones. Durante esa etapa, se observan dos momentos en que la generación de renta petrolera crece, sumando juntos el 60% de lo aportado: el primero, en el periodo 1973-1985, que se eleva por efecto de una mayor producción, y el segundo, en el periodo 2004-2013, que se eleva por efecto del precio.

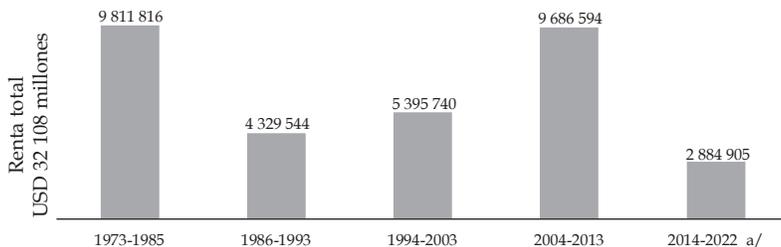
Gráfico n° 2
Loreto: producción petrolera
(en miles de barriles)



Fuente: Frederica Barclay - Petróleos del Perú (Petroperú).

Elaboración propia.

Gráfico n° 3
Loreto: renta petrolera 1973 - 2022
(en millones USD)



Fuente: es.statista.com

Elaboración propia.

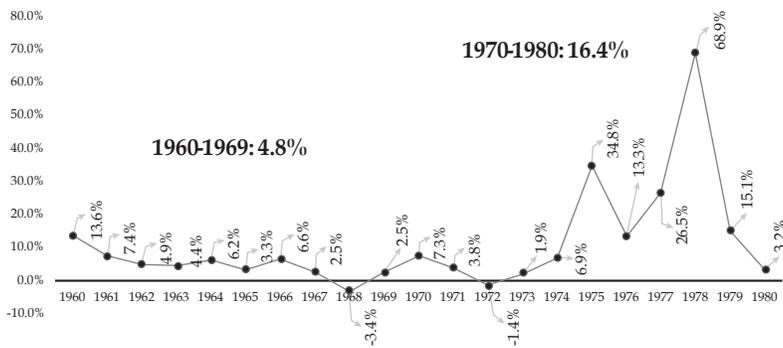
A partir de 1986 la producción de petróleo crudo en Loreto comienza un largo camino de descenso continuo, pasando de 42 millones de barriles año a producir 3.7 millones al finalizar el 2021. La fuerte crisis recesiva inflacionaria a inicios de agosto de 1985 y los ajustes estructurales de principio de la década de los 90 (que incorporó una nueva carta constitucional en 1993), devino en el fortalecimiento institucional y creación del Ministerio del Ambiente, desde donde se emitieron nuevas normas legales de control y fiscalización de la industria de los hidrocarburos, en el marco de una economía de mercado regulado, apareciendo también un conjunto de instituciones de supervisión, como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. La creación de Perupetro, junto con el rediseño de la estatal Petroperú, reducida a participar con una porción pequeña del mercado de hidrocarburos y encargada de la administración del Oleoducto Nor Peruano (ONP), ahora su principal problema, no detuvo el fuerte descenso de la actividad

petrolera, a pesar de que desde el 2004³, y por 18 años, la siempre voluble cotización del petróleo crudo en el mercado internacional se mantuvo alta, teniendo como referencia el valor del crudo de 1980, cuando llegó a cotizarse en USD 35.52/barril, siendo la más alta en el tiempo, hacia atrás y hasta el 2003.

La participación de la actividad petrolera en la economía de Loreto penetró en su raíz desde aquella mañana del 16 de noviembre de 1971. Así pasaron más de 50 años y la huella del petróleo no solamente ingresó a los suelos y ríos de la región, sino también amordazó presupuestos y encadenó actividades económicas urbanas que forman parte de su sistema logístico, mientras en sus zonas rurales, las empresas, en su afán de salvar su responsabilidad social, implementaron proyectos y actividades, constituyéndose en un subsidiario del Estado, sin serlo, forzadas a reemplazarlo para poder cubrir las exigencias de las poblaciones en sus ámbitos de influencia. Es por ello que cuando existe auge en la actividad petrolera, la economía de Loreto se enciende, y viceversa. Desde el segundo quinquenio de los 80, el departamento de Loreto ingresó en una crisis profunda de no reversión. La única vez en que la economía de Loreto llevó a que sus ciudadanos y ciudadanas se sientan las personas más felices del mundo fue en la segunda mitad de la década de los años 70, creciendo en 32% anual. En esa década, el Producto Bruto Interno (PBI) de la región promedió 16.4%, cuatro veces más que en la década anterior, con un resultado espectacular en 1978, cuando alcanzó la cima de 69%, un año después de que se pone en funcionamiento el ONP.

³ En abril del 2011 la cotización del petróleo crudo había roto la barrera de los USD 113/barril WTI por primera vez en la historia petrolera.

Gráfico n° 4
Loreto: evolución del PBI, variac%
(1990=100)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2019.

Elaboración propia.

A lo largo de la historia petrolera de Loreto se observan varios procesos de descentralización fiscal del recurso. En noviembre de 1976 se publica el Decreto Ley n° 21678 como respuesta a las protestas ciudadanas que exigían participar de la renta petrolera con el 10% del valor de la producción, pues existe en la memoria colectiva loreтана el recuerdo de lo ocurrido con la explotación de otros recursos naturales, como el caucho y maderas finas, que no generaron renta alguna al territorio. En setiembre de 1985 se registra una segunda descentralización con la ley n° 24300, donde incorpora, en su distribución, a los gobiernos locales (40%), a la universidad pública (5%) y al Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana (IIAP), creada el 30 de diciembre de 1981, con el 3%, asignándole a la institución de desarrollo regional (hoy Gobierno Regional de Loreto) el 52%, que antes de 1985 tenía el control total del recurso financiero. De ese 52% asignado al Gobierno Regional de Loreto, el 12% se destina a un fondo para promover la economía rural a través de créditos agrícolas, pecuarios y pesqueros. La norma legal promovida por

