

# Perú Hoy



Institucionalidad  
bajo ataque

**desco**



*Institucionalidad bajo ataque*



# Perú Hoy

## Institucionalidad bajo ataque

*Alberto Adrianzén M.      José María Guerra-García*  
*Germán Alarco T.      Nicolás Lynch G.*  
*Eduardo Ballón E.      Raúl Mauro M.*  
*Humberto Campodónico Sánchez      Armando Mendoza Nava*  
*Jennie Dador T.      Carlos Monge S.*  
*Alejandro Diez H.      Maximiliano Ruiz R.*  
*Alejandra Dinegro M.      Giovanna Vásquez L.*  
*Marisa Glave R.      Eduardo Vega L.*

*Eduardo Toche M.*  
*(compilador)*

desco

*Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - 2024*

Código: 14395

TOCHE M., Eduardo; compilador

Perú Hoy, Institucionalidad bajo ataque. Lima: desco, 2024. 347 p

Agro / América Latina / Corrupción / Crisis / Democracia /  
Derechos / Descentralización / Diversidad / Economía / Educación  
/ Género / Interculturalidad / Modelo económico / Política /  
Proceso constituyente / Progresismo / Puno /  
Resiliencia económica / Perú

Primera edición, febrero del 2024

Tirada: 300 ejemplares

Corrección de estilo: León Portocarrero Iglesias

Coordinación: Mónica Pradel S.

Composición de carátula y diagramación:

Juan Carlos García M. ☎ (51) 99735-4618

Fotos de carátula: Andina / Andrés Valle

Fotos de interiores: Andina

ISBN: 978-612-5009-20-3

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-01221

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) 309-2875

[www.desco.org.pe](http://www.desco.org.pe)

Febrero del 2024

# Contenido

Presentación 9

## **Parte I Política y gobernabilidad**

¿El fin de un ciclo? Incertidumbre e imprevisibilidad  
*Eduardo Ballón E.* 23

La democracia, la crisis y la excepcionalidad  
*Alberto Adrián M.* 43

Antielitista más que progresista: América Latina hoy  
*Marisa Glave R.* 61

Negación y actualidad del proceso constituyente en el Perú  
*Nicolás Lynch G.* 73

Perú hoy: a 20 años de la descentralización  
*Maximiliano Ruiz R.* 91

## **Parte II Sociedad y democracia**

El imposible Perú sin diversidad  
*Alejandro Diez H.* 123

Sociedad y democracia: «el año en que los derechos...»  
*Jennie Dador T.* 141

2022: grave retroceso en la lucha contra la corrupción  
*Eduardo Vega L.* 157

El Puno hirviente de estos días  
*Carlos Monge S. y José María Guerra-García* 177

Voluntad política, políticas públicas y lucha contra  
las desigualdades de género: de Castillo a Boluarte  
*Alejandra Dinegro M.* 205

### **Parte III**

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

Narrativas económicas frente a la crisis sociopolítica en  
el Perú 2022-2023  
*Germán Alarco T.* 231

Notas para el análisis del modelo económico.  
Carrera de caballos, parada de borricos  
*Humberto Campodónico Sánchez y Armando Mendoza Nava* 255

Una radiografía de la resiliencia económica en el Perú  
*Raúl Mauro M.* 279

Tarde, mal y nunca: financiando la educación  
*Armando Mendoza Nava* 301

Crónica de una crisis agraria anunciada  
*Giovanna Vásquez L.* 323

Notas de autoras y autores 341



## ***Presentación***

*Fernand Braudel personificó uno de los momentos en que se revolucionó la manera de escribir la historia durante el siglo XX. Visto desde la actualidad –y teniendo en cuenta los drásticos cambios que ha tenido el quehacer histórico desde entonces–, su crítica radical a lo que denominó *histoire événementielle* (historia de los acontecimientos), aunque profundamente observada, no termina de salir del escenario conceptual de las y los dedicados a estos menesteres<sup>1</sup>.*

*Ciertamente, los acontecimientos por sí mismos no explican nada, pero tampoco se pueden desechar sin más. Sin embargo, a menudo los usamos sin tamices, como, por ejemplo, cuando buscamos armar alguna comprensión de nuestro sistema político y terminamos teniendo entre manos algo parecido a las «historias de tijeras y goma» que tanto criticó Robin G. Collingwood<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Braudel, Fernand. *Las ambiciones de la Historia*. Barcelona: Crítica, 2002.

<sup>2</sup> Collingwood, Robin G. *Idea de la Historia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (FCE), 2004.

*Por esta vía podemos llegar a conclusiones omnicomprendivas, del tipo «todo está mal», «todos son corruptos», «nadie me representa», «que se vayan todos». Esto es sumamente peligroso, sobre todo porque de esa manera se liquida cualquier posibilidad de cambio y solo se proyecta un fatalismo en el que nada de lo que se haga será suficiente. Si observamos bien el escenario, ese es el punto en el que intuitivamente ha tomado posiciones la derecha más antidemocrática del país, que busca, cada vez con más éxito, que la política se desarrolle en este tipo de escenarios.*

*Sin embargo, esto no puede desplegarse automáticamente. La derecha peruana necesita cancelar cualquier comprensión y debate de los procesos contemporáneos para darle algún «sentido» a los mantras –«terruco», «caviar», derechos humanos– que dirige a quienes se les opone. En esa línea, ¿cómo responder a esas mentiras, que no se proponen para entablar un debate sino para descalificar al adversario/adversaria? La respuesta no puede ser reactiva ni bajo el supuesto de medir nuestras fuerzas argumentales con la de ellos/ellas. De ninguna manera.*

*Así, lo que debiera evitarse es que, en efecto, se cancele la posibilidad de revisar lo ocurrido durante el último medio siglo y, en ese ejercicio, diseccionar las mentiras sobre la cual la derecha peruana ha construido sus aparentes justificaciones políticas.*

*Entonces, preguntémonos, para acercarnos algo más a los sentidos que adquiere nuestra actual «cuestión democrática»: ¿por qué estalló en mil pedazos, en 1992, la experiencia democrática iniciada en 1980? ¿Acaso Sendero Luminoso fue la exclusiva explicación, cuando, recordemos, la casi unanimidad de peruanos y peruanas manifestamos nuestros desacuerdos y crecientes malestares hacia los partidos políticos (llamados entonces «políticos*

tradicionales»), señalados estos como los culpables, entre otras cosas, de la desbocada inflación de entonces?

Algo íntimamente correlacionado con las respuestas que demos a las anteriores preguntas serán, seguramente, los motivos que permitieron la facilidad y rapidez con la que se impuso el neoliberalismo en el país, no solo como modelo económico sino, sobre todo, como encuadre de la discusión política y, fundamentalmente, como un marco desde el cual organizaríamos nuestras vidas con un «poco más de seguridad». Léase, ideología hegemónica.

De esta manera, seguramente, es plausible entender el ciclo democrático iniciado en el 2000 lejos de la idea de una ruptura tajante con el momento autoritario que significó el fujimorismo de los años 90 y, tal vez, más cerca a la noción de una continuidad soft de este régimen. En todo caso, en estos últimos 25 años, no pareció haber intentos serios de cambiar la Constitución de 1993, de cuestionar el predominio tecnocrático asentado en el Estado peruano ni en rebatir la centralidad del Producto Bruto Interno (PBI) como argumento de «buen gobierno».

Resta por saber cuáles eran las intenciones políticas de quienes auspiciaron las acciones y se movilaron en el año 2000, además de dar fin a como dé lugar al régimen fujimorista que, desde ya, era necesario terminar, pero seguramente insuficiente para levantar desde allí un sistema político que afianzara una noción de democracia más legítima. Lo cierto es que una vez asentado el nuevo momento y en la medida que se aclaraba la bruma, veíamos de manera cada vez más nítida que grandes porciones de la antigua infraestructura institucional (por ejemplo, el sistema educativo, el servicio civil, las Fuerzas Armadas, el Poder Judicial) estaba sin reformar y que las personas que eran parte de estos espacios no solo

*evitaron allanarse a las nuevas circunstancias, sino que, más bien, con entusiasmo creciente utilizaron sus posiciones atrincheradas para sabotear la endeble e indefinida democracia, bajo la perspectiva de devolverle al país el gobierno autoritario que se dibujaba desde el pasado inmediato.*

*En esa línea, pocas cosas han sido tan valiosas para estas/ estos actores políticos no democráticos que la vigencia exitosa de las fantasías –tal como las entiende Slavoj Žižek<sup>3</sup>– que instalaron a inicios de los años 90 para sostener el sistema político y que mantienen su vigencia hasta hoy. En suma, el terrorismo senderista y el fantasma de la inflación fueron tomando forma en la imaginación de los peruanos y peruanas como los factores más importantes que generaron la «catástrofe» presente en esos años e impedían un «futuro mejor».*

*Como ejemplo de estas operaciones y su vigencia a través del tiempo, decíamos en 1998, a propósito de cómo el régimen de entonces agregó una nueva amenaza –el «crimen organizado»– para que la delincuencia incontrolada de entonces tomara una forma más siniestra, que solo podía ser enfrentada con medidas excepcionales<sup>4</sup>.*

*Para el logro de sus objetivos el fujimorismo hizo a un lado el delicado problema institucional que conllevaba su estilo político, apelando a una supuesta eficacia que se asentó en el sentido común que avalaban las encuestas de opinión, en las que la ciudadanía mostraba su consentimiento a una política de «mano dura». El gobernante de entonces aprendió bastante bien que el cultivo de*

<sup>3</sup> Žižek, Slavoj. *El acoso de las fantasías*. Madrid: Akal, 2010.

<sup>4</sup> Toche, Eduardo. «La emergencia permanente». *Quehacer*, n.º 113. Lima: desco-Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1998, pp. 30-85. Ver en: rb.gy/q99ga7

*una imagen inflexible, cuando de enfrentar los problemas del país se trataba, tenía la indudable virtud de generar una sensación de efectividad de corto plazo.*

*Sin embargo, debió ocultar un vicio mayor: ya que buscaba impactar a la opinión pública, su foco de atención debía dirigirse hacia los síntomas y no hacia las verdaderas causas de los problemas. Así, el sesgo político al concepto de seguridad ciudadana vigente por esos años se dirigía fundamentalmente al control social que descansaba significativamente en la capacidad represiva del Estado, lo que, si bien no garantizaba una solución estable y permanente, sí estaba en capacidad de ofrecer resultados coyunturales que fortalecerían eventualmente la imagen del régimen. Además, al plantearse la figura de una «guerra» –en este caso, contra la delincuencia– la necesidad de un líder se hacía patente y, con ello, la figura presidencial adquiriría nuevos brillos ante la población.*

*Para Francisco Durand, Alberto Fujimori logró empatar una política de seguridad con una cultura autoritaria. Esta afirmación permite considerar que lo generado en la década de los 90 no fue únicamente producto de una política neoliberal de un caudillo autoritario, sino que, además, se necesitó de un campo social fértil desde donde lo autoritario podía surgir y consolidarse como mecanismo de control político y estatal. Según Durand:*

[Fujimori] desarrolló una cultura política autoritaria que coincidía con lo que podría llamarse un autoritarismo de masas o un tipo de necesidad de orden, a cualquier costo –“córtale la cabeza, pégale, si roba debes cortarle las manos, si mata debes matarlo”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Francisco Durand. Entrevista realizada por Carla Toche en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), el 2017.

*Entonces, Fujimori convirtió esta forma de relacionarse autoritaria que ya estaba establecida en la sociedad en una política de Estado.*

*Es decir, parafraseando a Christopher Browning<sup>6</sup> cuando emite sus apreciaciones sobre la República de Weimar, el régimen iniciado en el 2001, aunque no estaba condenado, si fue una democracia «agobiada». Este aspecto, en medio de las expectativas generadas por la «nueva situación», no fue enfatizada en debida forma por los análisis de la coyuntura: al resaltarse la resistencia hacia el fujimorismo a fines de los años 90, pareciera haberse subestimado la extrema debilidad en la que se originó entonces el ciclo democrático y los graves daños que esto originaría con el transcurso de los años. Además, el crecimiento económico que robustecía sus cifras desde el 2004 fue, sin duda, otro de los factores importantes para que no se prestara la debida atención a las fragilidades del sistema.*

*En efecto, la democracia que buscaba sobrevivir desde el 2000 no se sostuvo ni en sólidas organizaciones políticas ni en líderes fuertes y capaces. Más aun, si cabe la afirmación, la etapa culminante del crecimiento económico coincidió con los gobiernos de Alan García (por segunda vez) y de Ollanta Humala, es decir, con la extrema corrupción y el sentido más amplio de ineficiencia que podía mostrar el Estado peruano. Cuando llegó inevitablemente la crisis, nuestra frágil democracia no tuvo manera de capearla.*

*Sin embargo, aparece como muy limitado suponer que el derrumbe de la democracia obedece solo a la corrupción y a la ineficiencia imperante. El llamado «piloto automático» al que se sujetaron todos los gobernantes peruanos desde el 2001 también*

---

<sup>6</sup> Browning, Christopher. «Fragile, Resilient Weimar». *nybooks.com*, New York, 8 de febrero del 2024. Ver en: [rb.gy/o7n1d4](https://rb.gy/o7n1d4)

*hizo lo suyo. El hecho de no haberse cuestionado y ofrecido una alternativa viable a un modelo del que todo el país fue testigo de un inmoral aumento de la disparidad de ingresos y de una concentración sin precedentes de la riqueza en la cima, y al que tanto el Congreso como el Ejecutivo y los tribunales de justicia evitaron aplicar regulaciones, por mínimas que estas hubiesen sido, para protegerse contra las calamidades autoinfligidas por la libre empresa descontrolada, debe haber contribuido significativamente a la intensa erosión de la credibilidad y legitimidad de los gobernantes. Es decir, el patrón de acumulación y concentración económica propio del neoliberalismo fomentó decididamente la fragilidad del sistema político y a hacerlo inmanejable.*

*Una segunda cuestión que debiéramos tomar en consideración es que no se puede aspirar a la consolidación de un sistema democrático cuando predominan actores políticos no-democráticos y, de otro lado, las fuerzas democráticas aparecen débiles o desorganizadas. En esa situación, como vemos cotidianamente, los principios democráticos se entienden cada vez más como un estorbo y las normas no son diseñadas o interpretadas para defender la democracia, sino para destruir sus fundamentos, para, primero, parlamentarizar el poder y, luego, imponer una situación francamente autoritaria.*

*Por supuesto, todo ello busca justificarse con la manida frase «la democracia no se come», dicha alguna vez por Manuel A. Odría, nuestro tropical dictador de los años 50. Frase que, según las consideraciones de las expectativas ciudadanas, no sería totalmente inexacta, lo que conduce a otra dimensión del problema: además de mostrar síntomas específicamente peruanos, la democracia ha evidenciado sus nudos irresolubles desde el momento mismo*

en que se propuso como el sistema político universal que debía acompañar a su símil económico –la economía de mercado–, luego de la desaparición del bloque socialista a fines de los años 80.

Francis Fukuyama aún estaba en su apogeo cuando los países que eran catalogados como «democracias consolidadas» empezaron a mostrar señales de crisis, sobre todo el desapego constante del pueblo soberano de sus gobernantes o, para ser más precisos, diría Emilio Gentili<sup>7</sup>, un creciente desapego de los gobernantes respecto al pueblo soberano. Años después, en el 2008, Larry Diamond<sup>8</sup> definía la situación como una «recesión de la democracia» y, dos años después, el Democracy Index<sup>9</sup> de The Economist tituló su informe anual como «democracia en retirada», reiterando la idea en el texto, llamándola «democracia en declive».

Para The Economist, al final de la primera década del siglo XXI, era evidente que la democracia estaba experimentando una profunda crisis. Luego de su vigencia triunfal durante los años 90, según esta publicación hubo una fase de regresión entre el 2006 y el 2008, a la que le siguió una fase de declive entre el 2008 y el 2011, concentrada fundamentalmente en los países europeos, mientras, de otro lado, se desvanecía el entusiasmo por la primavera árabe. Para el 2012, describió la situación como «una democracia en inercia», para caracterizarla como «una democracia de descontentos» al año siguiente y, en el 2014, pasar de la afirmación a la interrogante: ¿qué le ha ido mal a la democracia?

---

<sup>7</sup> Gentili, Emilio. *La mentira del pueblo soberano*. Madrid: Alianza Editorial, 2018.

<sup>8</sup> Diamond, Larry. *The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies throughout the World*. New York: Griffin, 2008.

<sup>9</sup> Ver: Democracy index, 2022. En: [rb.gy/t8jl08](http://rb.gy/t8jl08)



*Entre quienes advirtieron de esta situación tempranamente, está Shmuel Eisensdadt<sup>10</sup>. En 1999, cuando aún se consideraba exitosa la oleada democrática iniciada 20 años atrás, Eisensdadt planteó el problema de las paradojas de la democracia, para referir a la extrema debilidad que mostraban en algunas ocasiones las democracias representativas y aparecer, en otras ocasiones, como muy resistentes al embate de sus enemigos y enemigas. Así, afirmaba, no eran las condiciones favorables para el funcionamiento de estas democracias, muchas de ellas establecidas como «indicadores» sagrados de las encuestas, las que garantizaban su consolidación, porque no dependían de esos valores, sino que la continua transformación de la sociedad y de las situaciones políticas creaba condiciones que debilitaban o fortalecían la legitimación y eficacia del sistema.*

*En esa línea, sospechó que a fines del siglo XX se estuviera escenificando una «desconsolidación» por efecto de procesos internos a las propias democracias, tales como el protagonismo cada vez mayor del Poder Ejecutivo, la burocratización tecnocrática, la sobreconcentración del poder en los procesos de producción, las restricciones cada vez mayores al acceso a la información, la profesionalización y tecnificación del proceso político, entre otros.*

*De este escenario, lo que podíamos esperar era la «erosión» o el «derrumbe» de la confianza en la democracia, especialmente como resultado de los procesos de selección de liderazgos, que se llevaban a cabo lejos e incluso contra las expectativas de la población, para luego, las/los designados, tomaran decisiones guiadas por un*

---

<sup>10</sup> Eisensdadt, Shmuel. *Paradoxes of Democracy, Fragility, Continuity and Change*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Press, 1999.

*sentido burocrático de la eficiencia y extraños a las expectativas de la ciudadanía.*

*A ello, decía Eisenstadt, debía añadirse los factores internacionales, «como la globalización económica y cultural, acompañada por nuevos antagonismos culturales, étnicos, nacionalistas y religiosos», que golpearían fuertemente al Estado nacional que, a su vez, ya presentaba fisuras, para entonces debido a la creciente fuerza centrífuga de la acción de sus facciones políticas y sociales.*

*Lo especialmente interesante de las interpretaciones y proyecciones de Eisenstadt fue que esta «desconsolidación» de la democracia aparecería como «una forma democrática en la que, aunque haya elecciones, no se respetan las garantías de libertad y legalidad de las instituciones de la sociedad, provocando así una reducción de la participación democrática con la proliferación de democracias no liberales».*

*Otro politólogo que sería importante tener en consideración es Colin Crouch<sup>11</sup>. En el 2000 ya hablaba de la posdemocracia para referirse a la poca o nada consistencia real de la democracia, fundamentada casi exclusivamente en la participación electoral y dejando un amplio margen de maniobra para la acción de las/los detentadores del poder económico. Para Crouch, esta situación producía un deterioro definitivo a la noción de pueblo soberano como base del sistema. Sin embargo, sus cuestionamientos no finalizaban allí.*

*Si bien estábamos ante algo que solo se sustentaba en la programación de elecciones, incluso estas se habían convertido en algo muy defectuoso:*

---

<sup>11</sup> Crouch, Colin. *Postdemocracy*. Cambridge: Polity Press, 2004.

Aunque las elecciones continúen desarrollándose y condicionando a los gobiernos, el debate electoral es un espectáculo sólidamente controlado, dirigido por grupos rivales de profesionales expertos en las técnicas de la persuasión, y se ejerce sobre un número restringido de cuestiones seleccionadas por estos grupos, mientras que los ciudadanos, desempeñan un papel pasivo, aquiescente, incluso apático, limitándose a reaccionar ante las señales que recibe. La política se decide en privado por la interacción entre los gobiernos elegidos y las élites que representan casi exclusivamente a los intereses económicos.

*¿Habría alguna señal de este momento anómalo? Para Crouch sería la expansión de la corrupción, «un indicador evidente de la escasa salud de la democracia», porque resalta una clase política cínica, amoral y separada del control y de la relación con el público. Concluye –y nosotros con él– que «una triste lección» fue que los partidos de izquierda –en Bélgica, Francia, Alemania y Reino Unido– no fueron inmunes al fenómeno que sus movimientos estigmatizaban o que debieron estigmatizar.*

*Así llegamos a los gobiernos de Pedro Castillo y el de su inefable coda política Dina Boluarte, motivos ambos de las reflexiones que incluye este volumen de Perú Hoy. Y si bien las incapacidades de uno y otra son y fueron manifiestas, achacar exclusivamente a sus características personales y políticas las casi inexistentes cifras de aceptación ciudadana que tienen, la expansión sin límites de la corrupción y la presencia cada vez más visibles de organizaciones criminales en los procesos de toma de decisiones, es simplemente no tomar en cuenta que todos los presidentes de la república que se sucedieron al menos desde el 2001, estuvieron más que lejanos de algo que pudiéramos llamar «sintonía con la población», que la corrupción ha atravesado nuestra vida política durante las últimas décadas y que aún miramos absortos sin atinar a una definición*

*sobre qué es finalmente aquello que denominamos ilegalidad y criminalidad. De otro lado, como deja sentado Crouch y otros analistas, la política hay que verla siempre como hechos relacionales y, por lo mismo, no se explican solo por lo que un determinado actor haga o no. La forma correcta es comprender el resultado como la correlación que existe entre todas/todos los que están en la palestra. En este sentido, a la izquierda peruana le urge un ejercicio de balance y liquidación de lo que ha hecho al menos en las últimas cuatro décadas.*

*Por supuesto, ninguna comprensión de los procesos niega las responsabilidades personales de quienes ejercieron y ejercen poder. Pero, no somos jueces. El valor innegable de estos esfuerzos analíticos debe ser poner en evidencia las falsedades y las fragilidades desde las que se ha levantado nuestro sistema democrático. Por ahora, eso debiera ser suficiente.*

Parte I  
*Política y gobernabilidad*

---



*Alberto Adrianzén M.  
Eduardo Ballón E.  
Marisa Glave R.  
Nicolás Lynch G.  
Maximiliano Ruiz R.*



# ¿El fin de un ciclo? Incertidumbre e imprevisibilidad

---

*Eduardo Ballón E.*

---

## Sumilla

Nuestra historia, cada vez más marcada por la imprevisibilidad, vio cómo las elecciones del 2021 aumentaron el volumen de la sorpresa 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 argumentos primitivos que enarbolaron, tampoco. Que su Gobierno fuera desde el primer momento uno de continuidad del patrimonialismo, el clientelismo y el pago de favores a los círculos inmediatos del mandatario, no era fácil de entender. No lo fue tampoco su suicidio político, imitando a Alberto Fujimori con su autogolpe. El gobierno de Dina Boluarte continuó con la misma ruta de precariedad e improvisación. Convertida en socia menor de la coalición autoritaria, no dudó en reprimir bárbaramente a quienes protestaron por lo que entendieron como una traición. 69 muertos/muertas después, insiste en la inocencia de su Gobierno, en la responsabilidad de otras personas de las muertes en las protestas, la presencia de terrucos, las balas *dum dum* y una conspiración internacional. Hoy se abraza sin problemas con quienes la enfrentaron diariamente en el pasado inmediato, guiada, como aquellos/aquellas, por su ambición de supervivencia.

En este escenario, en los últimos meses asistimos a un tipo de protestas que alcanzaron especial intensidad, con múltiples protagonistas y alta presión sobre el orden político y social imperantes, que amenguaron tras un pico, porque su unidad, que se expresó en su momento de mayor movilización, no identificaba necesariamente un sujeto colectivo. Antes que un proceso político de construcción de un orden nuevo, encontramos uno de ruptura del orden cotidiano como resultado de una historia larga que lo configura. El estallido fue imprevisible por su carácter rural, provinciano, campesino y comunero, recordándonos las movilizaciones por la tierra de los 50 y 60 del siglo pasado. Desde el inicio, este desborde mostró geografía e historia, territorios y rostros, en un escenario de fragmentación y ausencia de liderazgos fuertes, donde las comunidades campesinas e indígenas adquirieron protagonismo y devinieron en actores protagónicos. El estallido vivido nos pone frente a un movimiento democratizador distinto a los anteriores, por su origen y sus protagonistas, pero especialmente por su carácter político, lo que no quiere decir que estemos ya frente a un bloque de contestación.



NUESTRA HISTORIA, CADA VEZ MÁS MARCADA POR LA IMPREVISIBILIDAD, vio cómo las elecciones del 2021 aumentaron el volumen de la sorpresa 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 argumentos primitivos que enarbolaron, tampoco. El discurso del vencedor contra el modelo económico y la campaña desatada por la derecha desde el inicio de la segunda vuelta electoral, hacían impensable que desde el primer momento aquel Gobierno fuera uno de continuidad en la visión patrimonial del poder, en el privilegio, en el pago de favores a los círculos inmediatos del mandatario y en la relación clientelar e instrumental con la gente, que caracterizan buena parte de nuestra vida republicana.

Un año atrás concluíamos un texto similar a este, constatando que la confluencia de distintas crisis que tenían ya un recorrido, el constante enfrentamiento entre el Ejecutivo de Pedro Castillo y el Congreso de la República<sup>1</sup>, así como la nula gestión del Gobierno

---

<sup>1</sup> Sobre el particular, ver: Barrenechea, Rodrigo y Encinas, Daniel. «Perú 2021: Democracia por defecto». *Revista de Ciencia Política*, vol. 42, n.º 2. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile - Instituto de Ciencia Política, 2022, pp. 408-438. En: [rb.gy/f493aq](https://doi.org/10.15138/rb.gy/f493aq)

Ver también: Dargent, Eduardo y Rousseau, Stephanie. «Perú 2020: ¿El quiebre de la continuidad?». *Revista de Ciencia Política*, vol. 41, n.º 2. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile - Instituto de Ciencia Política, 2021, pp. 378-400. En: [rb.gy/34qh1h](https://doi.org/10.15138/rb.gy/34qh1h)

del primero, incrementaron los malestares y las demandas fragmentadas de sectores mayoritarios de la sociedad, a la par que evidenciaron que el mandatario y Perú Libre, partido de su 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 día uno, 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<sup>2</sup>.

Reducida la política a enfrentamientos de distinto tipo, con intentos constantes de vacancia presidencial y voces que amenazaban con el cierre del Congreso, hasta diciembre del año pasado seguíamos en lo mismo. En esencia, oficialismo y oposición, Ejecutivo y Legislativo, permanecían en su empeño de destruir al adversario, profundizando la polarización que vivimos, arrasando con lo poco que había avanzado el país en este siglo. Al otro lado, dos tercios de la ciudadanía desaprobaban al presidente, pero también al Congreso, que es su principal opositor. Es decir, en el sector político de representación no existió en ningún momento alguna figura y/o institución que simbolice cierto tipo de liderazgo. Ahora bien, más allá de discursos y provocaciones, era innegable que ni los unos ni los otros estaban dispuestos a irse; se necesitaban mutuamente en un escenario en el que la resistencia al adelanto electoral, que ya aparecía como salida al enfrentamiento en la opinión pública, desnudaba la precariedad y la debilidad de los principales actores políticos.

---

<sup>2</sup> Ballón, Eduardo. «Más me pegas, más te quiero...». En: desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Tiempos de incertidumbre*. Lima: desco, 2022. En: rb.gy/1zohnp

## Los últimos meses de Pedro Castillo

La aprobación presidencial, pasado el efecto de la estrategia que aplicó con intensidad entre febrero y julio del 2022 (Consejos de Ministros Descentralizados<sup>3</sup>, viajes de campaña permanentes, ministras/ministros jugando a ser voceros defensores y reuniones varias con distintas organizaciones sociales, reales y de ocasión), logró mantenerse hasta noviembre por encima del 25%. Esta situación era unánime y se repetía en el medio urbano y rural, en las distintas macrozonas, así como en todos los niveles socioeconómicos, a excepción de Lima y el nivel A/B. La desaprobación del Congreso de la República, en noviembre de ese año, ya se ubicaba en un contundente 86%<sup>4</sup>. Ambos poderes del Estado hacían diariamente méritos para el malestar y la incertidumbre de la gente: el Ejecutivo persistía en nombramientos polémicos, daba declaraciones altisonantes vacías de contenido, hacía promesas sin destino y se mantenía en el escándalo recurrente de los varios entornos presidenciales; mientras que el Congreso amagaba con censuras que no contaban con los votos

---

<sup>3</sup> En los consejos realizados entre el 7 de febrero y el 7 de julio del 2022 participaron 650 alcaldes/alcaldesas provinciales y distritales, 17 gobernadores/gobernadoras regionales, 16 ministros/ministras en promedio por reunión, dos viceministros/viceministras en promedio, 38 congresistas, 42 asesores/asesoras de aquellos, 62 funcionarios/funcionaras de los equipos técnicos y más de 500 y 600 de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales y distritales. Con ellos/ellas, estuvieron distintos dirigentes y dirigentas sociales de frentes de defensa, federaciones campesinas, federaciones de trabajadores/trabajadoras y de centros universitarios, cámaras de comercio, comunidades campesinas, etc., en número indeterminado pues solo se tiene registro de quienes intervinieron en los consejos. La primera de estas reuniones se realizó en Cusco el 2021. El 2022 se realizaron 18, en igual número de regiones del país, 15 de ellas entre mayo y julio. Sobre el particular, ver: Chessman Olaechea, Yuri. «Los mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental de Políticas Nacionales y Territoriales en el Perú». *Revista Ius Et Veritas*, n.º 65. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) - Facultad de Derecho, 2022, pp. 24-40. En: [rb.gy/qza3bj](https://rb.gy/qza3bj)

<sup>4</sup> Instituto de Estudios Peruanos (IEP). *IEP Informe de Opinión - Noviembre 2022*. Lima: IEP, 2022. Ver en: [rb.gy/h5041w](https://rb.gy/h5041w)

necesarios, buscaba caminos leguleyos para disminuir el número de votos que se requieren para la vacancia y exhibía diariamente la prepotencia, el autoritarismo y la miseria intelectual de muchos de sus integrantes.

En septiembre, la opinión a favor de elecciones generales adelantadas de presidente y congresistas, como salida de la crisis, alcanzaba el 60%, apareciendo como opción mayoritaria en todo el país. 59% de las/los encuestados consideraba entonces que el presidente no terminaría su gobierno<sup>5</sup>. No obstante tales números, Castillo mantenía un núcleo duro de respaldo que no bajaba del 25%, aprovechando que la arbitrariedad y la torpeza del Legislativo eran definitivamente mayores que las propias.

En ese escenario, la fiscal de la nación, Patricia Benavides, le pidió al Congreso invocar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, para superar los impedimentos establecidos por el artículo 117 de la Constitución y así poder acusar a Castillo ante el Poder Judicial, evidenciando, definitivamente, su sintonía con la mayoría parlamentaria y descalificándose, no solo por tratarse de una funcionaria que intervino descaradamente en una investigación sobre su hermana, si no por su repetición del comportamiento leguleyo y abusivo de la representación nacional. El mandatario estaba 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 Yenifer Paredes, hermana menor de esta, en la mira del Ministerio Público. La compra de biodiésel en Petroperú, los ascensos en las Fuerzas Armadas y policiales, la obra del puente Tarata y la mafia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), así como las circunstancias de la destitución de su ex ministro del Interior, Mariano González, completaban el rosario de investigaciones que sindicaban a Castillo como jefe de una banda criminal.

---

<sup>5</sup> IEP. *IEP Informe de Opinión - Septiembre 2022*. Lima: IEP, 2022. Ver en: [rb.gy/v5l3ye](http://rb.gy/v5l3ye)

Cada vez más asediado por el Congreso, el Ministerio Público y los medios de comunicación, el gobierno de Castillo continuó deteriorándose sin encontrar respuesta a su creciente fragilidad. En ese marco, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso aprobó un esperpéntico informe que acusaba al mandatario de traición a la patria, avanzando así en un tercer intento de vacancia. Entonces, asediado las últimas 72 horas de su mandato por una ofensiva del Ministerio Público y de los medios de comunicación (quienes terminaron rompiendo algunos de sus anillos más cercanos de protección y presentando nuevas denuncias y descubrimientos, como la supuesta extorsión de una empresaria corrupta), el mandatario optó por su suicidio político a través de un inesperado y torpe intento de golpe de Estado, triste imitación del que diera Alberto Fujimori en 1992, evidenciando el deterioro total de la democracia en el país.

El Congreso y la cada vez más precaria institucionalidad de un sistema al borde del colapso (fiscalía, Defensoría del Pueblo, Poder Judicial), se beneficiaron del regalo que les entregó Pedro Castillo, permitiéndoles instalar la narrativa de la resistencia y de la defensa de la democracia por quienes hasta ese momento se mostraban tanto o más torpes, limitados y corruptos, que el mandatario y su entorno. Los sectores más pragmáticos de la derecha, que venían impulsando una salida de Castillo al menor costo posible para ellos/ellas, encontraron en Dina Boluarte y su decisión de entrar al juego la puerta para avanzar. En la coyuntura, que no esperaba nadie, aprovecharon el golpe presidencial para empujar rápidamente la vacancia y asegurar su permanencia por la vía constitucional, dado que la vicepresidenta asume hasta el 2026 y ellas/ellos se quedan. El resultado del golpe fallido instaló legalmente en el gobierno a la ex ministra de Castillo.

## Dina Boluarte y el gobierno que se instaló

Desde la instalación del Congreso actual, las derechas, que son mayoría, se dedicaron, como parte de su contribución a la degradación de la democracia, a insistir en la cantaleta del fraude electoral. Es más, la primera comisión investigadora que organizaron fue para encontrar pruebas de ello. Guiados pues por su ánimo de revancha, se abocaron a buscar las vías para vacar al ex presidente y arrinconarlo en nombre de su función de control político, «naturalizando» la vacancia presidencial con una mayoría calificada de votos, sin mayor expresión de causa. Fracasados sus dos primeros intentos, cuando se aprestaban al tercero, Castillo les entregó su cabeza.

En ese escenario, la presidenta Boluarte es su socia, definitivamente menor, pero socia desde el primer momento. El Congreso, al no sancionarla por su historietita del Club Apurímac<sup>6</sup>, estableció el acuerdo que ella asumió y Castillo «facilitó». De esta manera, el Ejecutivo y las fuerzas del orden funcionaron desde el primer momento como pararrayos del parlamento, que siguió avanzando en su agenda «restauradora», que apunta al control de todos los resortes institucionales del Estado, a mantenerse en el poder hasta el 2026 y a reelegirse, así como a continuar con sus varios negocios mafiosos. Con ellas/ellos, importantes sectores empresariales y los grandes medios de comunicación buscan asegurar un nuevo ciclo para el modelo neoliberal. El «toma y daca» fue desde temprano la marca de una relación pragmática e interesada.

La mayoría de las voces en la prensa y muchas/muchos de los analistas y opinólogos coincidieron desde el primer momento de

---

<sup>6</sup> El 2022 fue denunciada ante la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales por presuntamente infringir el artículo 126 de la Constitución, donde se prohíbe que un ministro de Estado pueda ser miembro de una asociación privada ni hacer gestiones a su nombre. Este caso fue archivado.

este Gobierno en que se trataba de la «superación» del de Pedro Castillo, subrayando la supuesta importancia de un gabinete de tecnócratas, buscando disimular que en realidad se trataba de un grupo de burócratas de segunda fila que aceptaron, prácticamente desde el primer momento, servir a las necesidades políticas y de legitimación del «nuevo» Gobierno. Si existía alguna duda, la renuncia de las ministras y ministros Patricia Correa (Ministerio de Educación), Grecia Rojas (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables), Eduardo García (Ministerio de Trabajo) y Jair Pérez (Ministerio de Cultura), así como el «premio» a Alberto Otárola, que pasó del Ministerio de Defensa a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) tras las primeras muertes<sup>7</sup>, ya no permitían dudas. Desde entonces, el rol de las/los ministros ha sido el de gestionar la crisis y tratar de «gerenciar» la precaria estabilidad del país.

Las historias particulares de muchas y muchos de los más altos funcionarios y el cuoteo político en el Ejecutivo, que le criticaron tanto a Castillo, continuaron. Desde el ex ministro de Educación, Óscar Becerra, vinculado a la segunda gestión aprista y al escándalo de la compra de computadoras en aquel gobierno; hasta el ministro de Justicia, Daniel Maurate (ahora en la cartera de Trabajo), destituido de la Superintendencia Nacional de Control

---

<sup>7</sup> Los ministros y la ministra que renunciaron lo hicieron censurando la violencia desproporcionada utilizada por el Estado en las protestas iniciales en Andahuaylas y Ayacucho. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, 48 civiles perdieron la vida en los enfrentamientos con las fuerzas del orden. Entre el 11 y el 21 de diciembre del 2022 hubo 22 personas muertas: 7 en Apurímac, 2 en Arequipa, 1 en La Libertad (Virú), 10 en Ayacucho y 3 en Junín (Pichanaqui). Entre el 9 de enero y el 9 de febrero del 2023, las/los muertos fueron 26: 21 en Puno, 1 en Arequipa, 1 en Cusco, 1 en Apurímac, 1 en La Libertad y 1 en Lima. 7 de las personas fallecidas eran menores de edad: 3 en Puno, 2 en Apurímac, 1 en Ayacucho y 1 en Pichanaqui. 1 policía murió en Juliaca y 6 efectivos del Ejército se ahogaron cruzando un río en Ilave. El uso desproporcionado de fuerza del que hizo gala el Estado, así como el empleo de armas de guerra y el uso de las mismas para matar en la mayoría de casos, está documentado por distintos informes internacionales, algunos de los cuales hablan incluso de ejecuciones extrajudiciales.

de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (Sucamec) el 2011 por adulterar documentos y mantener vínculos con «los cuellos blancos»; pasando por la eventual participación de la ministra de Cultura en más de una contratación irregular, dejan claro que, en el «renovado» Gobierno, continúan los hechos y enredos controvertidos. Así pues, los vínculos políticos de la señora Boluarte, de varios de ellos, no dejaban lugar a dudas.

En general, la gestión de los sectores fue tan mediocre y sin rumbo desde el primer momento, como la que tuviera el gobierno de Castillo. La Cancillería fue incapaz de enfrentar con alguna inteligencia el aislamiento internacional del país, severamente cuestionado por las violaciones a los derechos humanos y el abuso de poder que se produjeron a partir de diciembre pasado, constatados por misiones de la Organización de Naciones Unidas, la Unión Europea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Amnistía Internacional y Human Rights Watch. Más allá de los enfrentamientos con los gobiernos de países vecinos, los cuestionamientos de Estados Unidos y de la Unión Europea fueron parte de ese panorama. Su incapacidad para manejar la crisis migratoria con Chile, en mayo, y el patético papelón de Otárola en Brasil, ese mismo mes, son otros ejemplos.

La parálisis y la demagogia para gestionar los efectos del ciclón Yaku y del fenómeno de El Niño, indignaron y empezaron a generar nuevas protestas en el norte del país. El hundimiento de un tramo de la Panamericana Norte y la crisis producida por las obras viales del proyecto del megamuelle de Chancay, evidenciaron a un Gobierno que mira al techo y que se desentiende de la población y de sus problemas. El desborde del dengue fue el ejemplo más saltante de esta incapacidad. Que todo ello estuviera atravesado por un discurso justificatorio, compartido con toda la coalición gobernante, denunciando una conspiración del izquierdismo internacional en alianza con el terrorismo, el narcotráfico y la minería ilegal, es apenas un adorno de mal gusto.