el parlamento en setiembre de 1985 nos lleva a tejer una lógica de desarrollo territorial: el IIAP tenía que realizar los estudios para zonificar el territorio y evaluar su potencialidad para definir intervenciones públicas (regionales y locales) que promuevan inversiones privadas sostenibles, así como evaluar las condiciones productivas de la economía rural para promover actividades de mayor potencial a través del impulso de un fondo creditico que trabaje como fondo rotatorio. La universidad, representada por la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP), tenía que acelerar investigaciones académicas, estudios sectoriales y planes de desarrollo como propuesta de acción planificada en el tiempo y acción guía de hacia dónde se tienen que dirigir los esfuerzos públicos en términos de focalizar inversiones, así como sentar las bases de políticas públicas armonizadas con la vida natural y con los medios de vida de las poblaciones de mayor vulnerabilidad que se encuentran en suelo rural distantes (zonas de frontera) y distintos por sus lenguas originarias. En el tiempo, este esquema de desarrollo territorial no funcionó, pues ninguno de los actores involucrados pudo tejer esfuerzos mancomunados como visión de conjunto. La UNAP nunca presentó una propuesta de desarrollo a pesar de que recibió recursos del canon y sobrecanon petrolero por un valor de S/ 231 millones en el periodo 1994-2021⁴. El IIAP realizó esfuerzos de investigación de los recursos naturales para otros (instituciones internacionales), mientras que la Zonificación Económica Ecológica (ZEE) tan solo se validó para la provincia de Alto Amazonas y una microzonificación en el eje carretero

⁴ La universidad pública participa de la distribución de la renta petrolera recibiendo el 5% del valor de la producción. A pesar de que el 11 de enero del 2011 se creó la Universidad Autónoma de Alto Amazonas, mediante la ley n° 29649, con sede en la provincia de Alto Amazonas, Yurimaguas, esta participó de la renta del canon petrolero recién en el mes de marzo del 2022. Entre los años 2015-2021, la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) recibió como transferencia por concepto de canon y sobrecanon petrolero (CSCP), S/35 784 000, de los cuales ejecutó S/47 295 (0.13%) para investigación básica.

Iquitos-Nauta. El Gobierno Regional de Loreto y los gobiernos locales no articularon esfuerzos, recayendo las políticas de acción e intervención de los recursos públicos en la visión del jefe de pliego.

Una tercera descentralización fiscal del recurso canon se realizó en octubre del 2006 como respuesta a la acción de protesta indígena en la zona petrolera. Dicha protesta buscaba evitar una mayor destrucción de los medios de vida y de la salud colectiva de las poblaciones producto de la intervención irresponsable de la actividad petrolera en los lotes 1-AB y 8, ambos con 35 años de actividad. El Acta de Dorissa, firmada por las comunidades indígenas afectadas, varios estamentos del Estado y la empresa Pluspetrol Norte S.A., promovió el Decreto de Urgencia n° 028-2006 en octubre del 2006, el mismo que fue perfeccionándose hasta el 2010. Mediante ese decreto se crearon los Núcleos Ejecutores (NE), con fondos intangibles del 5% para los gobiernos locales que se encuentran en el ámbito del distrito petrolero (incluido a la alcaldía provincial) y el 10% al Gobierno Regional de Loreto, para que sean las propias localidades y comunidades campesinas y nativas quienes definan sus proyectos de inversión y gasto social, transfiriéndose los recursos financieros a los NE, convirtiéndose estos en Unidades Ejecutaras (UE) en el marco de normas legales que estipulan compromisos y rendiciones de cuentas.

La implementación del mecanismo de NE si bien tuvo resultados en otros lugares⁵ con otros proyectos, en Loreto fue un fiasco: de los S/ 131 millones calculados desde enero del 2007 a diciembre del 2021, se transfirieron recursos para 117 proyectos de inversión para igual número de NE, desembolsándose S/ 33 millones en el periodo 2014-2022 (marzo), teniéndose 13 proyectos como

⁵ Ver: Álvarez, Lourdes. *Cuando la comunidad ejecuta: Experiencia en la ejecución de programas rurales de agua y saneamiento en Perú a través de núcleos ejecutores*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2019. También ver: Gómez Osorio, Andrés; García Ferro, Luz Ángela; Zepeda, David y Silva, Jenifer. *Detrás de la ejecución de proyectos de desarrollo: Desafíos que parecían insuperables*. Washington D.C.: BID, 2020.

culminados, con un valor de S/ 4.4 millones, mientras otro grupo de obras están en condición de no culminadas, que faltan rendir cuentas, proyectos intervenidos y otros en ejecución, por un valor de S/ 28 millones. El 80% de los proyectos seleccionados por las comunidades nativas como prioridad son de electrificación (45.3%) y de remodelación de establecimientos educativos (34.2%).

¿Cómo se distribuye el canon y sobrecanon petrolero y cuánto fue asignado desde su creación?

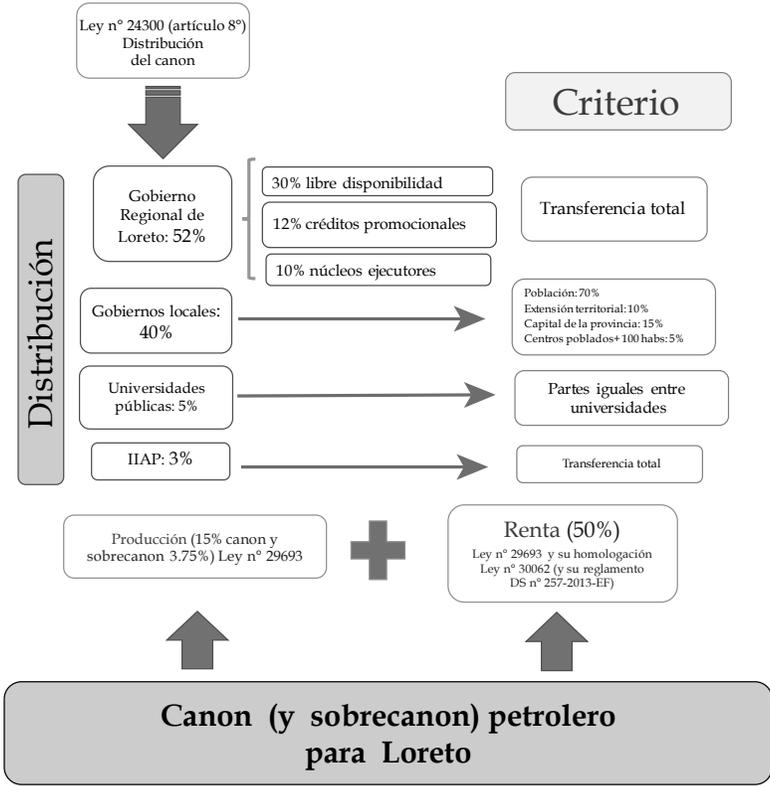
Desde su creación, en 1976, hasta diciembre del 2011, el Canon y Sobrecanon Petrolero (CSCP) fue de 10% del valor de la producción petrolera, siendo fondos que serán gastados en forma integral para el desarrollo socioeconómico de la región. Con la promulgación de la ley n° 29693, de junio del 2011, a partir de enero del 2012 el canon se elevó a 15% y el sobrecanon a 3.75%, calculados sobre el valor de la producción. La misma norma legal crea el CSCP por renta, asignándole el 50% del valor declarado y pagado por las empresas petroleras.

Como ya se ha mencionado, en setiembre de 1985 se publica la ley n° 24300 y desde entonces el CSCP se democratiza, participando en esta distribución el Gobierno Regional de Loreto, los gobiernos locales, la universidad pública y el IIAP. En el caso del Gobierno Regional de Loreto, distribuye su parte asignada (52%) en promocionar los créditos agropecuarios y pesqueros (12%) y los NE (10%), siendo dicha distribución intangible.

Las transferencias que se registran del canon petrolero para Loreto (iniciadas en 1979) han sido dolarizadas hasta 1993 para efectos del presente estudio, por efectos inflacionarios y cambios en la denominación de la moneda nacional. Así tenemos que desde 1979 al 2022 el CSCP (por producción e impuesto a la renta) para Loreto fue de USD 2174 millones, como fondos intangibles

para ser utilizados íntegramente para el desarrollo socioeconómico del departamento.

Cuadro n° 1
Distribución actual del canon y sobrecanon petrolero en Loreto



Elaboración propia (enero 2022).

Cuadro n° 2
Asignación 1994–2022 a/ (en soles)

Asignación 1994-2022 A/(En soles)			
	Producción	Impuesto a la renta <small>1/</small>	Total S/
Gobierno Regional de Loreto (52%)	S/ 2434 571 564	S/ 73 002 893	S/ 2507 574 457
Gobiernos locales (40%)	S/ 1872 747 357	S/ 56 158 380	S/ 1928 905 737
Universidades (5%)	S/ 234 093 420	S/ 7 019 797	S/ 241 113 217
IIAP (3%)	S/ 140 456 052	S/ 5 745 218	S/ 146 201 270
Total general por CSCP por producción y renta			S/ 4823 794 681

A/ al mes de junio 2022
1/ del 2013 al 2022

Fuente: perupetro.com.pe / www.mef.gob.pe

Elaboración propia (julio 2022).

Condiciones operativas de las empresas, en la actualidad

En el espacio rural loreetano existen dos lotes en fase de operaciones que coinciden únicamente en la calidad del producto que de ellos se consigue. Medidos según los grados API, con 14° está el lote 67 –cuenca del río Napo– y con 20° el lote 95 –campo Bretaña–. Documentos elaborados por Perupetro⁶, y de acceso público, calculan los gastos operativos o gastos operacionales (OPEX) de los lotes en producción, sobre la base de información generada por las mismas empresas y en su condición de fiscalizador del contrato. El lote 67 fue calculado así en USD \$53.70 por barril, mientras que del lote 95 en USD 13.64 barril. La inversión generada en los campos de producción del lote 95, con tecnologías de punta (pozo horizontal 6H y otros)⁷ para trabajar en pozos nuevos y fluyentes, permite un mayor rendimiento y productividad del recurso petrolero extraído y comercializado. Una rápida evaluación

⁶ Contratos de Explotación y Explotación de Hidrocarburos: supervisión de contratos. Perupetro, febrero y abril del 2021. Ver en: bit.ly/3RCSikX

⁷ PetroTal. *Reporte de Sostenibilidad 2020*. Lima: PetroTal, 2021.

de resultados, a raíz del valor OPEX del lote 95, nos dice que la ganancia operativa por barril sería de USD 86⁸, con un bolsón de seguridad ante una tormenta de precios deslizándose hacia abajo, situación difícil que pueda ocurrir en un entorno como el que está viviendo el mundo actual. En el caso del lote 67, la ganancia operativa estimada estaría por los USD 46 barril, con más exposición de caer en riesgo de precios bajos.

Uso y destino del recurso canon petrolero

En la ley de origen del canon petrolero de 1976 (Decreto Ley n° 21678), modificado en 1982 (artículo 2° de la ley n° 23538), se establece claramente que «el producto del canon (...) constituye ingreso propio intangible del departamento de Loreto y se aplicará en forma integral al desarrollo socio-económico del departamento» (el subrayado es nuestro). Solo existe una restricción en cuanto a la composición del gasto (con la excepción de los gobiernos locales), dictaminado en el Decreto de Urgencia n° 01-94 del mes de enero 1994, donde se asigna hasta un máximo del 20% para gastos corrientes y un mínimo de 80% para inversiones. En el caso del Gobierno Regional de Loreto, no hay restricción alguna en cuanto a la disposición del gasto, resultándole indiferente comprometer presupuesto para inversiones o gastos corrientes. En los casos de la UNAP y del IIAP, la orientación de su uso son para los fines que fueron creados.

El Gobierno Regional de Loreto generó gastos por un valor de S/ 2508 millones, de los cuales el 43% se destinaron para cubrir proyectos del sector Infraestructura, siendo la obra de mayor importancia presupuestaria la de la Planta de Tratamiento y Aguas Residuales (PTAR), con una inversión de S/ 347 millones, seguido

⁸ Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). *La cotización del barril WTI promedio de los primeros cinco meses del 2022 es de USD 99.2. Nota Semanal 21-2022*. Lima: BCRP, 2022.