## El estallido social y las protestas

En los últimos meses asistimos a un tipo de protestas que alcanzaron especial intensidad, con múltiples protagonistas y alta presión sobre el orden político y social imperantes, que amenguaron tras un pico, porque su unidad, que se expresó en su momento de mayor movilización, no identificaba necesariamente un sujeto colectivo. Entonces, antes que un proceso político de construcción de un orden nuevo, encontramos uno de ruptura del orden cotidiano como resultado de una historia larga que lo configura. Así pues, lejos de una estrategia compartida, el estallido social se caracterizó por la ausencia de objetivos homogéneos y por la falta de cálculos sobre recursos y oportunidades. En otras palabras, asistimos a una unidad de sentimientos y percepciones, antes que a una de intenciones<sup>8</sup>.

Asistimos, también, a la simultaneidad de tres tiempos que convergieron en la crisis. El inmediato fue el cotidiano, que encontró entre sus canales a la calle y al espacio público, que tiene como sello más visible la crisis de representación política y la ilegitimidad del gobierno Boluarte; 69 personas muertas, 1956 heridos/heridas y cientos de personas perseguidas y judicializadas por participar en las protestas que se sucedieron, son argumento suficiente. El segundo, es el del fracaso de un modelo de crecimiento que ofreció progreso por el dinamismo de la gran empresa y el «emprededurismo», combinado con el desplome de un Estado colapsado y desbordado por una sociedad que sufrió cambios muy profundos las últimas décadas. El tercero es, finalmente, el de más larga duración, histórica y estructural, el del naufragio de las narrativas de la República y del Estado-Nación, con sus promesas de igualdad, alimentado por décadas de desigualdad, exclusión, discriminación, racismo y olvido del mundo rural, de

---

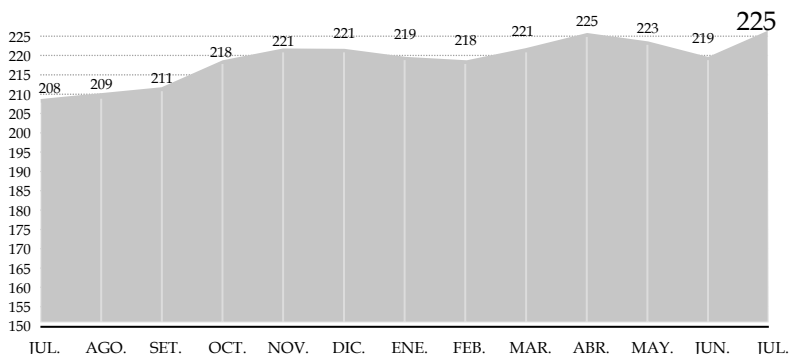
<sup>8</sup> Smelser, Neil. *Teoría del comportamiento colectivo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1989.

las comunidades campesinas y los pueblos indígenas, que salieron masivamente a protestar reivindicando su identidad, sus derechos individuales y colectivos, su dignidad y su aspiración esencialmente política de ciudadanía. Atravesando estos tres tiempos, el innegable desencanto con la democracia.

Es así que, entre diciembre del 2022 y mayo del 2023, se produjeron 3369 acciones de protesta en un escenario de alta conflictividad que mostraba 218 conflictos por mes. Por primera vez en décadas, las protestas políticas fueron largamente mayores que las sociales. La demanda de una asamblea constituyente, más allá de si estamos en un momento constituyente o destituyente, aparecía como la demanda simbólica de un nuevo acuerdo social para darle sentido y legitimidad a una democracia que perdió el poco contenido que tuvo en algún momento. Tras el suicidio político de Pedro Castillo, el estallido evidenció su carácter rural, provinciano, campesino y comunero, recordándonos las movilizaciones campesinas por la tierra de los 50 y 70 del siglo pasado.

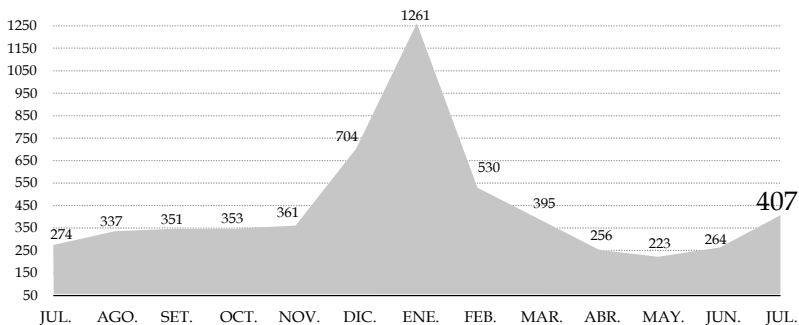
### *Gráfico n° 1*

#### *Perú: conflictos sociales registrados por mes, julio 2022-2023 (Número de casos)*



Fuente: Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (Simco) de la Defensoría del Pueblo.

**Gráfico n° 2**  
**Perú: acciones de protesta colectiva por mes, julio 2022-2023**  
**(Número de acciones)**



Fuente: Simco.

Con las primeras protestas se observaron los rasgos señalados, como parte de un proceso social que no fue estrictamente rural o campesino, pero en el cual dicha presencia era el sello fundamental que activó una dinámica de movilización local y provincial, sin ningún tipo de intermediación o «mensajero», como ya ocurrió antes en la historia<sup>9</sup>. Trasladarse a protestar a las principales ciudades fue desde el primer instante acercar a Lima la voz de quienes no la tienen. Llegar masivamente a la capital, como ocurrió en la segunda ola de movilización, fue la novedad. Eso lo saben bien las/los propios campesinos indígenas, residentes en comunidades y pequeños pueblos rurales, así como las/los migrantes que viven en las ciudades la experiencia de la discriminación frecuente.

<sup>9</sup> Sobre el particular, ver: Rénique, José Luis. *La batalla por Puno: conflicto agrario y nación en los andes peruanos 1866-1995*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes) - IEP - Sur, Casa de Estudios del Socialismo, 2004. Ver también, del mismo autor: *La nación radical. De la utopía indigenista a la tragedia senderista*. Lima: La Siniestra Ensayos, 2022.

Desde diciembre, el desborde mostraba geografía e historia, territorios y rostros, siendo el sur andino donde se concentraron, desde entonces, las protestas más importantes. Es así que protestaron las siete regiones que generan más del 20% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional, que concentran 43% de la actual inversión minera y que, simultáneamente, muestran algunas de las brechas sociales más altas del país. 68 distritos de esas regiones (14%) tienen más del 50% de sus habitantes en pobreza. Apurímac, Puno y Cusco se encuentran entre las más rurales de Perú, reuniendo a más del 38% de las comunidades campesinas. Históricamente, ese espacio fue centro de la rebeldía tupacamarista, detonante de los levantamientos caudillistas durante la República y escenario constante de las rebeliones indígenas contra los gamonales y la lucha por la tierra, estando siempre obligado a relacionarse con el Estado en medio del desprecio. Como los levantamientos de los siglos XIX y XX, el estallido vivido entre el 2022 y el 2023 muestra que ciudadanos/ciudadanas y comunidades indígenas aún se enfrentan contra los poderes y el orden establecidos que reproducen la injusticia, la discriminación y la marginación.

Ese Perú rural movilizado obligaba a mirar los cambios que van de la segunda mitad del siglo XX a la segunda década del XXI. Como lo precisa Carlos Monge en un trabajo en curso<sup>10</sup>, es un mundo urbanizado más rural de lo que la estadística dice, con importante diferenciación entre la pequeña propiedad y la producción familiar campesina, totalmente integradas al mercado, y con plantaciones agroexportadoras orientadas al mercado externo; de una pobreza extendida y profunda, con procesos de acumulación de capital y diferenciación interna; de un tejido social e institucional que se afirma y se reinventa después de la reforma

---

<sup>10</sup> Monge, Carlos (con la colaboración de José María Guerra García). *El Perú rural. Democratización y mercantilización territorializadas, diferenciadas, desiguales y discriminatorias*. Documento borrador de investigación en curso.

agraria y el conflicto armado interno, en un marco de inserción al mercado y crecimiento, pero también de rediseño de la presencia del Estado a través de la descentralización.

En ese contexto de grandes inversiones privadas, de deprecación ambiental y homogenización cultural, pero también de afirmación de las identidades propias, asistimos a una creciente conflictividad, a la vez de una intensa participación política y a un importante empoderamiento de las poblaciones rurales en los espacios políticos locales, regionales y nacionales. Estos cambios no niegan, por cierto, una herencia colonial y republicana que atraviesa las relaciones económicas, sociales, culturales, políticas y de poder en el Perú contemporáneo, y más específicamente las relaciones en la sociedad rural y entre esta y el país, manteniéndose innegablemente formas de colonialidad en las relaciones entre las personas y entre los grupos sociales y étnicos<sup>11</sup>.

Las tres olas de la protesta tuvieron rasgos propios. La primera, que fue autoconvocada, tuvo un acento identitario y de defensa del sentido de un voto. Muy dinámica en el Sur, inicialmente desde las provincias y localidades, y no desde las regiones, las movilizaciones se generalizaron en algunos departamentos del país. Se trataba de organizaciones territoriales locales, significativamente rurales y campesinas e indígenas, acompañadas por asociaciones barriales y juntas de regantes, apoyadas discursivamente por algunas articulaciones más nacionales como la Central Única de Rondas Campesinas y Urbanas del Perú. En el caso mayoritario de las comunidades campesinas movilizadas, la remoción de Castillo y su prisión eran identificadas como un «agravio». Las matanzas en Apurímac y Ayacucho sumaron pronto a otros sectores, varios de ellos críticos de Castillo, que se pronunciaban contra la represión, demandando el adelanto de elecciones.

---

<sup>11</sup> Quijano, Aníbal. *Vivir adentro y contra. Colonialidad y descolonialidad del poder*. Lima: Universidad Ricardo Palma, 2022.

La segunda ola estuvo marcada por la masacre de Juliaca y la «toma de Lima». La intervención de San Marcos y las movilizaciones que se sucedieron en distintas regiones sumaron nuevos apoyos, mientras miles de manifestantes de provincias, especialmente del Sur, llegaron a la capital y se movilizaron durante semanas. Las y los marchantes del interior, ante la precariedad de las coordinaciones con los distintos gremios y sindicatos presuntamente «nacionales» e instalados en Lima, recibieron el apoyo de sus paisanos/paisanas y familiares residentes que les abrieron viviendas y locales comunales en sus barrios, aunque no marcharon con ellas/ellos. Como resultado de esta ola se afirmaron como mayoritarias las demandas por la renuncia de Boluarte, el adelanto de elecciones generales y la consulta constituyente.

La tercera ola se dio luego de cuatro meses en los que las movilizaciones casi desaparecieron. Distintas plataformas anunciaron una nueva jornada, «la tercera toma de Lima», para el 19 de julio. En este proceso participaron diversas organizaciones y personas, a pesar de que no hubo articulación social plena, ni una agenda común compartida. Según la Defensoría del Pueblo, se registraron protestas en 64 provincias, concentraciones en 59 y en 23 bloqueos de vías.

Sin embargo, más allá de su innegable importancia y su altísimo costo, las movilizaciones y las protestas no esconden la gran fragmentación de nuestra sociedad y la dificultad para articular intereses, que se derivan de la misma. En la heterogeneidad de participantes en las tres olas no fue clara la formación de una mayoría, ni la articulación de una plataforma con capacidad de agencia. La distancia y desconfianza entre organizaciones nacionales como la Confederación General de Trabajadores de Perú (CGTP) y las/los actores territoriales, locales y regionales, a pesar de los esfuerzos de las partes, se mantienen desde el primer momento. No existen organizaciones y movimientos sociales

capaces de agregarse, como ocurría en los 70; tampoco partidos ni políticos con liderazgo para sumar intereses y dirigir, como ocurrió en la Marcha de los Cuatro Suyos<sup>12</sup>. La dificultad para articular los espacios de coordinación territorial, donde, en distintos momentos, unos han desconocido a otros, debilita a todos y todas

Es en este escenario de fragmentación y ausencia de liderazgos fuertes que las comunidades campesinas e indígenas adquirieron protagonismo y devinieron en actores fundamentales de las protestas. Ubicadas en un contexto rural que se transformó en los últimos 40 años, las decisiones que se toman en el ámbito comunal no responden ya solo a asuntos locales. La urbanización e inserción de la población comunero/campesina/indígena en el mercado, la violencia durante el conflicto armado interno, los procesos de concentración de la tierra y la mayor presencia del Estado han redefinido las formas y las lógicas de la organización social en el mundo rural, incluyendo los espacios urbanos de nivel distrital y provincial, cada vez más copados por la presencia permanente o itinerante de poblaciones rurales. Así pues, la configuración de la política comunal ha cambiado, lo que no niega que se haya mantenido y reinventado como la organización social básica de la población rural de estos territorios. En la participación del mundo rural en las protestas, hay que recalcarlo, las mujeres tuvieron un rol importante.

## Lo que viene

Nuestra crisis de cohesión social es indiscutible<sup>13</sup>. A lo largo del siglo XX, contamos con una matriz básica que mal que bien

---

<sup>12</sup> Coronel, Omar. «Ni revolución ni barbarie: ¿por qué protestan en Perú?». *Nueva Sociedad*, n.º 304. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert (FES), 2023, pp. 4-13- Ver en: [rb.gy/ewpbu4](http://rb.gy/ewpbu4)

<sup>13</sup> Ballón, Eduardo. «El discurso de Dina, el malestar social y la larga falta de cohesión social». *comunesrevista.com*, Lima, 4 de agosto del 2023. Ver en: [rb.gy/abohb8](http://rb.gy/abohb8)

permitió algunas formas de integración social segmentadas y un determinado orden. El fracaso del modelo económico y del Estado desarrollista que sustentaron ese patrón, la posterior generalización de las políticas de ajuste económico y estabilización promovidas desde las multilaterales, la consiguiente privatización del Estado y la desregulación de los mercados como receta para entrar a la globalización, liquidaron ese patrón. El modelo neoliberal que se impuso fue incapaz de producir una matriz nueva, alentando, por el contrario, un enorme individualismo y generando una gran incertidumbre porque el mercado como único ordenador social no genera integración. Largos años después de la transición democrática y del ciclo de crecimiento económico, constatamos el desplome del Estado y vivimos los costos de la informalidad. Observamos, una vez más, la incapacidad de la clase política, descubriendo cómo en una sociedad marcada por la pérdida de sus formas sociales y de la cohesión básica, las/los individuos enfrentan, en las distintas relaciones que tienen –formales, informales o ilegales–, juegos constantes entre grandes desigualdades de poder, sin encontrar en el corto plazo ni fuerza política ni capacidad de agencia en la sociedad para establecer un curso compartido<sup>14</sup>.

El estallido social vivido nos pone frente a un movimiento democratizador distinto a los anteriores por su origen fundamentalmente rural, por el protagonismo de las comunidades indígenas y campesinas, por su contenido identitario, y, especialmente, por su carácter político. Como hemos señalado, aunque estamos lejos de un bloque de contestación, es innegable que tras sus demandas lo que se exige en el tiempo es un nuevo contrato social, porque lo que está en crisis es el régimen de 1992, que ha sobrevivido en medio de algunas reestructuraciones internas, sin transformarse en la transición democrática.

---

<sup>14</sup> Martuccelli, Danilo. *La sociedad desformal. El Perú y sus encrucijadas*. Sao Paulo: Edições Plataforma Democrática, 2021. Ver en: [rb.gy/g2rvvg3](https://rb.gy/g2rvvg3)



Las demandas y sentimientos que se agrupan en el estallido social son política y socialmente heterogéneas. Con las/los iniciadores de las protestas confluyeron comunidades rurales que vivieron cambios profundos las últimas décadas, capitales comerciales de circuitos locales y regionales, trabajadores precarios los más y sindicalizados los menos, así como clases medias, una parte de las antiguas y otra de las nuevas que se perciben más vulnerables, lo que queda de viejos movimientos sociales y lo que emerge de nuevos activismos. Puede ser una convergencia significativa aunque sigue marcada por las distancias y las desconfianzas que se acumularon también en el proceso mayor de transformaciones vividas por el país, marcadas por una modernización desigual y una modernidad pobre. Es una diversidad, pero puede ser también una dispersión. Frente a ellos/ellas y sus demandas, aparece una derecha, entendida antes como una visión del mundo que, con la suma y crecimiento de partidos de esa orientación, cada vez más primaria y autoritaria, busca una contrarrevolución cultural instalada en un tradicionalismo decimonónico para defender los sistemas de desigualdad y exclusión sobre los que se estructura la jerarquización social que buscan perpetuar, así como el orden económico neoliberal que defienden.

Hay muchos indicios de que entramos a un nuevo momento de nuestra historia, abriéndose una coyuntura larga que seguramente tendrá tantas alzas como bajas en materia de movilización y agenda. Si del estallido vivido resulta un movimiento y este quiere tener éxito, está obligado a construirse como pueblo y a expresarse en una coalición político social más amplia y menos desconfiada entre sus partes, que hoy no existe. Necesita construir puentes entre las demandas institucionales y de inclusión, con aquellas otras de derechos e igualdad. Para que ese horizonte posible tenga futuro, frenar a la coalición autoritaria y restauradora en el corto plazo es imprescindible.



## **La democracia, la crisis y la excepcionalidad\***

---

*Alberto Adrianzén M.*

---

## **Sumilla**

Hoy América Latina vive un proceso de creciente polarización política. Los perdedores de las elecciones, al igual que Donald Trump en Estados Unidos, se niegan a reconocer su derrota electoral. Este proceso lo hemos visto en Brasil, con Jair Bolsonaro, y en nuestro país, donde una derecha que también se negaba a aceptar su derrota, llevó al presidente Pedro Castillo a intentar un inexplicable y fracasado golpe de Estado que terminó por abrir las puertas de una restauración derechista y conservadora. En este contexto este artículo busca exponer tres puntos o temas que consideramos importantes para explicar lo que hoy sucede: el primero, los cambios en los países desarrollados que operan como legitimadores de una nueva expansión de la hegemonía global norteamericana; el segundo, la precarización de la democracia en América Latina, situación que se ha convertido en una condición o característica de esta democracia (dicho de otra manera, el «Estado natural» de la democracia es su crisis permanente); y, el tercero, el carácter de excepcionalidad política que hoy vivimos en la región y que tiene como expresión el fin de un ciclo que combina periodos tanto progresistas como derechistas.

EN 1989, FRANCIS FUKUYAMA, en un contexto difícil si se tiene en cuenta la caída del Muro de Berlín y la crisis de los socialismos reales de la Europa Oriental, nos anuncia *El fin de la historia*. Tesis que parecía confirmarse, dos años después, con la implosión de la Unión Soviética en 1991. Para Fukuyama, el conflicto entre el liberalismo y el marxismo/ comunismo ha terminado con el triunfo del primero. El nuevo horizonte de la humanidad, por lo tanto, es liberal, entendido este como el mantenimiento de una economía de mercado, un gobierno representativo y un conjunto de derechos que garanticen las dos cuestiones anteriores. Unos años después, en 1992, el mismo Fukuyama publica en el número 100 de una vieja revista que la embajada norteamericana solía distribuir, *Facetas*, un texto que es, en cierta manera, la continuación de *El fin de la historia*, titulado: *Capitalismo y democracia. El eslabón perdido*<sup>1</sup>. En ese texto Fukuyama señala que el capitalismo y la democracia que estaban en fuerte discrepancia han hallado, finalmente, un modo de coexistir y de reforzarse mutuamente.

---

\* Este artículo retoma y amplía textos del autor publicados en años anteriores y añade nuevas reflexiones propias del momento actual.

<sup>1</sup> Fukuyama, Francis. «Capitalismo y democracia. El eslabón perdido». *Revista Facetas*, n.º 100. Washington D.C.: Agencia de Información de los Estados Unidos (USIA), 1992, pp. 2-93.

Fukuyama sostiene en dicho artículo que, por un lado: «El capitalismo demostró que era mucho más flexible y adaptable que el socialismo, frente a las nuevas condiciones económicas de la sociedad postindustrial, creadas por el cambio tecnológico en la segunda mitad del siglo XX»; y, por otro, que: «Solo la democracia liberal puede satisfacer de un modo racional el deseo humano de reconocimiento, ya que confiere derechos elementales de la ciudadanía en un plano universal». Finalmente, el liberalismo, el capitalismo y la democracia, no solo se habían impuesto al comunismo, sino que, en esta «nueva historia», también eran compatibles.