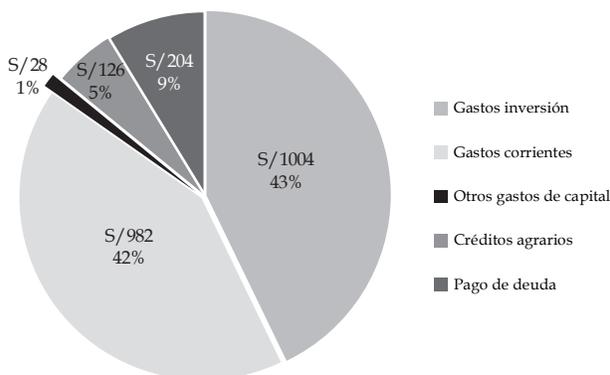
muy de lejos por el sector Transportes, con S/ 166 millones, que destinó la mitad de su presupuesto en la construcción de tramos y puente de la carretera Iquitos-Nauta, en el periodo 2003-2006. La construcción de centros educativos (sector Educación) ocupó el tercer lugar de prioridad, ejecutándose inversiones por S/106 millones, siendo el periodo 2003-2006 cuando más se orientó su presupuesto a la infraestructura escolar (40%).

De otro lado, tenemos que el 42% del presupuesto del Gobierno Regional de Loreto se destinó a gastos corrientes, lo que es en teoría un absurdo toda vez que dicho gasto no contribuye con el desarrollo territorial, teniendo como referencia los usos de otros impuestos generados por las industrias extractivas (ley n° 27506), como el gas y la minería, donde se destina el presupuesto exclusivamente para inversiones. Sin embargo, la región Loreto, por su condición geográfica (limita con tres países diferentes: Brasil -expansionista-, Ecuador -amenazante- y Colombia -peligroso por su influencia del narcoterrorismo-) y por sus pésimos indicadores sociales y económicos, tiene grandes necesidades, por lo que requiere de un fuerte componente de gasto social, que urge sea responsable, encadenado, por ejemplo, a erradicar el analfabetismo en todas sus formas, en fomentar el acceso al aula y su permanencia, y en fortalecer el cuidado de la salud comunitaria.

Resalta un dato importante en la ejecución del gasto por la entidad del desarrollo regional y es el destino del canon para promover la economía rural, reflejado esto en la inversión en actividades agrícolas y pesqueras. Para estos propósitos se han destinado S/ 126 millones en el largo periodo del 2003 al 2014, cuyo sistema de créditos y de recuperación ha sido cuestionado por los órganos nacionales de control presupuestarios por su perjuicio al Estado. Esta mala experiencia afectó a las próximas dos generaciones de periodos de gobierno regional (2015-2022), al punto de congelarse estos fondos, dejándolos inutilizable para su propósito original. Es así que desde el 2015 al mes de mayo del 2022,

los fondos intangibles destinados del presupuesto regional para créditos promocionales (12%) no están siendo utilizados, acumulándose S/ 37 millones, que es muy probable ya no existan en su totalidad, toda vez que se gastaron para crear infraestructura de apoyo al sector Agrícola, Pecuario y Pesquero (ley n° 26385).

Gráfico n° 5
Gobierno Regional de Loreto: gasto total con recursos del CSCP
2003-2021
(en millones de soles y porcentajes)



Fuente: www.mef.gob.pe

Elaboración propia.

En el caso de los gobiernos locales, estos perciben el 40% del canon petrolero desde 1985, gracias a la ley n° 24300 del mes de setiembre de ese año. Sin embargo, un aspecto lacerante del recurso canon destinado a las municipalidades es su distribución basada en el peso poblacional. Así, los territorios con mayor carga poblacional tienen un peso del 70%, mientras las capitales de provincia tienen un 15%, dejándose huérfanos presupuestalmente a los territorios donde se extrae el recurso petrolero, que son más pequeños y con menor población, lugares donde se concentran los mayores déficits de infraestructura básica y de servicios, además de los irreversibles

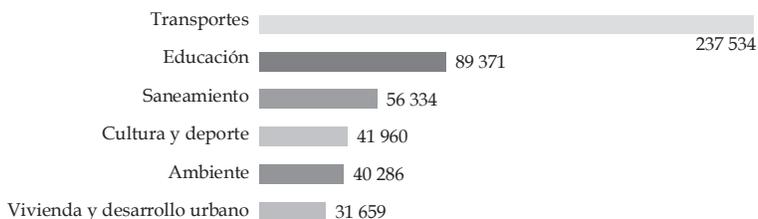
daños a los ecosistemas. Esta forma de participación del recurso financiero, sin duda, genera desigualdad y desproporcionalidad en la asignación presupuestal.

Otro dato a tomar en cuenta de los gobiernos locales es que del 2007 al 2021 ejecutaron gastos por S/ 1076 millones, de los cuales el 74%, en promedio, se destinaron a gastos de inversiones. Un aspecto importante revelado en la data de estudio es el peso del recurso canon en el total de ingresos municipales, siendo importante hasta el 2014, cuando llegaba al 50%, en promedio, siendo el 2007 el año donde el canon representaba el 87% de los ingresos municipales. A partir del 2015 la importancia del canon se vuelve marginal por dos hechos importantes: (1) la caída de la producción petrolera, afectada por el alto riesgo imputado en sus operaciones, como las afectaciones del oleoducto y las huelgas de las poblaciones indígenas, volviéndose las intervenciones con proyectos o actividades muy sensibles y difíciles de programar, a razón de que nadie garantizaba un flujo de ingresos medianamente razonable; y (2) la incorporación de otras fuentes de financiamiento y un mejor rendimiento de los recursos directamente recaudados (impuesto predial). Es así que otros recursos ordinarios ingresaron a la plantilla presupuestal del gobierno regional, volviéndolo dinámico a la gestión municipal, a tal punto que en los dos últimos años de gestión presupuestal (2020-2021) el canon llegó a ser marginal: 9.5% del presupuesto.