Es importante señalar que la aparición de *El fin de la historia* de Fukuyama coincidió con el surgimiento del llamado Consenso de Washington, en 1989, el mismo año en que cayó el Muro de Berlín. Lo curioso del Consenso de Washington es que surge gracias a las investigaciones del Instituto de Economía Internacional, un instituto privado fundado en Washington en 1981 que se dedicaba a estudiar América Latina. Fred Bergsten, su fundador, afirma que a mediados de esa década comenzaron a mirar más allá de los problemas derivados de las crisis de la deuda externa, para «trazar un camino para restablecer la prosperidad sostenida en la región». Según Bergsten:

(...) evaluamos el humor cambiante de la región en una conferencia realizada en 1989, cuyos pormenores fueron publicados en *El progreso de la reforma política en América Latina* en 1990, donde el editor John Williamson acuñó la frase el Consenso de Washington<sup>2</sup>.

El propio Williamson dirá:

Ya desde el comienzo, el término *Consenso de Washington* causó controversia. Uno de los comentaristas, Richard Feinberg,

---

<sup>2</sup> Kuczynski, Pedro Pablo y Williamson, John (eds). *Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), 2002, p. 13.

afirmaba que yo debería haberlo llamado la *convergencia universal*, debido a que (1) el cambio en el pensamiento económico que yo resumía era mundial y no confinado a Washington y (2) la extensión del acuerdo no llegaba al consenso<sup>3</sup>.

Feinberg tenía razón, la propuesta era, efectivamente, mundial, ya que abría las puertas para la aplicación de políticas económicas de carácter homogéneas y mundiales, al margen de las características propias de los países, y que el «consenso» no era tal, siendo entonces «promovido», por no decir «impuesto», por Estados Unidos (EE.UU.), los países desarrollados y los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) o el Banco Mundial (BM), como una solución a las crisis económicas que vivían los países del Sur. El instrumento fundamental para expandir el capitalismo a nivel global fue el llamado «ajuste estructural», que no era otra cosa que el reajuste y la readaptación de los capitalisms, tanto de los países centrales como de los periféricos, a las nuevas condiciones y exigencias, no solo de una nueva etapa de un capitalismo sin comunismo, sino también de una hegemonía global que había logrado EE.UU.<sup>4</sup>. Así, el capitalismo se expandía en todo el mundo de la mano del Consenso de Washington y de los EE.UU. Una de las regiones más críticas a este nuevo consenso fue, curiosamente, América Latina, la región donde había nacido.

No es extraño que en ese tiempo dominado por EE.UU. y el capitalismo aparezcan dos ideas centrales que ratificaban el fracaso

---

<sup>3</sup> Kuczynski, Pedro Pablo y Williamson, John (eds). *Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*. Lima: UPC, 2002, p. 83

<sup>4</sup> «Por ajuste estructural se entiende de hecho la forma en que las economías nacionales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial, caracterizadas tanto por cambios tecnológicos que demandan más flexibilidad dentro de las empresas y una mayor descentralización de la producción, como por mercados mundiales más competitivos e inestables». En: Tironi, Eugenio y Lagos, Ricardo. «Actores sociales y ajuste estructural». *Revista Cepal*, n.º 44. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 1991, pp. 39-54.

del comunismo y, por qué no decirlo, del marxismo. La primera fue el llamado «choque de civilizaciones», que estaba vinculada al tema de las relaciones internacionales. Esta teoría sostenía que luego del fin de la Guerra Fría, es decir, de la confrontación entre comunismo y liberalismo, era la religión y no, digamos, la lucha de clases o las ideologías, la que organizaba las relaciones entre países. Esta idea fue formulada por Samuel Huntington en un artículo publicado en la revista estadounidense *Foreign Affairs*, en 1993, y transformado posteriormente en un libro en 1996. Huntington en su artículo señala lo siguiente:

La política mundial ha entrado en una nueva fase, y los intelectuales no han dudado en multiplicar la imagen de lo que será el final de la historia, el retorno de las tradicionales rivalidades entre Naciones-Estado y la decadencia de la Nación-Estado bajo tensiones opuestas del tribalismo y el globalismo. Cada una de estas imágenes capta aspectos de la nascente realidad. Pero a todas ellas les falta un aspecto verdaderamente fundamental, de lo que es probable que sea la política mundial en los próximos años. Mi hipótesis es que la fuente fundamental de conflictos en este nuevo mundo no será primordialmente ideológico ni económico (...). El conflicto entre civilizaciones será la última fase de la evolución de los conflictos en el mundo moderno<sup>5</sup>.

No es extraño que hoy la islamofobia sea vista bajo este lente, lo mismo que los problemas derivados de las masivas migraciones del Sur al Norte.

La otra idea que buscaba darle sentido y encontrar soluciones a este mundo moderno que se abría paso, casi sin pedir permiso, gracias a *El fin de la historia*, el Consenso de Washington y al choque de civilizaciones, la encontramos en el libro: *El gran tablero mundial*.

---

<sup>5</sup> Huntington, Samuel P. «The Clash of Civilizations?». *Foreign Affairs*, vol. 72, n.º 3. New York: Council on Foreign Relations, 1993, pp. 22-49. También en la revista *Pretextos* n.º 8, desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1996.



*La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, del asesor de Jimmy Carter, Zbigniew Brzezinski, publicado en 1997<sup>6</sup>.

Brzezinski decía en su libro que el colapso de la Unión Soviética, o lo que llamamos el fin del «comunismo soviético» en 1991, dejó a los Estados Unidos en una posición única: «se convirtieron, simultáneamente, en la primera y única potencia realmente global»<sup>7</sup>; y que este «poder imperial o esta supremacía global» de Estados Unidos se derivaba:

(...) de la organización superior, de la habilidad para movilizar con rapidez vastos recursos económicos y tecnológicos con propósitos militares, del vago pero significativo atractivo del *American Way of life* y del franco dinamismo y la inherente competitividad de las elites sociales y políticas estadounidenses<sup>8</sup>.

En ese sentido, podemos decir que la hegemonía global de EE.UU. es integral: política, económica, militar y cultural. Era el capitalismo de la globalización. Dicho de otra manera, el «poder imperial» o la «supremacía global» solo era posible si EE.UU. era capaz de expandir el capitalismo, consolidar su poder internacional y derrotar tanto a sus «enemigos culturales» como a las amenazas externas, como al terrorismo internacional.

En la primera década de este siglo, bajo el gobierno de George Bush (hijo) se hizo realidad esta hegemonía global, sobre todo luego del ataque terrorista a las Torres Gemelas en setiembre del 2001. Bush militarizó la política exterior; se elevó a estatus de doctrina el «ataque preventivo»; aparecieron lo que se llamó los «Estados canallas» que pertenecían al llamado «eje del mal» y que eran todos aquellos que rechazaban el capitalismo y

---

<sup>6</sup> Brzezinski, Zbigniew. *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós, 1998.

<sup>7</sup> Brzezinski, Zbigniew. *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós, 1998, p. 19.

<sup>8</sup> Brzezinski, Zbigniew. *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós, 1998, p. 19.

«representaban» una amenaza terrorista para EE.UU. y Occidente; lo mismo sucedía con la proliferación nuclear, sobre todo si esta provenía de los «Estados canallas» que era presentada como una amenaza apocalíptica. A ello se sumaba el desprecio de EE.UU. por el derecho internacional y por lo que llamaba «comunidad internacional», representado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La invasión a Iraq fue la mejor expresión de esta «nueva» política exterior. La guerra, como describió Michael Ledeen, consejero de la administración Bush, puede ser útil «para rehacer el mundo». En ese sentido, «en la lógica de esta teoría, combatir el terrorismo, extender el capitalismo y celebrar elecciones se agruparon en un proyecto unificado»<sup>9</sup>.

Hoy sabemos que esto no ha sido así, sino que más bien ha ocurrido todo lo contrario. La crisis económica mundial del 2008 demostró que el capitalismo no era tan vigoroso ni tan flexible como se creía «frente a las nuevas condiciones de la sociedad postindustrial», y menos un acompañante de la democracia. Basta analizar las enormes desigualdades sociales que existen en el mundo, así como las condiciones de las y los trabajadores en las sociedades desarrolladas y en las periféricas, los problemas derivados del cambio climático y las masivas migraciones que han polarizado a las sociedades del mundo desarrollado y del Sur, para preguntarse si la democracia liberal, como decía Fukuyama, es capaz de «satisfacer de un modo racional el deseo humano de reconocimiento ya que confiere derechos elementales de la ciudadanía en un plano universal». Fue el propio Fukuyama en su libro: *América en la encrucijada. Democracia, poder y herencia neoconservadora*, quien «denuncia» esta contradicción:

---

<sup>9</sup> Klein, Naomi. *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós, 2008, pp. 434-435.

Las suposiciones demasiado optimistas sobre el Iraq pos-Saddam llevaron a desatender los requisitos de la seguridad y la reconstrucción del país en la posguerra. El cambio de régimen no se concibió como resultado de una lenta y laboriosa construcción de instituciones liberales y democráticas, sino como la mera tarea negativa de desembarazarse del antiguo régimen<sup>10</sup>.

A finales de la década pasada se comenzó a hablar no solo de una «fatiga democrática», sino del cansancio del propio liberalismo, y a preguntarse si «estamos ante un rechazo mundial de la democracia liberal y su sustitución por un tipo de autoritarismo populista»<sup>11</sup>. Incluso hoy se habla del regreso a una suerte de neofascismo o de posfascismo, como lo define Enzo Traverso. La feminista e intelectual de izquierda Nancy Fraser ha dicho que:

(...) el problema no radica únicamente en que el populismo reaccionario no es (todavía) fascismo, sino en que el liberalismo y el fascismo, desde un punto analítico, no son en realidad dos cosas separadas, una buena y otra mala, sino dos caras profundamente interconectadas del sistema capitalista mundial<sup>12</sup>.

En este contexto tampoco es extraño que Fukuyama, uno de los padres del optimismo occidental luego del fin de la Unión Soviética, publique en el 2022 un libro con el título: *El liberalismo y sus desencantos. Cómo defender y salvaguardar nuestras democracias liberales*, donde defiende un liberalismo clásico, que se caracteriza «por la importancia fundamental de la igualdad de los derechos

---

<sup>10</sup> Klein, Naomi. *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós, 2008, pp. 74-75.

<sup>11</sup> Appadurai, Arjun. «Fatiga democrática». En: Santiago Alba Rico, coord. *El gran retroceso. Un debate internacional sobre el reto urgente de reconducir el rumbo de la democracia*. Barcelona: Seix Barral, 2017, p. 35.

<sup>12</sup> Fraser, Nancy. «Saltar de la sartén para caer en las brasas. Neoliberalismo progresista frente al populismo reaccionario». En: Santiago Alba Rico, coord. *El gran retroceso. Un debate internacional sobre el reto urgente de reconducir el rumbo de la democracia*. Barcelona: Seix Barral, 2017, p. 105.

individuales, la ley y la libertad»<sup>13</sup>. En mi opinión, esta «fatiga democrática», así como las llamadas tentaciones autoritarias, también se viven en América Latina y tienen que ver no solo con una persistente precariedad de la democracia en nuestra región, sino también con la exigencia de un cambio de sociedad. Es decir, una nueva transición democrática que vaya más allá de aquellas que se dieron años atrás y que fueron parte de lo que se llamó la «tercera ola democrática» en 1980. Un dato importante es que estos procesos señalados se producen en un momento no solo de pesimismo respecto al futuro de la democracia, sino también coinciden en un momento de transición geopolítica mundial y que hoy tienen como epicentro la guerra, luego de la invasión de Rusia en Ucrania y el conflicto entre Israel y Palestina que ya viene costando cerca de veinte mil palestinos y palestinas muertos, entre los cuales se encuentran varios miles de niñas y niños, lo que muestra la crisis tanto de los organismos como del derecho internacional.

## **La permanente precariedad de la democracia**

La democracia regresó a América del Sur en 1979 cuando los militares de Ecuador le entregaron el poder a Jaime Roldós, luego de un proceso electoral. Al año siguiente, en 1980, sucedió lo mismo en el Perú, previa asamblea constituyente en 1978. Lo curioso de lo sucedido en el Perú fue que los militares le entregaron el gobierno a Fernando Belaúnde Terry, el presidente al que habían derrocado luego de un golpe de Estado en 1968.

En 1982 Bolivia también regresaba a la democracia. En 1983 terminó la criminal dictadura militar en Argentina. En 1985 la dictadura militar en Uruguay termina luego de 12 años. En Brasil,

---

<sup>13</sup> Fukuyama, Francis. *El liberalismo y sus desencantos. Cómo defender y salvaguardar nuestras democracias liberales*. Bogotá: Ariel, 2022, p. 10 .

luego de una reforma constitucional, en 1988 pueden elegir a su presidente en elecciones directas. En Paraguay, luego del derrocamiento del dictador Alfredo Stroessner, quien gobernó ese país por más de 35 años (1954-1989), en 1989 se dieron elecciones que fueron ganadas por la misma persona que lo había derrocado mediante un golpe de Estado, Hugo Rodríguez, quien dejó el poder en 1993. En 1990, la dictadura de Augusto Pinochet, tras un referéndum dos años antes, llega a su término para dar paso a la democracia en Chile.

Si vemos el mapa político en la década de los 70, en América Latina solo había tres gobiernos civiles: Costa Rica, México y Colombia, y si los comparamos con la década de los 70 y 80, el avance de la democracia y de los procesos de democratización, más allá de sus límites y problemas, era evidentes.

La situación en América Central fue distinta en esos años. Países como Guatemala y El Salvador vivían guerras civiles. Nicaragua, luego del triunfo de la Revolución Sandinista en 1979, tuvo que enfrentar los ataques y hasta los intentos de invasión de lo que se llamó «la contra», que eran fuerzas irregulares y paramilitares financiadas por los Estados Unidos y la propia Agencia Central de Inteligencia (CIA) estadounidense.

Lo que interesa en este punto es mostrar que el regreso a la democracia no fue fácil, más aún cuando el sello de estas dictaduras militares fue la abierta y masiva violación de los derechos humanos. En Guatemala, el conflicto armado (1962-1986) dejó más de 200 000 personas muertas. En Argentina, la dictadura asesinó a más de 30 000 personas. En el Perú, el conflicto armado que comenzó con el regreso a la democracia en 1980 dejó cerca de 70 000 víctimas, la mayoría quechuahablantes.

Esta etapa tampoco estuvo libre de intentos golpistas ni de importantes crisis de gobernabilidad. En el Perú, Alberto Fujimori dio un golpe de Estado en 1992 e instauró un régimen autoritario y corrupto que duró hasta el 2000. Ese año, luego de ganar por tercera

vez las elecciones, Fujimori se fuga del país. En 1992, el presidente Color de Melo de Brasil es obligado a renunciar por cometer actos de corrupción. En Guatemala, hubo un intento de golpe de Estado en 1993. En Ecuador, entre 1998 y el 2005 renunciaron tres presidentes. En Argentina, el presidente Fernando de la Rúa solo gobernó dos años, renunciando el 2001 en medio de una gigantesca crisis económica y política. En Bolivia, el presidente Gonzalo Sánchez de Losada renuncia a la presidencia en medio de conflictos sociales el 2003. Su sucesor, el vicepresidente Carlos Meza, también renuncia al poco tiempo.

Analizando estos datos y otros se puede concluir que durante todos estos años hemos vivido en la región una democracia que ha coincidido con periodos de inestabilidad política y de precarización del propio sistema político, o también de «fatiga democrática». Un ejemplo de ello es el Perú, que tuvo en el periodo 2016-2021 cuatro presidentes y dos Congresos, cuyo último presidente, electo el 2021, Pedro Castillo, está en la cárcel luego de un intento de golpe de Estado en diciembre del 2022. La actual presidenta, Dina Boluarte, ha tenido que enfrentar una serie de protestas en todo el país donde han muerto más de 60 personas.

Así pues, no cabe duda de que el signo de las democracias en nuestra región es su precariedad y su incapacidad de estabilizarse, es decir, el de vivir una crisis permanente o, mejor dicho, esa extraña sensación de ser una inquilina precaria. Si antes, como hemos dicho, las democracias eran amenazadas por los golpes militares y los conflictos armados, hoy lo son por los llamados poderes fácticos, los medios de comunicación, por lo que se ha llamado las *fake news* y el *lawfare*, que casi siempre terminan en la judicialización de la política. También son asediadas por los conflictos sociales, por la pobreza y la desigualdad, por demandas casi imposibles de satisfacer en el corto tiempo y por la polarización política (como hoy sucede en la casi totalidad de países de la región: Perú, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Colombia,

Bolivia, Venezuela, Guatemala y El Salvador). De igual modo, son acorraladas por un crecimiento explosivo de la delincuencia, tanto nacional como transnacional; por ciudadanas/ciudadanos desafectos a la política partidaria, siempre dispuestos a seguir a un *outsider* o caudillo, por las dificultades de institucionalizar un sistema de partidos; etc. Pero también se caracterizan nuestras democracias porque las/los políticos y la política aparecen como adversarios de los intereses ciudadanos, así como cómplices de la corrupción.

La idea de que vivimos en una democracia siempre en crisis aparece, entonces, como un dato de la realidad. Guillermo O'Donnell ha señalado que: «Las democracias no sólo sufren muertes rápidas, como un terremoto. También pueden sufrir y más insidiosamente, una muerte lenta, como una casa carcomida por las termitas»<sup>14</sup>. ¿Acaso es lo que nos sucede hoy? Ahora bien, si la crisis es una suerte de condición natural de la democracia que tenemos, la pregunta es qué hacer para que las propias democracias resuelvan sus propias crisis.

Ángel Flisflish y Juan Carlos Portantiero han planteado que las soluciones a estos desafíos se enfrentan no solo cambiando las reglas de la política, como algunos/algunas afirmaron años atrás, sino también produciendo transformaciones económicas, sociales y políticas profundas. Por lo tanto, cualquier análisis sobre la crisis que vivimos debe ir más allá de modelos explicativos que priorizan lo que llamamos «ingeniería institucional», o una democracia definida principalmente por sus reglas y como un pacto entre las élites políticas. Lo que queremos afirmar es que la crisis de la democracia es producto de la crisis de la propia política, puesto que es esta, la política, la que finalmente le da sentido (y valor) a la democracia. Si la democracia les dice muy poco a las personas

---

<sup>14</sup> Entrevista de Horacio Verbitsky a Guillermo O' Donnell. Ver: Verbitsky, Horacio. «'La muerte lenta'. Una crítica democrática a la democracia». *pagina12.com.ar*, Buenos Aires, 1 de noviembre del 2000. En: rb.gy/s80bw0

es porque la política, en una democracia, les dice igualmente muy poco a los ciudadanos y ciudadanas. Por ello, una primera cuestión a definir es qué entendemos por «política» y qué política aplicamos o desarrollamos para salir de la crisis.

En ese sentido, tiene razón Juan Carlos Portantiero cuando plantea que la crisis de la política «no puede ser pensada por fuera de su interrelación con las transformaciones estructurales de la economía (...) y [el] dismantamiento de las formas de la movilización social y de las coaliciones distributivas que la sostenían»<sup>15</sup>. También Norbert Lechner, buscando una explicación al malestar de la política y de la democracia, nos habla del «secuestro de la política por la economía», es decir, la extensión de la racionalidad del mercado a la esfera de la política, pero con el agravante de que la esfera de la política «mantiene en el imaginario colectivo sus antiguos roles de conducción y protección», derivando hacia un inevitable y creciente malestar contra la política y las/los políticos. El resultado es el surgimiento de los caudillos autoritarios, del *outsider*, lo que Sergio Zermeño ha llamado: «el regreso del líder», como consecuencia de una «sociedad derrotada», incapaz de crear nuevas representaciones por el incremento de la desconfianza política e interpersonal, por la baja credibilidad en la propia democracia y, finalmente, por el aumento de las distancias entre representados/representadas y representantes.

De otro lado, hay que hacer notar que los procesos de consolidación de la democracia, como los procesos llamados de democratización en la región, coincidieron con la aplicación de políticas neoliberales sintetizadas en el Consenso de Washington y que terminaron por poner fin a un modelo de articulación entre economía, política, Estado y sociedad que comenzó a diseñarse luego de la crisis de los 30, que se afianzó en la posguerra y que entró en crisis en los años 70 y 80. Por ello, el problema fue que

---

<sup>15</sup> Portantiero, Juan Carlos (s/f).



los procesos de democratización y consolidación democráticos, al coincidir con el ajuste, terminaron por desestabilizar y precarizar a la democracia. El ajuste neoliberal precarizó la sociedad, dando lugar al aumento de lo que Alan Touraine llama los «procesos de desocialización», esto es, la «desaparición de un marco normativo y valorativo que regía los mundos de la vida». Una consecuencia de ello es la despoltización: «el orden político ya no funda el orden social. El Estado ya no parece ser más el eje movilizador del desarrollo y de la cohesión social». Es el triunfo del mercado o, mejor dicho, de los neoliberales que creen, como dijo Margaret Thatcher, que no existe la sociedad, sino una suma de individuos.

A ello habría que sumarle el incremento de la heterogeneidad estructural en los países de la periferia, debido a una globalización que integra a pocas personas al mundo, al mismo tiempo que desintegra a muchas/muchos en el interior de las sociedades, poniendo fin a coaliciones, como la existente entre las/los trabajadores, empresariado y Estado, lo que impide el desarrollo de un Estado al sobrevalorar el mercado como espacio distributivo.

En algunos casos, esta nueva política concluyó en la instauración, como se dio en el Perú de Fujimori, de un régimen autoritario que aplicó las políticas del Consenso de Washington, lo que benefició a las empresas transnacionales que llegaron con la apertura económica, el libre comercio y las políticas de privatización de las empresas públicas. En otros casos, estas políticas llevaron a países y sociedades polarizadas (como Brasil, Venezuela, Bolivia, Argentina y Ecuador) también a crisis políticas generalizadas, que terminaron con varios presidentes. En realidad, la crisis de la democracia es consecuencia de procesos orientados a «readaptar» las economías de la región para ponerlas a tono con el proceso de globalización. En última instancia, a expandir un capitalismo que pone énfasis en los vínculos con el mercado mundial vía la apertura de nuestras economías, la disminución del rol del Estado y el pago de la deuda externa. Las políticas de ajuste,

en verdad, precarizaron la democracia, haciendo más incompatible la relación entre democracia y capitalismo, punto crucial para Adam Przeworski<sup>16</sup> para explicar el desgaste institucional y la polarización en una democracia.

Lester Thurow ha señalado que ambos, capitalismo y democracia, «tienen muy diferentes puntos de vista de la distribución y el poder». Mientras que la democracia «aboga por una distribución absolutamente igual al poder político: un hombre un voto», el capitalismo «sostiene el derecho de los económicamente competentes para expulsar a los incompetentes del ámbito comercial y dejarlos librados a la extinción del mercado. La eficiencia capitalista consiste en la supervivencia del más apto y las desigualdades en el poder adquisitivo»<sup>17</sup>.

La idea de Thurow es que, en las sociedades democráticas avanzadas, la supervivencia de ambos sistemas se explica porque las fuentes de poder son tanto la riqueza como la posición política. Pero también porque el «gobierno ha sido activamente utilizado para alterar los rendimientos que habría existido si se hubiera dejado actuar libremente al mercado». Dicho en términos de Adam Przeworski, una democracia en la cual los actores en conflicto, conscientes de que sus intereses no solo son distintos, sino también contrapuestos, puedan pactar. Una condición es que tengamos democracias legítimas, capaces de resistir el o los conflictos entre intereses distintos.

Hay que tomar en cuenta que el principio legitimador de la democracia es la promesa de la igualdad. Si se quiere, el gobierno democrático (o la política) corrige al mercado al incorporar (e imponer) otras políticas, otros principios distributivos y al garantizar, vía los derechos civiles y ciudadanos, que la política devenga en fuente de poder. Así, fue en Europa y también en

---

<sup>16</sup> Al respecto, leer: Przeworski, Adam. *La crisis de la democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2022.

<sup>17</sup> Thurow, Lester. *El futuro del capitalismo*. Buenos Aires: Vergara, 1996, p. 258.

Estados Unidos, antes de la hegemonía neoliberal, donde surgieron no solo coaliciones entre el Estado y la sociedad (o trabajadores/trabajadoras y empresariado), sino también donde hubo una expansión mayor de lo que podemos llamar un «Estado garantista». Como se puede observar, hoy nada de esto sucede en los tiempos del ajuste neoliberal en América Latina, sino más bien todo lo contrario.

### **Coda: el fin de un ciclo y el momento de la excepcionalidad**

Todo indica que América Latina está concluyendo un largo ciclo pendular, compuesto por dos momentos. Estos corresponden, a su vez, a dos fases internacionales: el período populista (que incluye la ola progresista que comenzó con Hugo Chávez en 1999) y el período neoliberal (que acaba de obtener un importante triunfo en Argentina con Javier Milei). Si bien ambos son distintos, se puede afirmar que tienen problemáticas parecidas que se pueden resumir en cómo nos insertamos y bajo qué condiciones al mercado mundial y al proceso de globalización, y cómo incluimos a más ciudadanos/ciudadanas construyendo un nuevo Estado que, en el caso progresista, es nacional popular.

En el populismo (y el progresismo) la palanca o instrumento principal de ciudadanización fue el Estado, pero también un proceso de democratización de la sociedad y de nacionalización de las clases populares mediante una narrativa que construyó una nueva historia, es decir, un nuevo patriotismo que cumplía la tarea de igualdad ciudadana. El neoliberalismo no se plantea estos problemas ya que, al optar por un cosmopolitismo sin patria, que es el mercado mundial y la globalización capitalista, termina por igualar al consumidor con el ciudadano/ciudadana, ya que ambos tienen el derecho de elegir. Sin embargo, la soberanía tanto de una nación como del ciudadano/ciudadana, en el neoliberalismo,

se sustenta en la defensa de la propiedad privada y en la libertad (de elegir). Para Milton y Rose Friedman: «la libertad económica es un requisito esencial de la libertad política. Al permitir que las personas cooperen entre sí sin coacción de un centro decisorio, la libertad económica reduce el área sobre la que se ejerce el poder político»<sup>18</sup>.

Por eso es posible afirmar que vivimos un momento de excepcionalidad al concluir (o estar concluyendo) un largo ciclo en el cual los avances logrados en este proceso de democratización, de inclusión, y nacionalización de las clases populares, hoy son cuestionados radicalmente por un neoliberalismo que se siente triunfante. Ello explica la creciente radicalización de la derecha, es decir, su conversión en una ultraderecha, como también el incremento de la polarización social y política en la región. Algo nuevo está por venir.

---

<sup>18</sup> Friedman, Milton y Friedman, Rose. *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. Madrid: Grijalbo, 1981, p. 1.

# **Antielitista más que progresista: América Latina hoy**

---

*Marisa Glave R.*

---

**Sumilla**

América Latina no ha reeditado el ciclo progresista que vivió la primera década del siglo. La elección de gobiernos de distintas izquierdas hoy tiene características y dimensiones marcadamente diferentes; no logra construir referentes comunes ni parece tener capacidad política para implementar las urgentes transformaciones que las sociedades que los eligieron demandan.

MUCHAS PERSONAS HAN HABLADO DE UN POSIBLE NUEVO «ciclo progresista» en la región tras el triunfo electoral de opciones asociadas a la izquierda y centro izquierda en los últimos cinco años. Elecciones como las de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en México (2018), Alberto Fernández en Argentina (2019), Luis Arce en Bolivia (2020), Pedro Castillo en Perú, Gabriel Boric en Chile y Xiomara Castro en Honduras (2021), junto a las más recientes de Gustavo Petro en Colombia y Luiz Inacio Lula Da Silva en Brasil (2022), marcan un reposicionamiento político de este sector. Reposicionamiento que, siendo una condición esencial para hablar de un posible nuevo ciclo en América Latina, no es suficiente. Como señala Manuel Canelas, no todo lo que brilla es un «ciclo»<sup>1</sup>.

Contener la ilusión que puede causar estas elecciones a quienes sentimos afinidad política por opciones que reivindican la justicia social es clave para que el deseo no se imponga, para que no perdamos de vista la realidad. Nuestra región atraviesa por un momento particular de descrédito de la clase política en general, de rechazo a las élites en particular y de agotamiento de la legitimidad de la democracia, factores que pueden estar a la base de los resultados electorales antes señalados. Así pues, más que estar frente a un alineamiento ideológico claro en la región,

---

<sup>1</sup> Canelas, Manuel. «América Latina: No todo lo que brilla es 'ciclo'». *Nueva Sociedad*, n.º 269. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert (FES), 2022, pp. 35-43.

estamos ante un momento de rechazo al *statu quo*. Una reacción «anti» más que «pro».

Esta reacción puede ser usada por las diversas izquierdas de la región, pero no solo por ellas, pues distintas opciones de derecha extrema pueden atraer a ese electorado y representarlo. Un ejemplo de ello es el surgimiento y la elección de una figura como Javier Milei en Argentina, que no es una excepción, dando cuenta de algunas tendencias que merecen ser observadas, como por ejemplo el «antielitismo»<sup>2</sup>, el «antiprogresismo» y la «anticorrección política»<sup>3</sup>, que comienzan ya a jugar un rol importante en los procesos políticos regionales.

### ¿Qué caracterizó el llamado «ciclo progresista»? (2005-2015)

Los antecedentes del llamado «ciclo progresista» de América Latina se marcan con el inicio de los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela (1999), de Lula Da Silva en Brasil (2003) y de Néstor Kirchner en Argentina (2003). Las elecciones de Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, Tabaré Vázquez en Uruguay y Michelle Bachelet en Chile consolidan dicho ciclo, que se extiende incluso hasta el gobierno de Ollanta Humala en el Perú (2011)<sup>4</sup>.

Pero lo central no fue solo la elección de estos gobiernos, sino los elementos comunes y la estrategia compartida. Siguiendo a Ángel Arellano, todos ellos, con matices e intensidades diferentes, denuncian el rol de Estados Unidos en un comercio desigual desde

---

<sup>2</sup> Titelman, Noam. «Recambio generacional y antielitismo». *Nueva Sociedad*, n.º 303. Buenos Aires: FES, 2023, pp. 88-97.

<sup>3</sup> Stefanoni, Pablo. *¿La rebeldía se volvió de derechas? Cómo el antiprogresismo y la anticorrección política están construyendo un nuevo sentido común*. Madrid: Siglo XXI, 2021.

<sup>4</sup> Arellano, Ángel. «¿Una nueva “ola progresista” en América Latina? Aproximaciones conceptuales y coyunturales». *Astrolabio. Revista Internacional de Filosofía*, n.º 25. Barcelona: Facultad de Filosofía de la Universidad de Barcelona, 2022, pp. 73-90.



los Tratados de Libre Comercio (TLC) y plantean la necesidad de construir una propuesta geopolítica alternativa; reconocen el rol de Cuba en la tradición izquierdista regional –sin volverla un referente político de gobierno e incluso marcando diferencias–; y comparten un tiempo de gobierno marcado por el crecimiento económico de la región, una especie de época de «oro», particularmente alentada por el *boom* de los minerales, lo que permite un incremento en la caja fiscal para el desarrollo de nuevas políticas sociales.

### ***Un momento suramericano de integración***

El «ciclo progresista» se caracterizó por la creación de instituciones de integración sudamericana que han marcado a la región. La primera, desde una perspectiva de desarrollo, fue la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), un sistema de planificación y financiamiento de grandes proyectos de infraestructura regional, particularmente de carreteras interoceánicas que atravesasen Sudamérica, conectando los océanos Pacífico y Atlántico. Con un particular protagonismo de Brasil, tanto de su presidente Lula Da Silva como de las empresas brasileras<sup>5</sup>, este organismo logró sumar 12 países. La IIRSA se lanzó el 2000 y luego fue absorbida, el 2011, por la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) como foro técnico de planificación.

La Unasur, organismo de integración suramericano, nace con un tratado el 2008 e inicia su operación formal a fines del 2010. La primera presidenta *pro tempore* fue Michelle Bachelet y el primer secretario general –con sede en Quito– fue Néstor Kirchner, expresidente de Argentina y una de las figuras más importantes de este ciclo. Este organismo cobra relevancia durante el tiempo de los gobiernos progresistas, pero no logra trascenderlos. Desde

---

<sup>5</sup> Esto ha manchado el desarrollo posterior de la iniciativa, por el vínculo de algunas de estas con caso Lava Jato.

el 2018, en adelante, varios países suspenden por tiempo indefinido su participación. Recientemente ha logrado reactivarse, con la elección de nuevos presidentes del «progresismo», pero de manera más simbólica. No ha recuperado el rol que tuvo al momento de su creación y dada la agenda actual de los gobiernos de turno, es poco probable que lo logre.

### *Liderazgos fuertes y proyectos de largo aliento*

Este «ciclo progresista» ha sido también analizado bajo la lógica de un ciclo de gobiernos populistas en la región<sup>6</sup>, centrándose en el peso de los liderazgos de quienes encabezaron los gobiernos antes citados. Calificándolos como populismos de baja o de alta intensidad, Maristella Svampa pone en relieve que son gobiernos con centralidad en la autoridad del líder, que se construyen bajo la lógica del antagonismo y la polarización entre solo dos sectores –tendiendo a la homogeneización que oculta la diversidad real que los compone–, y, en el caso de los populismos de alta intensidad, la centralidad estatista. Estos populismos tienen una tensión intrínseca entre elementos democráticos (de igualdad y de acercamiento entre representantes y representados/representadas) con elementos no democráticos, de ruptura del orden institucional. Entre los tipos de populismo que hemos visto en la región en este ciclo, Svampa también anota la diferencia entre proyectos de carácter más plebeyo frente a otros de clase media.

Estos gobiernos se caracterizaron, también, por empujar transformaciones en sus países. Algunos, los más reformistas, centrados en la igualdad económica y en la ampliación de políticas sociales, otros, los más radicales, buscando procesos de refundación. Destacan los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador,

---

<sup>6</sup> Svampa, Maristella. «América Latina: Fin de ciclo y populismos de alta intensidad». En: Eduardo Gudynas, Maristella Svampa, *et al.*, eds. *Rescatar la esperanza. Más allá del neoliberalismo y el progresismo*. Barcelona: Entrepueblos, 2016.

que incluyeron procesos constituyentes y redefiniciones expresadas de sus propios Estados. Para llevar a cabo estas transformaciones han existido visiones, proyectos y capital político y social, no sin protestas ni conflictos, muchas veces altamente disruptivos, sobre todo con sectores sociales opuestos al extractivismo, lo que ha sido uno de los elementos de mayor crítica a este período<sup>7</sup>.

Más allá de sus límites y de las válidas críticas, los proyectos existieron y eran de largo aliento, buscando mecanismos de permanencia, sea personal o de miembros del mismo instrumento político, pero que trascienden un solo periodo de gobierno.

### **Diferencias entre el llamado «ciclo progresista» y los actuales gobiernos de izquierdas hoy en la región**

Varias son las diferencias y no se pretende elaborar una lista completa. Para marcar la distancia, se han seleccionado tres, que se desarrollan a continuación.

#### ***¿Progresistas o conservadores?***

Una de las diferencias a resaltar entre el llamado «ciclo progresista» y la elección de gobiernos de izquierdas hoy, es la gran diversidad programática e incluso ideológica entre sus representantes, al punto de que el título «progresistas» no logra agruparlos. Diferencias que antes también existían, pero que hoy se profundizan tanto que generan tensiones que no permiten la consolidación de agendas comunes. Por ejemplo, las agendas políticas como la de género y la ambiental generan brechas profundas, colocando a varios gobiernos de izquierdas en el lado conservador del espectro, en

---

<sup>7</sup> Gudynas, Eduardo. «El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones». En: Alberto Acosta, Eduardo Gudynas, *et al.*, eds. *Colonialismos del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América*. Barcelona : Icaria Editorial, 2011.

tanto a ampliación de derechos se refiere. No es extraño encontrar declaraciones de AMLO en contra de la agenda ambiental o del expresidente Pedro Castillo y su gobierno contra la agenda de género, en particular contra la comunidad de Lesbianas, Gais, Trans, Bisexuales e Intersexuales (Lgtbi).

Pero la diferencia se marca también en relación a la valoración misma de la democracia, tema que muchos/muchas creían saldado. Un parteaguas, al menos con figuras como Gabriel Boric en Chile, es la posición frente a gobiernos como el de Daniel Ortega en Nicaragua o de Nicolas Maduro en Venezuela, que no se constituyen, ni siquiera discursivamente, en referentes históricos consensuales de las izquierdas de la región, como fue el caso de Cuba en el ciclo progresista pasado, sino que por el contrario, son calificados como gobiernos conservadores, corruptos y seriamente cuestionados por ejercicios represivos que no salvan ningún filtro de derechos humanos.

### ***Polarización política y social: elecciones ajustadas con divisiones equivalentes del electorado***

Otra diferencia se encuentra en el proceso mismo de elección de los representantes del «ciclo progresista» del inicio del siglo XXI y de quienes son parte de los gobiernos de izquierdas hoy. Salvo la elección de AMLO en México y de Luis Arce, candidato del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales en Bolivia, que ganaron por una amplia mayoría, superando a sus contrincantes por más de 20% de los votos, el resto de presidentes que serían parte del «nuevo» ciclo tuvieron elecciones muy reñidas, ajustadas numéricamente, en escenarios de altísima polarización, donde la distancia entre ellos y sus contendores no es significativa.

Este tipo de procesos genera una consecuencia que afecta las posibilidades de la conformación de un nuevo ciclo, más allá de haber resultado electos, por la dificultad de plantear medidas

transformadoras profundas. En este sentido, un tema fundamental es la falta de mayorías absolutas en los Poderes Legislativos, lo que los fuerza a formar alianzas de gobierno más amplias, con sectores políticos de centro e incluso de derecha. Muchas de estas alianzas, precarias, se rompen en el camino y dejan abiertas puertas de acoso político e incluso de remoción.

Sea por este contexto o por un agotamiento de propuestas programáticas, los nuevos gobiernos de izquierdas no parecen tener la fuerza para poner en marcha medidas de transformación social. Solo tres, Gustavo Petro, Gabriel Boric y Pedro Castillo, han presentado propuestas de reforma tributaria, poniendo en el centro –al menos temporalmente– el debate en relación al pacto fiscal como estrategia de redistribución. Hasta ahora solo una de estas propuestas, la colombiana, ha logrado su aprobación. Se espera que la reforma planteada ahí logre un incremento en la recaudación de cerca de 5000 millones de dólares anuales ¿Logrará su plena aplicación el gobierno de Gustavo Petro, jaqueado hoy por escándalos vinculados a la financiación de su campaña? De lograr su plena implementación, ¿se volverá un ejemplo que inspire nuevos procesos en la región? No lo sabemos, lo cierto es que a la fecha no tenemos una propuesta regional, ni de los gobiernos de izquierdas electos, que apunte a ese Norte.

### *Oposiciones radicalizadas: la extrema derecha en la región*

Otra diferencia importante entre el «ciclo progresista» y los actuales gobiernos de izquierdas es el surgimiento de actores políticos de derecha extrema en la región que disputan también un electorado popular. Se han instalado actores políticos que no entran en el juego democrático de la competencia entre adversarios, sino que tienden al enfrentamiento entre enemigos, a quienes hay que destruir. La política que se ejerce es la de la lapidación, potenciada por el incremento del peso de las redes sociales en el debate político.

No cabe duda de que la pandemia de COVID-19 dejó un conjunto de secuelas, sociales y económicas, que han marcado el desencanto en la región, al mostrarnos claramente la distancia entre el discurso de derechos básicos y la realidad de las administraciones públicas, carentes de capacidad para proteger a sus ciudadanos y ciudadanas. El Perú es el caso extremo, tanto en número de muertos y muertas, como en incapacidad para dar oxígeno a su población. Pero junto con el golpe económico que significó una de las caídas del Producto Bruto Interno (PBI) más fuertes de la región y el golpe social que representó la cantidad de personas fallecidas, la pandemia tuvo en impacto cultural profundo al forzar la incorporación de las tecnologías de la comunicación de una manera no pensada en toda la sociedad peruana.