Coincidiendo con su función principal, los gobiernos locales apuntalaron gastos en ampliar y mejorar la red de pistas y veredas de la zona urbana, destinando S/ 238 millones, lo que representaba el 30% de la inversión municipal total, invirtiendo principalmente en ciudades en constante crecimiento poblacional como Iquitos metropolitano y la dinámica ciudad de Yurimaguas, la que fue ganando importancia desde la apertura de la carretera a Tarapoto en marzo del 2009. La construcción de locales escolares es la segunda prioridad de los gastos municipales, realizada con

financiamiento proveniente del canon, así como de otras fuentes que fungieron como colaboradores presupuestales.

Gráfico n° 6
Gobiernos locales: inversión en proyectos 2007-2021
(en miles de soles)



Fuente: www.mef.gob.pe

Elaboración propia.

Parte dos: territorios condenados

Los primeros 30 años de actividad petrolera en la región Loreto y los estragos del tubo tendido en suelo rural y en operaciones desde principios de 1977 (expuesto a los acontecimientos naturales y a los riesgos antrópicos denunciados por Petroperú), provocaron un inmenso daño en el ecosistema terrestre y acuático de la región, siendo este fundamental para la vida de las poblaciones que están en la zona de influencia directa de la actividad petrolera.

En este acápite trataremos de valorar el daño ambiental, al que denominamos Valor Económico de los Sitios Impactados (VESI), sobre la base del trabajo realizado por León y Zúñiga⁹ y la Resolución Ministerial n° 376-2019-MINEM/DM, del 2 de diciembre del 2019, para luego añadir la información de los indicadores sociales y

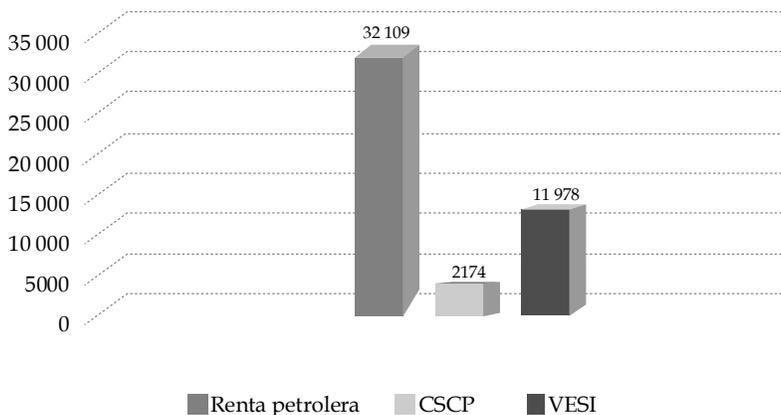
⁹ León, Amayra y Zúñiga, Mario. *La sombra del petróleo. Informes de los derrames petroleros en la Amazonía Peruana, 2000-2019*. Lima: Oxfam, 2021; *Para prender el silencio. Historia de olvidos, tecnicismos y daños petroleros en el Lote 8*. Lima: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (Caaap), 2021.

económicos recogidos por el censo 2017 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁰, en los 25 distritos identificados en el corredor petrolero por el Plan de Cierre de Brechas (PCB), que busca elaborar un *ranking* de índice de vulnerabilidad del territorio, con el objetivo de determinar el valor económico y social de los sitios impactados.

Una primera aproximación del VESI en Loreto se muestra en el gráfico n° 7, donde se ve que el valor de los sitios impactados equivale al 38% de la renta petrolera generada en los 50 años de dicha actividad, y que ese valor es seis veces mayor a las transferencias totales por concepto de canon y sobrecanon petrolero.

Gráfico ° 7

Loreto: balance de resultados comparando renta petrolera, canon transferido y Valor Económico de los Sitios Impactados (VESI), 1973-2022 (en millones de USD)



Elaboración propia.

¹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. Lima: PNUD, 2019.

Si se hace una narrativa de los datos de pobreza, los ingresos monetarios de las familias, la tasa de dependencia demográfica, el analfabetismo, la esperanza de vida al nacer y los indicadores que muestran el atraso escolar, cifras que en su conjunto relacionan una cadena de indicadores de pésimos resultados en el presente y un terrible panorama para enfrentar los desafíos del futuro (como restaurar la naturaleza para una vida digna y segura), nos queda claro que no existe una fórmula mágica ni una política pública salvadora (ni con la implementación del PCB) que vaya a quebrar la tendencia de penumbra de un territorio condenado por siempre y para siempre.

Parte tres: compensaciones, beneficios sociales y control territorial

El 2006 se marca el hito disruptivo para alcanzar derechos y justicia indígena en el territorio de Loreto, frente a la larga impunidad de la actividad petrolera y sus procesos extractivos asociados a malograr irreversiblemente los planes de vida de las poblaciones asentadas en el área de influencia de los pozos petroleros. Las poblaciones achuar toman el control del lote 1-AB¹¹ y del lote 8 el 10 de octubre del 2006 en la batería de producción Dorissa, operada en ese entonces por la empresa Pluspetrol Norte, como producto de reuniones y eventos frustrados con el Estado y la empresa para detener y evaluar los problemas de contaminación y afectación directa en la salud de sus poblaciones, luego de revelarse, a comienzo de ese año, los resultados de monitoreo de calidad del agua elaborada por la Dirección Regional de Salud - Loreto (Diresa - Loreto). Como parte de la lucha iniciada el 2006, el 2007 la población achuar presenta en la corte de los Estados Unidos una demanda

¹¹ En octubre del 2006 la producción del lote 1-AB disminuyó en 22%, mientras que el lote 8 lo hizo en 18%, acumulando una pérdida de producción de 276 407 barriles, valorizados a precios WTI en USD 16 278 000.

contra la empresa OXI por los daños con desechos tóxicos vertidos directamente a sus fuentes de agua natural y suelos. El 2015 se llega a un acuerdo entre las partes con compromisos directos de la empresa para que desarrolle proyectos de inversión para el beneficio de las cinco comunidades demandantes. Se desconoce el monto del acuerdo, siendo la Organización No Gubernamental (ONG) Racimos del Ungurahui, promotora de las luchas indígenas y formadora de líderes locales, la encargada de movilizar los fondos comprometidos por la OXY a través de las recientemente creadas empresas comunales.