Pero la democratización del uso de nuevas herramientas de comunicación e información no garantiza la calidad del contenido. Las llamadas *fake news* han facilitado la lógica de trincheras y de bandos. Los medios ya no sirven para la información, sino para la confirmación de posiciones, agudizando así los procesos de polarización que vivimos. En este escenario, el surgimiento de una derecha extrema se facilita.

## **Descontento y rechazo generalizados**

El informe 2023 del Latinobarómetro lleva un título muy sintomático: *Recesión democrática de América Latina*. Ahí se puede encontrar que solo el 48% de latinoamericanos y latinoamericanas creemos que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En el 2010, aun en el ciclo progresista anterior, éramos el 63%. El deterioro y la pérdida de legitimidad de la democracia es un fenómeno que nos atraviesa y que nos interpela.

Tiene sentido en esta línea que solo el 28% en la región se sienta satisfecho con la democracia, frente al 45% del 2009. El Perú aparece con un porcentaje dramáticamente inferior: solo el 8% de

las y los ciudadanos se siente satisfecho con la democracia acá. Se ha vaciado de contenido, se ha vuelto un discurso lejano, ajeno a la realidad social, económica y política que se vive de manera cotidiana. El Estado no es de todas y todos, es solo de algunos y algunas y de sus intereses. Los actores políticos son vistos como los responsables de la situación en la que estamos. El 77% en la región cree que los partidos no sirven, porcentaje que crece en nuestro país al 90%.

Este rechazo a quienes han manejado el gobierno y los países, el rechazo a la élite, se consolida en la región. En muchos casos empató con la agenda de grupos de izquierdas, pero en determinados contextos el antielitismo configura opciones no progresistas e incluso antiprogresistas. En el caso de Chile, estar en contra del gobierno de Gabriel Boric terminó significando estar en contra del proyecto constituyente que se consultó<sup>8</sup>, el cual, tras su rechazo, abrió las puertas a un nuevo proceso que, en manos de un consejo constitucional, liderado por la ultraderecha chilena, también resultó rechazado por la ciudadanía. En Argentina, el antielitismo abarca tanto a los partidarios de Mauricio Macri como a los kirchneristas, permitiendo la elección de una figura como la de Javier Milei con el discurso del combate a la «casta».

Queda claro, entonces, que la incapacidad de los gobiernos de izquierdas de plantear transformaciones a la realidad que agobia a la inmensa mayoría, así como su burocratización al llegar al poder, permiten que la capacidad de indignarse frente a lo que ocurre en nuestros países, asociado en parte a lo que hacen o no nuestros Estados, sea también capitalizado por las derechas<sup>9</sup>.

En una reciente publicación, Alberto Vergara sostiene que en realidad en América Latina lo que hay es un «atasco», un

---

<sup>8</sup> Titelman, Noam. «Recambio generacional y antielitismo». *Nueva Sociedad*, n.º 303. Buenos Aires: FES, 2023, pp. 88-97.

<sup>9</sup> Stefanoni, Pablo. *¿La rebeldía se volvió de derechas? Cómo el antiprogresismo y la anticorrección política están construyendo un nuevo sentido común*. Madrid: Siglo XXI, 2021.

inmovilismo que no permite salidas y que solo agudiza la crisis política y económica de nuestros países. Así pues, no estaríamos en ninguna vía de desarrollo, sino en un pantano con aguas cada vez más pestilentes. Tras una revisión de diversos episodios de protesta en nuestros países, concluye que no estamos ante ciclos neoliberales o progresistas, sino ante el hartazgo generalizado que lleva a las oposiciones a ganar las elecciones. En las 17 elecciones revisadas entre el 2018 y el 2022, nueve (9) las ganó algún partido de izquierdas y ocho (8) alguno de derechas, pero lo que resalta el autor es que en todas perdió el oficialismo. Lo que tendríamos, entonces, no es un reordenamiento político, sino una disconformidad generalizada con lo que se hace desde el Estado, sea del espectro político que sea. Finalmente, lo que estaría manifestándose es una reacción a una trampa de repúblicas a medias<sup>10</sup>.

Un nuevo ciclo progresista en América Latina requeriría de actores políticos que construyan una visión conjunta de la región, de su rol estratégico y de políticas comunes frente a dilemas actuales como los de la migración, las economías ilegales y el crimen organizado, que la atraviesan y que afectan duramente la vida de las personas y su proyección de futuro. Hay grandes temas pendientes también, como el impulso a un desarrollo económico inclusivo y solidario, la protección del medioambiente (particularmente de la Amazonía, amenazada por el cambio climático y la deforestación), políticas de igualdad y reconocimiento, de ampliación de los espacios de participación ciudadana ante el descrédito de la clase política y un posicionamiento claro y absolutamente transparente frente a la corrupción.

---

<sup>10</sup> Vergara, Alberto. *Repúblicas defraudadas: ¿Puede América Latina escapar de su atasco?* Lima: Editorial Planeta, 2023.



# **Negación y actualidad del proceso constituyente en el Perú**

---

*Nicolás Lynch G.*

---

### **Sumilla**

El presente artículo trata sobre el proceso constituyente actualmente en curso en el Perú. Se centra en las variables políticas del mismo y en la caracterización del momento en el que este se encuentra. Resalta, asimismo, el tipo de crisis de la que es producto, como una crisis orgánica, lo cual remite a las causas en los acontecimientos inmediatos de inestabilidad política, en la coyuntura del último quinquenio signada por la corrupción y en el período más largo en que el modelo neoliberal muestra dificultades para reproducirse. La profundidad de la crisis permite pensar en una nueva Constitución que ponga al Perú en otra orientación y en camino a su refundación como república.

## **¿Quién tiene el poder?**

No existe en la historia del Perú un proceso constituyente como el actual, en el que el reclamo por una nueva Constitución se haya convertido en un tema central de la agenda pública, ya sea para negar el proceso o para afirmar el mismo como indispensable para el futuro democrático del país. Hemos visto lo que hubiera sido inimaginable algunos años atrás, las más grandes movilizaciones que se recuerden con las banderas de «¡Referéndum constituyente!» y «¡Nueva Constitución!» al frente.

Esto no es banal. A la luz de la historia del Perú, las Constituciones fueron corolario de la acción de algún caudillo, grupo de poder económico o militar. No fueron nunca resultado de una movilización de masas. Esta novedad es lo que está a la base de la disputa sobre la verdad del actual proceso constituyente. Quienes lo niegan no pueden concebir que no sean las élites (políticas, económicas y/o militares) las que propongan tal proceso, mientras que quienes lo afirman están sorprendidos de cómo la idea se ha encarnado en la opinión pública, esta vez no desde arriba, con los medios hegemónicos como vehículos, sino desde abajo, con la organización y movilización popular como eje. Esto se puede constatar fácilmente si miramos los noticieros de televisión, cualquier canal en estos momentos, y luego

contrastamos su discurso con los resultados de las encuestas y con lo que encontramos en muchas de las redes sociales. Tenemos negación en un caso y afirmación en el otro.

Si falla la negación del proceso constituyente, por la contundencia y masividad de este, aparece la segunda objeción: no saben de qué hablan. Pero la movilización es nuevamente un mentís, lo fue en noviembre del 2020 cuando salió a luz en la movilización de los jóvenes y lo ha sido rotundamente en las movilizaciones últimas entre diciembre del 2022 y marzo del 2023. En ambos casos y de diferente manera se ha cuestionado el poder. En la primera, fue un usurpador, que quiso en el tiempo corto de la última coyuntura torcer la voluntad popular para entregárselo, en un primer ensayo, a la extrema derecha. Contra ese intento, entonces fallido, se empezó a levantar la bandera de «¡Nueva Constitución!». La segunda ha sido la coyuntura última, cuando otra usurpadora, esta sí por ahora exitosa, logra con la correlación necesaria asentarse en el poder, haciendo uso desembozado de la fuerza e imponiéndose temporalmente a un movimiento de una magnitud mucho mayor.

Nuevamente se cuestiona al poder en sus diferentes niveles: no se quiere al Gobierno, pidiendo la renuncia de la presidenta, pero tampoco al régimen, cuando se plantea una nueva Constitución. ¿No saben de qué hablan? ¿Qué es entonces una nueva Constitución sino otra organización del poder alternativa a la actual?

Como vemos entonces, para entrar al tema constituyente la primera definición es la relación de este con el poder, más precisamente con la lucha por el poder como el objeto de la política. Aquí la entrada es radical, pero no por extremista, sino por ir a la raíz de los fenómenos que se van a expresar en una Constitución, que son los de la titularidad del poder, que van a definir a la postre de quién es y a quién le sirve una Constitución.

A diferencia de Constituciones anteriores que respondían a un interés personal, de grupo o de clase, se trata de lograr una

Constitución ciudadana, en la que se sientan y sean efectivamente representadas todas las personas a través del ejercicio de los derechos y la participación en los diversos niveles del poder, para así constituir una carta magna en favor del interés general.

La idea de una Constitución ciudadana llama necesariamente a la idea del pluralismo y a la competencia política, indispensables ambas en el proceso constituyente, tanto en el debate previo como en la elección y conformación de una futura asamblea, así como en el diseño político que finalmente se apruebe. Al pluralismo y a la competencia política le teme sobre todo la derecha, acostumbrada a gobernar anteponiendo los intereses de las clases que representa a los del país. Sin embargo, también hay una cierta izquierda, monocorde como su opuesto reaccionario, que señala la necesidad de elegir una asamblea constituyente que sea expresión de las «organizaciones populares». Este último planteamiento se entiende por la frustración con los mecanismos de la democracia limitada y precaria que hemos vivido en las últimas décadas. Sin embargo, la experiencia internacional en la elección de asambleas representativas señala que la elección de corte corporativo, como sería elegir representantes de organizaciones populares, no es el mecanismo más representativo. La debacle de la experiencia en la Unión Soviética que, al poco tiempo de constituir asambleas corporativas –los famosos soviets–, por las dificultades de estas para albergar la competencia política, terminó imponiendo la dictadura de un solo partido, es una muestra muy importante de lo que señalo.

Para evitar la tentación corporativa creo que hay que proceder a una reforma de otra institución, también desprestigiada en los últimos años por no haber cumplido su cometido, pero indispensable –no se ha inventado otra– en la relación entre la sociedad y el Estado, me refiero a los partidos políticos. Creo que un punto clave para afirmar el carácter ciudadano del proceso es una reforma profunda de los partidos que garantice su democratización,

con intervención ciudadana vía primarias abiertas, y a la vez facilite su entrada al sistema político con requisitos flexibles, así como su salida si es que no logran el favor de los electores.

Con estos elementos en cuenta, creo que el Perú está listo para superar el impase de la pausa que ha tenido el movimiento de protesta del último verano y orientarse a una salida democrática de la actual crisis que retome el proceso constituyente.

### **¿Qué es una Constitución?**

Empecemos por la definición sustantiva: ¿qué es una Constitución? En un Estado democrático, es la norma jurídica suprema que expresa un acuerdo entre los ciudadanos de un determinado país. En nuestro caso, un acuerdo entre peruanos que nos permita construir un futuro común de paz y bienestar para todos. Este es un punto crucial porque no todas las Constituciones son democráticas ni son acuerdos. En un régimen autoritario, como fue el de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos en la década de 1990, su Constitución tuvo como fin imponer los objetivos de un pequeño grupo sobre los demás. En la época, se llamó a la Constitución de 1993 una «declaración de guerra» por oposición al «acuerdo de paz» que necesitaba el Perú luego del conflicto armado interno.

La idea es entonces cambiar la declaración de guerra de 1993 por un acuerdo de paz, pues la Constitución de 1993 fue hecha por un gobierno autoritario para quedarse, mientras lo que se propone, en cambio, es una Constitución hecha en democracia para construir el Perú del futuro. Sin embargo, la Constitución como acuerdo es una cuestión muy seria y trascendental, que demandará una extraordinaria apertura entre los diferentes sujetos políticos y sociales, porque supondrá no sumar agendas diversas, sino echar las bases para que este país de todas las sangres pueda crecer en un suelo común que le dé a todos condiciones y oportunidades para forjar su destino, tanto individual como colectivamente.

Este punto, de no sumar agendas diversas, es de gran actualidad cuando hay la tentación, en una realidad con agudas desigualdades de raza, clase y género, de hacer una Constitución que sume identidades particulares, que representen a uno o varios sectores postergados frente a otros privilegiados. De hecho, así ha funcionado la precaria democracia que hemos tenido, como decía Carlos Franco<sup>1</sup>, en una dinámica representativo particularista, como representación, cuando se ha dado, de intereses particulares. Se trata, más bien, de echar las bases para construir un nuevo suelo común que relacione los derechos fundamentales con la organización del poder y las instituciones del Estado, es decir, que de representar partes pase a representar intereses generales o universales. Las partes así se redimen en un nuevo plano universal, no solo en la suma con otros que también han estado postergados. Lo contrario, el caso de la primera edición de la Convención Constitucional chilena, cuyo proyecto de Constitución fue derrotado en el referéndum ratificatorio del 2022, es un trágico ejemplo de lo que puede suceder cuando se cree que el todo es igual a la suma de las partes y se ignora el plano universal de la política que está dado por la identidad ciudadana.

## **Legitimidad constitucional y quiebre de la hegemonía**

Con frecuencia escuchamos en los grandes medios hegemónicos la referencia a la constitución de 1993 como «la Constitución». Rara vez se recuerdan sus orígenes y se la suele tratar como si fuera fruto de algún acuerdo que se pierde en la noche de los tiempos. Por ello, es preciso señalar los problemas de legitimidad que tiene tal Constitución, pues esto va a influir en su actual deslegitimación. Lo primero es la ilegitimidad de origen. La Constitución de 1993 es

---

<sup>1</sup> Franco, Carlos. *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1998.

producto de un hecho de fuerza, el golpe de Estado del 5 de abril de 1992, fue hecha por un «Congreso Constituyente Democrático (CCD)» elegido en condiciones de dictadura y finalmente ratificada por un referéndum que en la época fue denunciado por fraudulento<sup>2</sup>. Todos estos hechos consagran el carácter írrito, viciado de origen de esta Constitución. Sin embargo, también es preciso decirlo, las Constituciones no solo tienen legitimidad de origen, también ganan legitimidad en su ejercicio y es indudable que, mientras funcionó el modelo neoliberal que le dio sustento, ganó legitimidad entre la población. Esto sucedió tanto en dictadura, entre 1993 y el 2000, como en democracia, del 2000 hasta por lo menos el 2016.

La Constitución de 1993 empieza a perder legitimidad de la mano de la quiebra de la hegemonía neoliberal, que sucede con la revelación de la megacorrupción que atraviesa a la clase política a partir del escándalo por las coimas pagadas por Odebrecht y otras empresas, que salen a la luz del 2016 en adelante. La corrupción es el formidable disolvente de la legitimidad y de la hegemonía neoliberal que lleva al distanciamiento masivo de la ciudadanía de la política, de los partidos y de sus operadores, sean políticos, tecnócratas, militares o grandes propietarios. Será solo luego de esta conmoción, causada por la corrupción, que la Constitución de 1993 pierde el atractivo ideológico que tuvo tanto en dictadura como en democracia. Por ello hoy ya no aparece como una carta de consenso, sino de parte, como un elemento de la polarización existente en el país.

---

<sup>2</sup> Ver: Chávez Molina, Juan. *Mis votos singulares. Historia de un fraude que no debe repetirse*. Lima: Horizonte, 2000.



## La crisis orgánica

A la definición sustantiva de la Constitución como acuerdo ciudadano es importante agregar las condiciones de producción de un nuevo texto constitucional. En este punto recojo lo que Ferdinand de Lasalle<sup>3</sup> decía en una conferencia en 1862, comentando los sucesos que condujeron a la Constitución alemana de 1848, que una Constitución era la expresión de una determinada correlación de fuerzas y de los factores de poder activados o producidos por el proceso constituyente respectivo. Una Constitución es, entonces, producto de la situación política que la hace necesaria, generalmente una situación de crisis y turbulencia en diversos niveles que es clave precisar para saber a qué nos abocamos. A diferencia de lo que han expresado distintos opositores al proceso constituyente en curso, sobre que hay que esperar para hacer «los cambios que se necesiten» en una situación de tranquilidad, les decimos que las Constituciones democráticas no se hacen en momentos de calma, sino de conmoción, por ello, que esté el pueblo movilizado no es malo, sino bueno, para tener una mejor Constitución.

Por ello, empezamos por los acontecimientos de este tiempo corto, del 2016 en adelante, en los que la exposición de la corrupción desata una crisis que es preciso caracterizar porque ella nos lleva al presente, de usurpación e ilegitimidad del poder gubernamental. Se trata de una crisis inmediata, tanto económica como política, que se configura como una crisis de gobierno. Es la crisis que disuelve la hegemonía y se agudiza con las urgencias, sanitarias y de hambre, que es el origen inmediato de la inestabilidad actual. Pero tenemos también una crisis de régimen político, incluso la democracia limitada que alumbra la transición del 2000 ha perdido capacidad de reproducción de sus instituciones, la gente ya no cree en ellas y las toma como un canal más en competencia con la informalidad y la ilegalidad. Existe, además, una crisis de Estado, de la forma de

---

<sup>3</sup> Ver: Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?* Barcelona: Ariel, 2004.

dominación y reproducción de los intereses de la clase dominante, y el arreglo de poder fruto del golpe de 1992, que ya se reinventó una vez, el 2000 con Paniagua, pero que no logra reinventarse de nuevo porque la ciudadanía estima que ha fracasado. Quizás lo más grave de lo mencionado es que esta crisis en los tres niveles de la política: gobierno, régimen y Estado, me lleva a señalar que estamos frente a, como diría Antonio Gramsci, una crisis orgánica.

La crisis orgánica permite un análisis en tres tiempos: pasado, presente y futuro. En pasado, mirar hacia atrás, al fracaso de esta reinención republicana, como república empresarial, lobista o neoliberal<sup>4</sup>; como un cuestionamiento más de la república criolla que se fundara con la independencia de España. En presente, porque en su magnitud y profundidad nos muestra los problemas estructurales que afrontamos como país. En futuro, porque nos da pie para pensar al país en otra orientación económica, social y política. Por ello digo que esta crisis orgánica puede marcar un antes y un después en la historia del Perú, una ruptura profunda de la que solo podemos salir por la formación de una voluntad política que nos ponga en el camino constituyente. Todas estas dimensiones son indispensables para una nueva Constitución.

Asimismo, esta crisis orgánica nos revela también la amenaza que significa para el control directo del Estado que establecieron los grandes propietarios de 1992 en adelante. De allí la fuerza y terquedad con la que se aferran a sus posiciones de poder. Esta amenaza es lo que ha activado el núcleo del Estado que es el uso de la violencia física, sin los reparos del Estado de derecho, tal como hemos visto en las matanzas perpetradas por miembros de las fuerzas armadas y policiales, en la represión a las movilizaciones

---

<sup>4</sup> Ver: Dammert, Manuel. *El Estado mafioso. El poder imagocrático en las sociedades globalizadas*. Lima: El Virrey, 2001. También ver: Cosamalón, Jesús y Durand, Francisco. *La República Empresarial. Neoliberalismo, emprendedurismo y desigualdad (1990-2021)*. Lima: Derrama Magisterial, 2022.

que se dieron luego del contragolpe derechista de diciembre del 2022 y que duraron hasta principios de marzo del 2023.

Por eso digo que la salida no está en remediar solo lo inmediato, cambiando ministros, congresistas y/o presidenta. No es un problema de personas. Tampoco de hacer nada más que «ingeniería institucional», seguro necesaria pero inútil si no se hacen cambios más profundos. Luego de la caída del Muro de Berlín, que terminó con la época de los asaltos al poder, hay que desarrollar una estrategia de democratización social y política para así poder avanzar en la democratización del Estado y, de esta manera, ir al fondo de las cosas. Una pieza clave en esta democratización es desatar un proceso constituyente.

## **Proceso y momento constituyentes**

El proceso constituyente apunta a que el poder vuelva al pueblo soberano con el objetivo de lograr el acuerdo que señalamos líneas arriba. Sin embargo, desatar un proceso constituyente no es cosa fácil, porque si bien se ha empezado a quebrar la hegemonía neoliberal, no se ha cambiado aún la correlación política de fuerzas, sin lo cual no procede el proceso señalado. Para activar el proceso constituyente hay que buscar producir un momento constituyente, es decir, una coyuntura que dé actualidad a la lucha por una nueva Constitución. La intensidad de la última coyuntura que vive el Perú creo que nos permite decir que hemos entrado de lleno a un momento de este tipo. Pero veamos qué fases tiene y en cuál estamos.

Me parece que se pueden distinguir cuatro fases: (1) debate de expertos, (2) opinión pública y organización constituyente, (3) conciencia cívica y, por último, (4) referéndum y eventual asamblea constituyente. No se trata de fases cancelatorias, unas tienen de las otras hasta el final. Sin embargo, el proceso como tal ha probado ya ser complejo y sujeto a avances y retrocesos. Creo

que hemos pasado por la primera, que se dio en realidad desde la promulgación de la Constitución de 1993, tiempo en el que no ha cesado el debate académico y también político sobre su validez. En esta primera fase es que la derecha apostó a que quedara solo en debate, por lo que el paso del mismo a la opinión pública ha sido una derrota muy importante para los sectores conservadores, ya que por más que las fases se alarguen, una vez que entra al debate un tema tan importante en la academia, los diferentes tipos de medios y la calle, difícilmente desaparecerá. Pero el paso no solo ha sido a la opinión pública, sino también a la organización constituyente (segunda fase). Buena parte de las organizaciones movilizadas, principalmente de base, han asumido las banderas constituyentes. Nos faltan, entonces, la tercera fase, que tiene que ver con un cambio en la correlación de fuerzas políticas que toque las conciencias y permita viabilizar la cuarta y última fase, que es la convocatoria al referéndum sobre el punto y el funcionamiento de una asamblea constituyente. Así pues, la tarea de ahora, por lo señalado, es convertir la coyuntura en un momento constituyente, sin atenuantes.

### **Poder constituido y poder constituyente**

Para que se establezca un momento constituyente uno de los temas cruciales es la relación entre poder constituido y poder constituyente. Poder constituido son las instituciones del viejo régimen, cuestionadas hoy día, y poder constituyente el movimiento en curso que va tomando el carácter de poder originario –de allí su fuerza– y que esperamos le de vida a nuevas instituciones. El poder constituyente encarna la soberanía popular y está por encima de todos los demás, por ello suele ser acusado de dictadura tanto en la academia como en el debate político. Sin embargo, estamos ante una coyuntura de agotamiento del orden establecido con el golpe de 1992 y la Constitución de 1993, y de la necesidad de una ruptura

con el mismo para poner al país en otra orientación; por eso la convocatoria al poder originario, al titular último que es el pueblo, a través de sus representantes reunidos en asamblea. Estamos, por lo tanto, en un momento extraordinario<sup>5</sup>, en el que ante los agotamientos y fracasos es posible plantear el futuro. Pero, por ello también, la importancia en el proceso de elaboración constitucional de la participación ciudadana en la deliberación sobre el tema, así como la exigencia de referéndums para preguntarle a la ciudadanía si desea una asamblea constituyente, la convocatoria a elegir la asamblea misma y el referéndum para aprobar o desaprobar el texto elaborado. Esta participación, tanto directa, en el proceso de deliberación previo, como electoral, en los referéndums de entrada y salida, así como en la elección de la asamblea, son fundamentales para resguardar el carácter democrático del proceso.

Sin embargo, al apostar por un camino reformista, de democratización social y política, que apunta a un cambio de correlación de fuerzas por una vía democrática, debemos avanzar a una relación dialéctica entre el poder constituido y el poder constituyente. Una relación que logre el liderazgo del poder constituyente para que las instituciones existentes faciliten el camino a una nueva Constitución. Esto que a primera vista parecería imposible, es el punto crítico de paso de la tercera a la cuarta fase del momento constituyente, y se encuentra definido por la convocatoria al referéndum de entrada para preguntarle a la ciudadanía si desea una nueva Constitución y por qué mecanismo.

Pero, a la vez que existe un momento constituyente, también existe otro «destituyente», que no es otra cosa que la descomposición de las instituciones del viejo régimen, tanto por acción de quienes quieren una nueva Constitución como por los propios defensores

---

<sup>5</sup> Ver: Kalyvas, Andreas. «Soberanía popular, democracia y poder constituyente». *Política y gobierno*, vol. 12, n.º 1. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2005, pp. 91-124. También ver: Negri, Antonio. *El poder constituyente*. Madrid: Traficante de sueños, 2015.

de la Constitución actual, que retuerquen sus contenidos, y por la propia obsolescencia de las viejas instituciones que las vuelve incapaces para enfrentar nuevos tiempos. El proceso constituyente, sin embargo, al seguir un camino reformista, no será todo nuevo y al tomar fuerza deberá pactar en algún punto con lo viejo para poder seguir adelante. Esto dependerá de la dinámica de la lucha política y el desarrollo de la correlación de fuerzas entre quienes apoyan y quienes se oponen al proceso constituyente.

Un buen ejemplo al respecto, y que es cada vez más actual, es el uso de algunas instituciones del viejo régimen para producir la transformación. Es el caso de los caminos de cambio constitucional en el texto actual de 1993, que es una carta con fuertes candados para el cambio, que más bien rechaza antes de contemplar la posibilidad de una nueva Constitución. Aunque existe una resolución del pleno del Tribunal Constitucional, cuando Javier Alva Orlandini era presidente de este, en enero del 2003 (en respuesta a la demanda del Colegio de Abogados del Cusco, expediente n° 00014-2002-AI), donde señala que existe la posibilidad de que el Congreso de la República, entre los caminos para cambiar la Constitución, incluya en el texto constitucional la convocatoria a un referéndum para preguntarle al pueblo si desea una asamblea constituyente. Nuevamente, lo que se muestra y lo que se oculta va al ritmo de los tiempos.

## **Los ejes del cambio constitucional**

Mi intención a lo largo de este texto, como ya he hecho en otros de este período, ha sido priorizar la explicación de las razones políticas para una nueva Constitución, porque considero que el debate sobre estas es esencial para impulsar el proceso constituyente. Sin embargo, de manera muy resumida, quisiera señalar cinco ejes en torno a los cuales creo que se debe dar el debate sobre el

contenido de una nueva Constitución, los que serán desarrollados por los especialistas en cada materia en el articulado respectivo.

**El primero**, y la cuestión primordial en el debate, es el rediseño de la identidad del Perú como un país pluricultural y multilingüe. Creo que la identidad explícita o implícita de un país blanco de ancestro europeo que subyace a las 12 Constituciones de la historia republicana debe ser dejado de lado. Esto debe ayudarnos a asumir nuestra realidad de nación en formación, que sobre la base de nuestros pueblos originarios y en el proceso de desarrollo capitalista ha recibido el influjo occidental, africano y asiático, creando nuevos sujetos sociales que expresan al Perú de todas las sangres.

Este rediseño es el que puede ayudar a la construcción de un suelo común en base al cual se desarrolle nuestra diversidad para poder construir y reconstruir la identidad peruana.

**El segundo**, es la redefinición de los derechos fundamentales, como un sistema en el que el agregado de nuevos derechos redefine al conjunto, es decir, la condición ciudadana del peruano del futuro. En este sentido, hay que poner énfasis en los derechos sociales y culturales, pero también ver cómo estos afectan el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

**El tercero**, la influencia de los derechos en la organización del poder o lo que se llama la «sala de máquinas del poder»<sup>6</sup>, para hacerlos efectivos. Esto significa la articulación, siempre esquiua, entre la democracia participativa que nos debe tocar a todos para controlar a la democracia representativa de los profesionales de la política. De esta manera, por la vía del control del poder, avanzar en la transparencia de la gestión pública.

**El cuarto**, una nueva perspectiva en el apartado económico que termine con el modelo neoliberal y vaya a una visión plural que

---

<sup>6</sup> Ver: Gargarella, Roberto. «La “sala de máquinas” de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo». *Nueva Sociedad*, n.º 258. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert (FES), 2015, pp. 96-106.

recupere lo público y lo social para articularlos con la iniciativa privada y el mercado, de tal manera que potencien el desarrollo nacional y la integración latinoamericana, para permitirnos entrar en la globalización con espacio e intereses propios.

**El quinto**, una reorganización de la descentralización que suponga una redefinición de los territorios y haga viable el desarrollo armónico y articulado de estos. Asimismo, una reforma política que establezca los controles necesarios para evitar la corrupción también a nivel regional y local.

## **La refundación del Perú**

Por último, la nueva Constitución tiene como objetivo la refundación del Perú como una república democrática y social, en el más pleno sentido de la palabra. Esta refundación es una urgencia, no solo por una evaluación de nuestra historia, sino porque en este último período de vida republicana, con mucha mayor intensidad que en otras épocas, nos han azotado múltiples desgracias. Muchas son las promesas que han sido incumplidas, muchos los crímenes impunes que se han cometido contra los peruanos por parte de los que decían querer lo mejor para el Perú, terrible ha sido el saqueo de nuestras riquezas por un puñado de grandes empresas, la sobreexplotación del trabajo de millones de compatriotas y la afirmación de nuestra condición de país dependiente. Todo esto ha sido hecho desde una visión colonial por parte de quienes ven este país como una plataforma de negocios orientada al exterior, antes que como su hogar para construir algo que valga la pena dejarles a nuestros hijos.

¡Ojo!, que no se trata de fundación, sino de refundación, porque hay que asumir todo lo bueno de estos 200 años de historia, tanto desde el movimiento popular que por la vía de grandes olas democratizadoras ha traído derechos y reconocimientos, como desde el propio Estado que, en sus momentos reformistas,



---

como el velasquismo, impulsó también la democratización. Pero hay necesidad, con estas salvedades, de un nuevo comienzo que sea ruptura más que continuidad. Un nuevo comienzo, ante la desesperanza que viven la abrumadora mayoría de los peruanos, que nos ponga frente a la posibilidad de un futuro mejor.

El reto es doble, porque a diferencia de otras latitudes, en las que la nacionalización y la democratización fueron sucesivas, debemos construir nación y democracia al mismo tiempo. Esto significa terminar con la herencia colonial, el lastre mayor que nos impide ambas cosas. Formar la nación en nuestra diversidad será por ello la manera de forjar una identidad plural, en cuyo proceso construyamos la democracia que convoque a todos los peruanos y peruanas sin distinción, y que por ello pueda durar en el tiempo para las futuras generaciones.



## Perú hoy: a 20 años de la descentralización

*Maximiliano Ruiz R.*

## Sumilla

Valga decir que 20 años para una reforma como la descentralización es un tiempo corto como para disfrutar de grandes resultados. Experiencias internacionales se consolidaron después de mucho más tiempo del que lleva este proceso. Eso no exime que le exijamos avances, resultados intermedios, etc., pero, ¿cuáles?, ¿cuánto?; preguntas para las que no hay respuestas porque no se previó ni concordó qué y cuánto debía cumplirse, y así dar cuenta del proceso.

Hicimos a un lado el Plan Nacional de Descentralización 2004-2006 al dejar de hacer lo que correspondía: corregirlo y mejorarlo. La apreciación y evaluación de expertos/expertas y de la ciudadanía sobre este proceso es que aún no fructifica, y que el entusiasmo, optimismo y la expectativa con que se inició ha resultado en desazón, no muy lejana de la decepción y de la frustración.

El 2010 se advertía que este proceso demandaba nuevas acciones y consensos políticos, así como un mayor involucramiento ciudadano\*. La decisión y voluntad política para corregir desde las fallas de origen no se dieron y al inicio nos embriagó el apuro y el jolgorio democrático.

Este es un recorrido por las dimensiones más estratégicas del proceso descentralista en ciernes, aportando simultáneamente comentarios que explican la actual situación y recomendaciones en torno a cómo podría reiniciarse, capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales, calidad de transferencia de competencias, superposición de funciones, fragmentación administrativa y política del país, conducción política y coordinación intergubernamental, fragmentación electoral y sistema de partidos, y fiscalidad y financiamiento de los gobiernos subnacionales.

Y pese a que se vislumbra un panorama incierto y poco favorable para la descentralización, es previsible también que las/los actores y el sistema político no estarán a la altura de las exigencias para hacer los correctivos, consolidación y desarrollo necesarios, por lo que termina este texto haciendo una convocatoria para la construcción de una fuerza ciudadana que progresivamente obligue a corregir y relanzar este proceso para el desarrollo sostenible.

---

\* Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. *Brújula de la Descentralización 2010-2011*. Lima: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), 2010.

*Aprender sin reflexionar es malgastar la energía*

**Confucio**

## **Introducción**

La presente entrega contiene un recorrido por los 20 años del proceso descentralista en el país, mostrando el despliegue y la situación actual de sus más importantes aspectos/dimensiones, y, simultáneamente, dando comentarios y recomendaciones. Daremos cuenta de cómo se pasó de un entusiasmo inicial a la actual desazón, decepción y hasta frustración, reafirmandonos, a pesar de ello, en la importancia del proceso descentralista para el desarrollo sostenible y, en particular, para mejorar la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.

Pese a que en el corto plazo este proceso se vislumbra como poco auspicioso, su necesario relanzamiento o repotenciación debe acompañarse con reformas en la organización y funcionamiento del Estado, y con la fuerza ciudadana que necesitan este tipo de procesos.

## Fallas de origen: ¿cómo se reinicia el proceso?

El actual proceso descentralista es el de más larga duración en la historia del Perú y es reconocido como la reforma más importante del siglo XXI. Se reinicia el 2002 con la recuperación de la democracia<sup>2</sup>, bajo grandes expectativas, entusiasmo, optimismo y con cierta ingenuidad, aunque nos hayamos demorado en reconocerlo. Ello no ayudó a prevenir y prepararse para enfrentar situaciones con las que el proceso iba a lidiar y que le jugarían en contra, tal como sucedió.

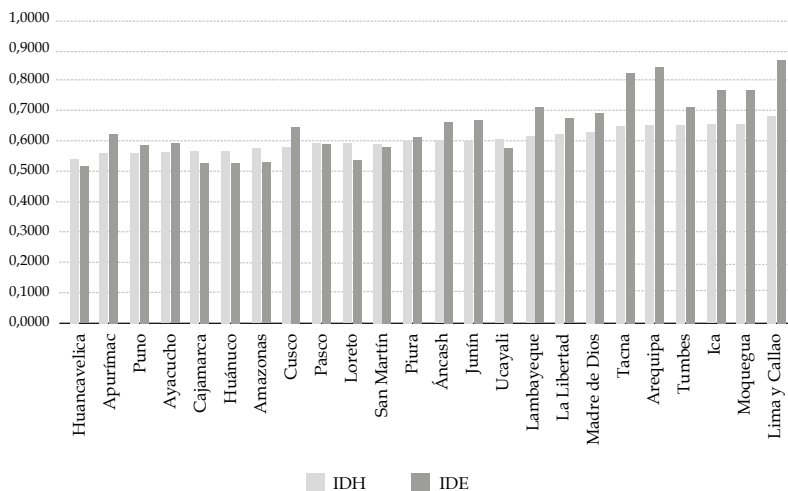
Sobran razones para justificar el reinicio de este proceso: la alta concentración de poder en pocas entidades gubernamentales y estatales, el embalse del accionar de agrupaciones e intereses políticos, y subsistentes desigualdades territoriales multidimensionales, reflejadas todas estas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y en su correspondencia con el Índice de Densidad del Estado (IDE), tal como se muestra en el gráfico n° 1.

---

<sup>1</sup> Azpur, Javier; Ballón, Eduardo; Chirinos, Luis; Baca, Epifanio y Távara, Gerardo. *La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) - Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), 2006.

<sup>2</sup> Luego de la caída del fujimorismo y su reinicio en el 2002, se instalan autoridades regionales y municipales, electas el 1 de enero del 2003.

**Gráfico n° 1**  
**Perú: Índice de Desarrollo Humano (IDH) e Índice de Densidad del Estado (IDE) según departamentos, 2007**  
**(ordenado ascendentemente por el IDH)**



Fuente: Unidad del Informe de Desarrollo Humano - Perú, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Recordemos que a inicios del siglo la descentralización era una de las reformas más demandadas y de mayor consenso en el país. Según una encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) del 2002, el 73% de las/los entrevistados la apoyaban, con un alto porcentaje de aceptación en todas las macrorregiones<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Instituto de Estudio Peruanos (IEP). *Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre descentralización: Resultados de una encuesta de opinión. Documento de trabajo n° 117.* Lima: IEP, 2002.

**Cuadro n° 1**  
**Encuesta de opinión del Instituto de Estudios Peruanos**  
**(IEP), 2002**  
**(respuesta frente a una pregunta relacionada a cuán**  
**descentralistas se considera)**

Macrorregiones	Descentralistas (%)	No descentralistas (%)
Lima	79.50%	20.50%
Norte	73.20%	26.80%
Sur	69.60%	30.40%
Centro	69.40%	30.60%
Selva Alta	68.60%	31.40%

Fuente: Instituto de Estudio Peruanos (IEP). *Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre descentralización: Resultados de una encuesta de opinión. Documento de trabajo n° 117.* Lima: IEP, 2002.

Elaboración propia.

### En opinión de Eduardo Ballón:

(...) en el 2002 hubo un consenso básico<sup>4</sup>: se consideraba que con la descentralización existía la posibilidad de recuperar simultáneamente la legitimidad del Estado y de generar efectividad en su intervención, en un escenario en el que este se encontraba absolutamente desgastado. La ciudadanía lo pedía porque en su imaginario era casi una condición para la democracia. Era una manera de acercarse al Estado y también de descentralizar el poder de Lima. Asimismo, los principales

---

<sup>4</sup> Incluyendo al Congreso, con la presencia de congresistas ex alcaldes que habían sufrido el centralismo: Ernesto Herrera Becerra, Luis Guerrero Figueroa, Arturo Maldonado Reátegui, Rosa Florián Cedrón, Tito Chocano Olivera, Luis Santa María Calderón, Eduardo Carhuaricra Meza y Pedro Morales Mansilla.



actores políticos sentían que la descentralización era necesaria para garantizar una efectiva transición a la democracia<sup>5</sup>.

La embriaguez de optimismo y la ingenuidad fue tal que se pensó que el poder se podría desplazar de un centro a otro sin resistencias, de manera lineal y solo con normativa. Y fue esa una lectura política errática que continua sin corregirse, como corresponde, con decisiones políticas. Pero como está la clase y el sistema político, eso llevará buen tiempo.

Tampoco se planteó ni exigió reformar lo que el fujimorismo construyó como gobernanza, en cuanto a presencia y actuación del Estado en los territorios, y cuya modalidad no disgustaba a la mayoría de la población, optándose por lo sencillo: continuidad de ese relacionamiento entre los niveles de gobierno.

El tiempo dio la razón a quienes afirmaron que la descentralización sola no aseguraba *per se* casi nada. Y que esta debía ser acompañada por otras reformas, incluyendo algunas que cuestionaban el modelo hegemónico, caracterizado principalmente por un neoliberalismo extremo en una economía muy pequeña, un patrón de acumulación altamente dependiente, expansión de economías informales e ilegales, disputada vigencia de los derechos fundamentales, creciente corrupción, subsistencia de exclusiones y violencias diversas, débiles e ineficientes organizaciones partidarias, deslegitimada y cuestionada institucionalidad en general, descrédito del sistema de justicia y de fiscalización, etc.

Además, la tecnocracia de ese momento planteaba reformas que son el ADN de la descentralización, que han sido abordadas parcialmente, o no lo han sido, y que explican en gran medida la situación actual. De estas, resaltan el desarrollo de capacidades institucionales en los tres niveles de gobierno; descentralización fiscal; modernización de la gestión/administración pública; diseño,

---

<sup>5</sup> Entrevista realizada por J. L. Escaffi a Eduardo Ballón, secretario técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), en marzo del 2013.

implementación y monitoreo de modelos de provisión de bienes y servicios, definiendo responsabilidades de los niveles de gobierno; sistemas administrativos y funcionales flexibles, teniendo en cuenta las dinámicas económicas, sociales, culturales políticas de los territorios; etc.