Si bien existen marcos legales (Decreto Supremo n° 081-2007) que amparan la compensación por derrames de petróleo, esta modalidad solamente es posible para reparar daños ambientales y no para compensar económicamente a las/los afectados, tal como ocurrió con la comunidad indígena de Cuninico y Petroperú por ser administrador del ONP. Esta indefinición sobre indemnizaciones y compensaciones económicas a las poblaciones afectadas por efecto directo de la actividad petrolera, promovió incluir en la agenda indígena un fondo social que comenzó a negociarse el 2015 en la consulta previa del lote 192, ante el anuncio de un nuevo operador. En agosto del mismo año, Perupetro, responsable de promover las actividades extractivas y negociador de los contratos, conjuntamente con la empresa Pacific Estratus (contrato de servicio temporal de dos años), plantean a la Federación de Comunidades Nativas de Corrientes (Feconaco), a la Federación Indígena Quechua del Pastaza (Fediquep), a la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) y a sus asesores, presentes en el acto de consulta previa, un fondo social de 0.75% sobre la producción fiscalizada de petróleo. La empresa recibe una contraoferta de parte de la Feconaco y de la Fediquep de elevar dicho fondo a 2.5% o S/ 10 millones anuales, propuesta que es rechazada por la empresa. Finalmente, se firma un acta con las poblaciones de la cuenca del río Tigre, quienes aceptan el 0.75%,

el mismo que se incorporó en el contrato de servicios del 30 de agosto, cuyo uso sería el de promover inversiones en proyectos de desarrollo y vigilancia social.

En el lote 95, hasta fines de mayo del 2022, se viene negociando la definición de un fondo económico de 2.5% sobre la producción fiscalizada de petróleo, en el marco de una mesa técnica creada mediante la Resolución Ministerial n° 144-2022-MINEM/DM, publicada el 7 de abril de este año. Las propuestas de los principales actores, la Asociación Indígena de Desarrollo y Conservación de Bajo Puinahua (Aidecobap) y PetroTal (la empresa), son opuestas en cuanto a su uso y destino. Aidecobap plantea que el petróleo extraído se encuentra en su territorio, por tanto, les pertenece, por lo que lo manejarán de manera autónoma para desarrollar actividades en beneficio de sus asociados y asociadas (30% de la población del distrito de Puinahua se autodefine como indígena), planteando la creación de un fondo de fideicomiso. La empresa, por su parte, plantea crear un fondo de desarrollo para generar proyectos de desarrollo inmediato y de fuerte impacto que beneficie a todos y todas en el marco de una estructura administrativa donde prevalezcan dos condiciones básicas: representatividad y transparencia. El fondo en disputa, acumula, al mes de abril del 2022, un valor de USD 2 762 000. En este desencuentro se incluye a los representantes de las poblaciones mestizas agrupadas en la Junta de Autoridades de Puinahua, cuya posición es contraria a cualquier propuesta de Aidecobap.

En la actualidad, el único acuerdo al que han llegado Aidecobap y PetroTal es el denominar el monto acumulado como fondo de fideicomiso.

Conclusiones y recomendación

Una primera conclusión de la actividad petrolera en Loreto desde aquella mañana del 16 de noviembre de 1971, es que fue

un desastre: penetraron al corazón de la Selva, sin permiso, para extraer el recurso de mayor valor en el mundo en ese momento, desgarrando para siempre la vida de sus poblaciones al degradarse sus suelos y aguas, como producto de una práctica abusiva contra la naturaleza. Los primeros 30 años de la actividad petrolera fueron fatales (sin regulaciones ni control), con resultados que estigmatizaron para siempre la presencia de torres de producción en suelo indígena, sin encontrar, hasta ahora, soluciones integrales para alcanzar gobernabilidad en el territorio. Hasta el 2022 la extracción petrolera acumuló 1059 millones de barriles, generando renta de USD 32 109 millones, distribuida esta entre el Estado, las empresas concesionarias y las instituciones públicas beneficiarias de la renta petrolera.

Una segunda conclusión tiene que ver con que Loreto fue el primer territorio del país en experimentar la descentralización fiscal en tres momentos.

- En 1976, con el 10% de la producción petrolera como canon destinado al organismo de desarrollo (hoy Gobierno Regional de Loreto) para el uso de desarrollo integral del departamento.
- En 1985, cuando se incorpora en el presupuesto de gasto por canon a los gobiernos locales (40%), universidades públicas (5%), al Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana (IIAP) (3%), créditos promocionales para el desarrollo agrario (12%) y al Gobierno Regional de Loreto (40%)¹².
- El 2006-2010, cuando se crean los NE en las comunidades nativas y campesinas con el 10% que se destinan al Gobierno Regional de Loreto, y el 5% de los gobiernos locales que se encuentran en el ámbito de la actividad petrolera.

¹² En 1994 se establece, mediante la ley n° 26385, que el fondo de 12% para la promoción de créditos agrarios (que incluye a los sectores pecuarios y pesqueros) será administrado por el Gobierno Regional de Loreto.

Una tercera conclusión nos dice que entre 1979 y el 2022 (junio), el fondo para el desarrollo territorial, constituido como canon (y sobrecanon) petrolero, acumuló USD 2174 millones, como producto del rendimiento por producción (de 12.5% a 18.75%) y por impuesto a la renta (50%), a partir del 2013; y que cada una de las instituciones beneficiarias utilizaron los fondos del canon en el marco de su ley de origen (Decreto Ley n° 21678), «para el desarrollo integral del territorio», complementándose con sus leyes de creación.

Una cuarta conclusión es que el oro negro extraído desde el subsuelo como valor económico creó una mancha negra en el ecosistema terrestre y acuático de manera irreversible, así como en la salud y vida de las poblaciones de influencia de la actividad petrolera. El valor de la remediación del medio natural dañado (distinta a la reposición) en los ámbitos de los lotes petroleros 192 (ex lote 1-AB) y lote 8, en operaciones desde 1972, generaron daños por USD 12 000 millones, representando el 38% de la renta generada por la actividad petrolera en sus 50 años de existencia. Para representar las consecuencias económicas (ingresos y actividades económicas), acceso a educación y salud colectiva, se presentan los índices de daño en el presente estudio para los 25 distritos comprendidos en el circuito petrolero al que se refiere el PCB.

Una quinta conclusión nos dice que desde la aprobación de la Resolución Legislativa n° 26253, del 5 de diciembre de 1993, cuando se aprueba y reconoce como política de Estado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, los derechos humanos y la justicia indígena tomaron fuerza, modificándose, en el tiempo, el equilibrio de poder en los territorios indígenas. En este sentido, se identifican cuatro momentos históricos en el ámbito de las luchas contra el abuso de las empresas petroleras instaladas en la región Loreto:

- La victoria legal en los tribunales de Estados Unidos (2007-2015) de las poblaciones achuar contra la empresa OXY.

- La firma del Acta de Dorissa, en octubre del 2006, que enmarca la lucha indígena en el control territorial para conquistar con éxitos sus demandas colectivas.
- La conquista de un Plan de Cierre de Brechas (PCB) 2021-2026, que sustituyó a la propuesta del Plan Post Petróleo planeado por la Plataforma de Pueblos Afectados por Derrame de Petróleo en la Amazonía (PAAP), para la intervención presupuestal multianual por S/ 6083 millones.
- Las negociaciones de trato directo con las empresas contratistas y con el Estado (Perupetro) para un beneficio económico, en el marco del proceso de consulta previa, denominándose Fondo Social, Fondo de Desarrollo y Fondo de Fideicomiso, iniciándose con el 0.75% en el lote 192 (ex 1-AB), el 2015, y el 2022 con el 2.5% en los lotes 95 y 67.

A modo de recomendación

Se tiene que modificar la distribución del canon y sobrecanon petrolero (CSCP) como una reforma de segunda generación, como respuesta a los pésimos resultados en el uso y destino del fondo de desarrollo para Loreto, sobre todo para las/los beneficiarios directos de este recurso.

El enfoque de desarrollo de Loreto para los próximos 30 años debe centrarse en implementar cambios estructurales en su capacidad productiva para una verdadera diversificación económica, en base a las ventajas comparativas únicas territoriales que tiene, así como en generar valor con inclusión a la producción rural en base a la naturaleza, a la conservación con producción y a la autonomía alimentaria.

Reparto del canon y sobrecanon petrolero	Uso y destino para resolver problemas
10.0% Núcleos ejecutores	Anemia (autonomía alimentaria)
12.0% Créditos agrarios, pecuarios, pesqueros y forestales	Desnutrición crónica
10.0% Gobierno Regional de Loreto	Retraso escolar y capacidad técnica
5.0% Institutos tecnológicos	Promoción de agronegocios rurales
3.0% Instituto de innovación agraria	Infraestructura básica mínima
60.0% Gobiernos locales	

A manera de reflexión final

En el subsuelo de Loreto existen reservas probadas de 188 millones de barriles de petróleo, valorizados en USD 19 000 millones. ¿Qué hacer con ellos?, ¿los dejamos que descansen para siempre en el subsuelo?, ¿y si los sacamos?, ¿bajo qué condiciones? Loreto necesita fondos de inversión para un manejo responsable que genere valor económico, conectivo y de valor público ciudadano, en el marco de construir y diseñar políticas públicas económicas sociales y ambientales adaptadas a un nuevo enfoque de desarrollo.

De igual modo, debe impulsar un debate ciudadano sobre su territorio y su petróleo, siendo ello necesario y urgente, así como debe plantearse el iniciar un proceso de gobernabilidad y control del territorio, reiniciar una nueva economía, valorar la riqueza natural y potenciar sus capacidades locales.

Notas de autoras y autores

Carlos Aguilar del Carpio

Comunicador social. Doctor en Comunicación y Desarrollo de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (UNSA). Especialista en temas de comunicación política y opinión pública. Docente principal de la Escuela Profesional de Ciencias de la Comunicación de la UNSA. Periodista de *TvUnsa* y *Radio Universidad* (2005-2009), y columnista invitado en diversos medios impresos y digitales de carácter regional (*Diario Noticias* y *Viral Diario*) e internacional (www.rebellion.org).

caguilarde@unsa.edu.pe

Enrique Amayo Z.

Profesor de Historia Económica y Estudios Internacionales Latinoamericanos en la Universidad del Estado de São Paulo (Unesp), Brasil (1986-2013). Ph.D., de la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos (1981-85). Ph.D. Student, Birbeck College, de la Universidad de Londres (1974-76). Livre Docente (título brasileño de Post Doctor) en la Unesp (1997). Investigador y/o profesor visitante en el Instituto de Estudios Avanzados (IEA) de la Universidad de São Paulo (USP), Brasil (1987-96) y de otras instituciones académicas de Noruega, Estados Unidos, Brasil, Perú, Chile y México. Actualmente investiga

la navegación marítima prehispánica del Antiguo Perú, y sobre relaciones entre sociedades y economías de la Amazonia y el Pacífico Latinoamericano. Profesor jubilado de la Unesp 2013.

ea.zevallos@unesp.br

Javier Azpur A.

Experto en temas de descentralización y participación. Es vicepresidente de la Asociación Arariwa. Ha sido secretario técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y coordinador ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana.

javierazpur@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 (ANGR). 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

Edgardo Cruzado S.

Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con maestría en Políticas Públicas y Desarrollo Territorial por la Universidad de Palermo y Deusto. Ha sido investigador en desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, y en el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca). Actualmente es profesor ordinario de la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la PUCP. En los últimos años ha trabajado en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como Secretario de Descentralización, por lo que ha representado al país en el Comité de Política de Desarrollo Regional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Ha sido viceministro de Gobernanza Territorial de la PCM y jefe del gabinete de asesores del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
edgardo.cruzado@gmail.com

Roger Grandez R.

Economista. Past decano del Colegio de Economistas de Loreto. Director fundador del Instituto de Desarrollo Socio Económico Prospectiva Amazónica. Tiene publicados desde el 2006 al 2022 797 artículos en materia económica, social y financiera sobre la realidad y coyuntura de Loreto y Amazonía. Este 2022 destacan su estudio Agenda Social de las Organizaciones e Instituciones de la Sociedad Civil, la culminación del libro *Petróleo Loreto 1970-2022* (de pronta publicación) y la elaboración de dos trabajos de investigación: Descentralización Fiscal: experiencia de 20 años en Loreto, y Propuesta de Políticas Públicas para el desarrollo de Loreto al 2040 desde adentro y desde el interior.
rofegrari2@gmail.com

Eduardo Luna Cervantes

Abogado por la Universidad de Lima y docente en dicha casa de estudios en la asignatura de Derecho Constitucional. Magister en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), además de profesor en esta casa de estudios en la asignatura Transparencia, Ética Pública y Lucha contra la Corrupción del Programa de Segunda Especialidad - Derecho Público y Buen Gobierno. Tiene el postítulo Transparencia, Accountability y Lucha contra la Corrupción de la Universidad de Chile, diploma de Estudios Avanzados Europeos por la Universidad Autónoma de Madrid y diploma de Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España. Actualmente se desempeña como Director General de la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjusdh).
eduardolunacer@gmail.com

Armando Mendoza Nava

Economista con maestría en Economía y Finanzas Internacionales, habiendo desarrollado sus estudios en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), el Brandeis University (Estados Unidos) y el Maastricht University (Países Bajos). A lo largo de su carrera, se ha desempeñado en el ámbito público y privado en posiciones de gestión, docencia, investigación e incidencia, enfocándose en las temáticas de reforma fiscal, industrias extractivas, desarrollo sostenible, lucha contra la pobreza y reducción de las desigualdades.
armendozanava@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. 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. gottone@desco.org.pe; gottone@descocentro.org.pe

José Luis Ramos S.

Docente principal del Departamento de Sociología y de la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (UNSA). Sus temas de interés son el poder, el género y las nuevas tecnologías, los que ha venido abordado desde el inicio de su profesión, así como la creación poética y el ejercicio periodístico. Ha publicado tres poemarios y varios artículos en libros y revistas. Ha sido editor general de *ToUnsa* y del semanario *El Búho* y ha colaborado como columnista en diversos medios de comunicación. Tiene una maestría en Ciencias de la Comunicación y un doctorado en Ciencias Sociales. Actualmente tiene a su cargo las Oficinas de Promoción y Desarrollo Regional, y la de Publicaciones de la UNSA. ramosdesal@yahoo.com

Oscar Ugarteche

Licenciado en Finanzas por la Universidad de Fordham, Nueva York. MSc. Finanzas Internacionales en el London Business School. Doctorado en Historia y Filosofía por la Universidad de Bergen (Noruega). Doctor Honoris Causa por la Universidad de San Agustín (Arequipa, Perú). Consultor del sistema de las Naciones Unidas sobre cuestiones de deuda internacional (1978-1994). Profesor de Finanzas Internacionales en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

(1984-2004) y en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (2008). Investigador principal del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM desde el 2005, trabajando en economía internacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores III/Conacyt. Miembro de la Academia Mexicana de las Ciencias. Profesor visitante del St. Antony's College, Oxford; del Centro de Desarrollo de la Universidad de Bergen; del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres; de la Universidad Libre de Berlín; de la Universidad de Newcastle; y de la Universidad General Sarmiento de Buenos Aires. Premio universidad Nacional 2021 a la investigación económica. 27 libros publicados, 86 artículos y 47 capítulos de libros. ugarteche@iiec.unam.mx

María Eugenia Ulfe

Profesora principal e investigadora en Antropología en el Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Cuenta con un master en The Arts of the Americas, Oceania and Africa, de la Universidad de East Anglia (Sainsbury Research Centre), Norwich, Inglaterra (1995). Es PhD en Human Sciences de la Universidad George Washington, Washington DC, Estados Unidos (2005). Es profesora honoraria visitante en la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga y profesora honoraria en la University of East Anglia (2022-2027). Dirige el Grupo de Investigación Interdisciplinario en Memoria y Democracia en la PUCP. Fue directora del Festival de Cine del Latin American Studies Association el 2020 y el 2021. Su trabajo se centra en el estudio de sociedades posconflicto, la memoria y sus representaciones artísticas y audiovisuales, antropología del Estado, sistemas de cuidado y género, y metodologías audiovisuales experimentales. Su publicación más reciente es con Ximena Málaga Sabogal, *Reparando mundos: víctimas y Estado en los Andes peruanos* (Fondo Editorial PUCP, Lima, 2022). mulfe@pucp.edu.pe

Patricia Salas O.

Socióloga. Magister en Estrategias de Desarrollo y Políticas Sociales por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (UNSA). Doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Católica Santa María (UCSM). Actúa en el área de investigación cualitativa y cuantitativa, facilitación y sistematización de focus group, talleres en temas de democracia, ciudadanía, educación, gestión y organización y políticas sociales. Condujo el espacio para construir consensos y concertación de políticas, así como para articular actores del sector público y privado; social, económico y académico; realiza docencia universitaria y formulación y gestión de políticas públicas, con énfasis en educación e infancia. Fue ministra de Educación el 2011 y actualmente ejerce la docencia en la UNSA.

psalaso@unsa.edu.pe

Víctor Zamora

Médico, con maestría en Gerencia, Planificación y Políticas de Salud en la Universidad de Leeds, Inglaterra. Ex ministro de Salud (2020). Se ha desempeñado 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 Coordinador Académico del Programa de Especialización en Gobierno y Políticas de Salud de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Gerente General de Gobierna Consultores.

www.victorzamora.org / victorzamora@gobierna.com.pe

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
ALEPH IMPRESIONES S.R.L
Jr. Riso 580 Lince
correo: ventas@alephimpresiones.net
Telefono : 6345000
Se utilizaron caracteres
Book Antigua en 10 puntos
para el cuerpo del texto
setiembre 2021, Lima - Perú



desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – 2022