Es así que, poco a poco, al no ser abordada adecuadamente, la descentralización se convirtió en un proceso solitario que no contó apropiada y sostenidamente con socios/socios estratégicos (políticos, económicos, sociales, culturales, etc.). A esto se le sumó que fue montada sobre un Estado seriamente debilitado, que el fujimorismo había destartado, con problemas de corrupción, presionado por fuerzas políticas para ejercer algún tipo de poder y/o ejercicio ciudadano, etc. En otras palabras, al Estado peruano le quedó grande la tarea.

El proceso se inicia, tal como se muestra el gráfico n° 2, en un escenario que pareciera de lucha contra el tiempo: en enero del 2002 se aprueba la ley n° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; en marzo de ese año la ley n° 27680, que modifica íntegramente el capítulo XIV de la Constitución política referido a la descentralización, reconociendo los tres niveles de gobierno; en julio, también del 2002, se aprueba la ley n° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que instauro el Consejo Nacional de Descentralización (CND) como responsable de la conducción y las etapas del proceso.

Emblemático y anecdótico de este «apuro descentralista» es que las elecciones regionales y municipales se realizan el 17 de noviembre del 2002, mismo día en que se publica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), ley n° 27867. En otras palabras: se eligieron autoridades sin saber qué iban a hacer ni qué funciones desempeñarían. El 2003 se aprueba una nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), ley n° 27972, y recién el 2007 se completa el marco normativo orgánico aprobando la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

## *Gráfico n° 2*

### *El apuro descentralista*



Elaboración propia.

Luego de este primer momento, el actual proceso descentralista entraría en una segunda etapa que, en pocas palabras, no se cumplió (de allí el calificativo de «incompleto»), pues se debieron conformar macrorregiones y aprobarse la coparticipación en fiscalidad<sup>6</sup>. Para ello, el 2005 se realizó un referéndum, donde el 65% de las/los votantes rechazaron las propuestas de fusión de regiones, constituyéndose esta en la peor derrota del proceso. Esto aumentó la presión política por transferir las competencias a las regiones, sin poder establecer una nueva y eficiente conformación territorial.

Dentro de las principales razones para este resultado fue que el diseño e implementación del modelo organizativo de los gobiernos regionales fue impuesto y uniforme<sup>7</sup>, sin tiempo para analizarlo, sin haberse tomado en cuenta la diversidad territorial, ni la transparencia y control social.

<sup>6</sup> Conjunto de leyes, reglamentos y procedimientos de la hacienda pública sobre tasas, impuestos y contribuciones que rigen en un Estado. O conjunto de normas, leyes, reglamentos y procedimientos que se aplican en un país para recaudar impuestos, tasas y contribuciones.

<sup>7</sup> En la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) se dispone cuáles son las gerencias regionales a constituirse como estructura orgánica central. Artículo 29: Gerencias regionales: 1) Desarrollo Económico; 2) Desarrollo Social; 3) Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial; 4) Infraestructura; y 5) Recursos naturales y gestión del medio ambiente.

## Capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales<sup>8</sup>

Es innegable y doloroso aceptar que los gobiernos subnacionales, generalmente, aunque de lo cual no está exento el nivel central, se caracterizan por su débil capacidad institucional para cumplir con las responsabilidades asumidas y con las expectativas de la población. Esto se expresa de cierta manera en el IDE del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del 2019 (aunque ello no compete solo a los gobiernos descentralizados)<sup>9</sup>. Ahí se puede observar la ya emblemática ausencia, salvo excepciones, de equipos especializados con trayectoria profesional y estables en las gerencias de los gobiernos regionales, además de la informalidad burocrática y el bajo nivel de capacidad y autonomía de las/los servidores públicos, lo que hace que fácilmente penetre la corrupción en las diferentes instancias de gobierno<sup>10</sup>.

¿Por qué sucede esto? Por un lado, por la discrecionalidad y arbitrariedad de las autoridades para la designación en altos cargos públicos, donde pocas veces prima la meritocracia, sino más bien vínculos de cercanía con la autoridad y/o clientelismo<sup>11</sup>. Por otro lado, está la falta de una real carrera de servicio civil, así como la

---

<sup>8</sup> Se asume como capacidades institucionales una burocracia profesional con recursos humanos y económicos adecuados, y coherencia en la implementación de las políticas públicas.

<sup>9</sup> En el informe sobre el Índice de Densidad del Estado (IDE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del 2019, se muestra que en el país se replican los mismos patrones de desigualdad de provisión de servicios estatales entre el 2007 y el 2017.

<sup>10</sup> Dosek, Tomás; Quiñon, Aarón y Elías Pineda, María Belén. *Descentralización por inercia: un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. (Documento de Trabajo). Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (Cisepa) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) - Hanns Seidel Stiftung e.V. (HSS), 2022.

<sup>11</sup> La Contraloría General de la República (CGR), el 2019, en un operativo encontró que el 87% de gobiernos regionales y locales designaron funcionarios/funcionarios públicos en cargos de confianza que no cumplían o acreditaban el perfil requerido. En términos prácticos, sin la *expertise* necesaria para las áreas a su cargo.

alta rotación del personal en cada elección, e incluso dentro del mismo periodo de gestión. A estas razones se le suma el nivel de las remuneraciones y las diferencias de estas comparadas con las del gobierno nacional y con las del sector privado, así como las modalidades de contratación, entre otros beneficios<sup>12</sup>.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir)<sup>13</sup>, cuya presencia y despliegue no logra consolidarse, ha sido intermitente y condicionada por la visión y crisis de los gobiernos nacionales. A la fecha, las entidades no se incorporan al régimen del servicio civil, algunas están en proceso y el Programa de Gerentes Públicos (PAG)<sup>14</sup>, a pesar de ser una interesante estrategia, no ha logrado una significativa cobertura a nivel nacional.

Tampoco juegan a favor la calidad y la poca diligencia de la gestión de los procesos y procedimientos con los que las entidades operan y que están contenidos en sus documentos de gestión institucional.

Y si bien desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) se intenta cubrir la limitación de personal calificado, ya sea a través de Servir, de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) o de la Secretaria de Descentralización, así como desde

---

<sup>12</sup> Palomino, Moisés; Cerna, Diego y Ríos, Miguel. «El servidor municipal: un tema de agenda pendiente para fortalecer la gestión comunal». *Revista Argumentos*, vol. 7, n.º 2. Lima: IEP, 2013, pp. 38-44. El 91% de funcionarias/funcionarios de las municipalidades eran contratados, siendo la locación de servicios es la modalidad más común (32.8%), lo que significa que no estaban en planilla a marzo del 2020 (Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI-, 2020).

<sup>13</sup> Se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) en noviembre del 2008, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con la finalidad de la gestión de las personas al servicio del Estado. La Ley del Servicio Civil (ley n° 30057) abarca a gobiernos subnacionales, pero sus avances son limitados: a enero del 2022, solo 82 municipalidades provinciales y 149 distritales han iniciado el proceso de tránsito.

<sup>14</sup> El Programa de Gerentes Públicos (PAG), orientado a consolidar las destrezas adquiridas durante la experiencia en la gestión pública, tiene como sus beneficios más destacables: el fortalecer competencias y habilidades de gerentes públicos, el mejorar la calidad de los servicios públicos, incrementar la eficiencia y eficacia en la gestión pública, y desarrollar la innovación.

los distintos sectores y entes rectores, sus contribuciones resultan insuficientes y algunas inoportunas e inadecuadas.

Finalmente, estos problemas conviven con serias deficiencias en infraestructura y equipamiento en las entidades públicas, lo que afecta su capacidad institucional. La pandemia de COVID-19 desnudó estas grandes brechas en el sector Salud, por ejemplo, brindando lecciones importantes, lo mismo que diversos informes especializados que han dado cuenta de las brechas en agua y saneamiento, educación, conectividad, etc.

### **Calidad de transferencia de competencias y superposición de funciones**

De las transferencias de competencias al nivel municipal se habla poco o casi nada. Este tema no se ha puesto en debate ni se ha normalizado quizá porque no se generó demanda explícita de las partes. Lo cierto es que no existe protocolo ni normativa específica al respecto, como sí la hay para el nivel regional. Quizá esta no es una preocupación pues tiene una ley orgánica desde el 1984, actualizada en el 2003. Fuera lo que fuera, lo cierto es que esta situación complica la articulación intergubernamental.

Las limitaciones u obstáculos de los gobiernos subnacionales, en particular los regionales, en esta dimensión, no son porque no les transfirieron las competencias correspondientes. En otras palabras, el tema no es la cantidad, pues han recibido casi el 95%<sup>15</sup> de las transferencias programadas según la LOGR. Y aunque subsisten tensiones, hasta podría considerarse esta parte del proceso como un éxito. Lo cuestionable es la calidad de esas transferencias.

¿Por qué? Por un lado, porque no se aseguró y/o garantizó que los gobiernos descentralizados/regionales/subnacionales

---

<sup>15</sup> Gran parte de lo pendiente corresponde a las transferencias a la Municipalidad Metropolitana de Lima, que bajo un régimen especial asume funciones de gobierno regional en su jurisdicción.

tengan las capacidades institucionales, incluyendo los recursos presupuestales mínimos, para el cumplimiento de las transferencias. En el apuro, no se fue diligente desde el inicio en cumplir con este principio fundamental<sup>16</sup>, contando con la permisibilidad y hasta complicidad de gente experta, líderes políticos, autoridades y actores en los territorios. Esto, que arranca mal, se agrava con el *shock* descentralista de Alan García del año 2006, al disponer de la transferencia de competencias, saltándose el procedimiento existente, cosa contraria a lo que debía haberse hecho.

Por otro lado, también está la falta de claridad en las responsabilidades en el campo de las competencias compartidas. Ahí subsisten problemas sobre lo que le corresponde hacer a cada nivel de gobierno, existiendo superposiciones que dificultan la articulación, optimizar los recursos y la provisión de bienes y servicios, así como de rendir cuentas de esas responsabilidades.

Lo concreto es que los gobiernos regionales, especialmente estos, asumieron y siguen asumiendo responsabilidades sin tener la garantía del financiamiento del gasto para ejercerlas. Y en correspondencia, les cuesta mucho y/o es casi imposible que mejoren significativamente su gestión, mientras que la expectativa ciudadana se ha traducido en frustración o, mínimo, en desazón, al no tener, por ejemplo, mejoras en la prestación de los servicios, rendición de cuentas, eficiencia en el gasto público, transparencia, etc.

En este sentido, se han realizado diversos intentos por ordenar, clarificar y precisar responsabilidades de los tres niveles de gobierno, en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios. Con el Decreto Supremo n° 047-2009, conocido como el de la «gestión descentralizada», se establecían comisiones intergubernamentales, convenios de gestión y delegación,

---

<sup>16</sup> La normatividad establecía la «adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad».

sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión descentralizada, entre otras instancias que se quedaron a mitad de camino.

En mayo del 2017, por acuerdo del IV GORE Ejecutivo<sup>17</sup>, se instala un grupo de trabajo que tiene como encargo avanzar en clarificar responsabilidades en las funciones compartidas de los diferentes niveles de gobierno. En noviembre de ese mismo año, en el VI GORE Ejecutivo, ministros/ministras de Estado y gobernadores/gobernadoras regionales acordaron institucionalizar el trabajo realizado mediante la creación de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización (Resolución Suprema n° 026-2018-PCM), ratificando el encargo de avanzar en la definición de responsabilidades en las competencias compartidas. El informe final de dicha comisión contiene importantes recomendaciones, algunas recogidas en el Decreto Supremo n° 029-2018-PCM, que aprueba el reglamento que regula las políticas nacionales. La más importante establece que los ministerios con competencias compartidas determinan los roles y responsabilidades para cada nivel de gobierno, a través del establecimiento de «modelos de provisión de bienes y servicios» orientados a la ciudadanía.

Pese a todo, este tema sigue impidiendo mejoras significativas en la gestión pública descentralizada y en la optimización de los recursos, y, en correspondencia, desazón y frustración en la población. Y si bien los modelos de provisión de bienes y servicios al ciudadano/ciudadana despertaron expectativas, no hay suficiente voluntad y decisión, especialmente en el nivel nacional, para concretarlos y ponerlos en marcha, al margen del empeño de

---

<sup>17</sup> Espacio en el que el gobierno nacional, a través de las/los ministros y su alta dirección, dialogan de manera bilateral con gobernadores/gobernadoras regionales y sus respectivos equipos técnicos, abordando, además de otros asuntos, temas/políticas nacionales.



la Secretaría de Descentralización, corriendo el riesgo de ser otra política que podría quedarse a mitad de camino.

## Fragmentación administrativa y política del país

«Entre 2003 y 2021 se crearon 46 nuevas municipalidades: 44 distritales y dos provinciales»<sup>18</sup>. La descentralización no ha contribuido a frenar esta tendencia de crear municipalidades por varias razones. Una es que la satisfacción en proveer bienes y servicios no ha mejorado<sup>19</sup>, lo que incentiva a la creación de nuevas jurisdicciones. Otra importante razón es por el *boom* de los precios de los minerales, pues frente a la posibilidad de nuevos proyectos extractivos y, por ende, de mayores ingresos por rentas, se busca la autonomía política y el acceso a esos recursos fiscales a través de la creación de nuevas municipalidades. El problema de esta apuesta es que no solo aumenta el número e intensidad de los conflictos sociales, así como desalienta la descentralización fiscal real, sino que estimula una mayor fragmentación administrativa y política del país<sup>20</sup>.

A estas razones se le suma que las fuerzas políticas con representación en el Congreso de la República han encontrado un nicho de votos y/o base social en estas solicitudes, comprometiéndose

---

<sup>18</sup> Dosek, Tomás; Quiñon, Aarón y Elías Pineda, María Belén. *Descentralización por inercia: un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. (Documento de Trabajo). Lima: Cisepa - HSS, 2022.

<sup>19</sup> La satisfacción con los servicios que brinda el nivel local en el Perú es una de los más bajas en América Latina, decayendo en los últimos años. El 2017, la satisfacción con los servicios locales era de 44.3 %, por debajo del promedio latinoamericano y de países como Colombia (50.5 %) y Guatemala (52.3 %). Ver en: Carrión, Julio y Zárate, Patricia. *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2016/17: un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*. Lima: Usaid - Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop) - IEP, 2018.

<sup>20</sup> Ver: Arce, Moisés. *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Lima: Fondo editorial de la PUCP, 2015. También ver: Muñoz, Paula. «Gobernanza pública, poder político e institucionalidad en espacios rurales». En: Silvana Vargas y Mireya Bravo, eds. *Perú: el problema agrario en debate - Sepia XVIII*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia), 2020.

con la creación de nuevos distritos<sup>21</sup>. Situación que también se da, aunque con menor intensidad, en el Ejecutivo. Es en esta dinámica que en las últimas dos décadas se crearon más de 900 municipalidades de centros poblados<sup>22</sup>, las cuales presionan para convertirse en distritos. Esto no hará más que agravar las limitaciones que se tienen para la prestación de bienes y servicios de calidad al ciudadano y ciudadana, tal como ya lo vienen sufriendo al menos 1000 distritos que cuentan con una población por debajo de 5000 personas (dispersas en caseríos o pequeños centros poblados).

Cabe recalcar que esta problemática se desarrolla pese a la resistencia de las entidades rectoras y a tener cierta normatividad que pretende ordenar y detener esta situación, aunque la presión es tal que el incremento del número de municipalidades no se detiene.

## **Conducción política y coordinación intergubernamental**

Una de las premisas del proceso de descentralización era que su conducción política la llevara una entidad con presencia, fuerza ministerial y con representación de los niveles de gobierno. Esta era como la primera garantía de su desarrollo y sostenibilidad. Luego de 20 años con avances y retrocesos, se está lejos de esta premisa. El CND, diseñado para este rol, fue desactivado pronto, el 2006, con el pretexto de que había descuidado el proceso de transferencias, el fortalecimiento institucional de los gobiernos descentralizados y la promoción de la integración. El fracaso del referéndum para la conformación de regiones el 2005 lo sentenció a muerte y el 2006 se

---

<sup>21</sup> Ver: Hidalgo Bustamante, Martín y Boyco, Alejandro. «El Congreso buscó crear 186 distritos en solo cinco años». *elcomercio.pe*, Lima, 19 de julio del 2021. En: [rb.gy/ztd2pa](http://rb.gy/ztd2pa)

<sup>22</sup> Ayala, Henry; Arriola, Giovanni y Cantuarias, Pámela. *En busca del distrito prometido. Participación directa y consulta vecinal en Alto Trujillo*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2021.

aprueba su fusión con la PCM, siendo sustituido por la Secretaría de Descentralización.

La desactivación del CND favoreció a las relaciones bilaterales entre los gobiernos regionales y el nacional, perdiéndose, en todo caso, un espacio institucional de confluencia de los tres niveles de gobierno, lo que motivó –entre otras cosas– a la creación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) en el 2007 y al reforzamiento de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe); que a partir del 2016 se promuevan y desarrollen espacios de articulación intergubernamental como el GORE Ejecutivo, el MUNI Ejecutivo, el Consejo de Ministros Descentralizado, entre otros; y que se cambie el reglamento y se instale, hace muy poco, el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI).

Los gobiernos nacionales priorizaron así un esquema de relaciones bilaterales y de acuerdos concretos, con cierta complicidad de los gobiernos subnacionales, en función a sus demandas y a su capacidad de negociación. Desde la Secretaría de Descentralización, a partir del 2008 se organizan esfuerzos para concertar decisiones y políticas referidas a la descentralización, pero que, al depender únicamente del Ejecutivo, su débil institucionalidad conspira contra su efectividad como mecanismo.

La LOPE, en el 2007, crea el CCI<sup>23</sup>, la máxima instancia de coordinación intergubernamental, en donde los tres niveles de gobierno recuperan su participación, para una conducción concertada del proceso. Este se instala por primera vez a fines del 2008. Un año después se aprueba su reglamento, donde se le reduce a un espacio de propuesta y recomendación en materia

---

<sup>23</sup> Destacando en su finalidad: fortalecer la gobernanza, conducción, implementación y seguimiento del proceso de descentralización; coadyuvar al desarrollo territorial, facilitar y garantizar alineamiento de políticas, objetivos, orientaciones, prioridades y recursos en los territorios; construir, gestionar y monitorear agendas de desarrollo territorial, que incluyan planes de implementación y programas de inversión anual y multianual.

de descentralización, e imposible de instalarse por sus carácter «basista». Es recién el 22 de marzo del 2021, mediante el Decreto Supremo n° 050-2021-PCM, que se aprueba un nuevo reglamento, donde existen mejores condiciones para su instalación<sup>24</sup>. Así, en el año 2022 finalmente se instala, sesionando por primera vez, con la esperanza de que funcione.

Hasta la tardía instalación del CCI, desde el 2016 el Ejecutivo promovió y desarrolló espacios de diálogo con los gobiernos subnacionales, destacando el GORE Ejecutivo y el MUNI Ejecutivo, con el objetivo de articular agendas, tanto para la inversión pública (con cierto éxito en relación a lo que sucedía a la fecha) como para definir, alinear e implementar políticas públicas en los territorios (lo que ha quedado en pretensión ya que los resultados son mínimos<sup>25</sup>). Luego, a partir del 2021 se intentó mantener y fortalecer el diálogo a través de los llamados Consejos de Ministros Descentralizados (CMD). De alguna manera, todos estos son espacios y oportunidades de «baja intensidad», que ratifican la necesidad de darle un rumbo más significativo a la articulación y conducción del proceso.

---

<sup>24</sup> Comité directivo. En representación del gobierno nacional: El o la presidenta del Consejo de Ministros, quien lo preside, y cinco ministros o ministras acreditadas por el o la presidenta del Consejo de Ministros. En representación de los gobiernos regionales: el presidente o presidenta y vicepresidente o vicepresidenta de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). En representación de los gobiernos locales: el presidente o presidenta de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), el presidente o presidenta de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe), y la alcaldesa acreditada por la Red Nacional de Mujeres Autoridades (Renama). Además, participan con voz pero sin voto: el viceministro o viceministra de gobernanza territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, y el presidente o presidenta ejecutiva del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).

<sup>25</sup> Lucha contra la anemia en el sur, uso del recurso hídrico, desarrollo turístico en el nororiente, etc.

## Fragmentación electoral y sistema de partidos

Que la descentralización fortalecería la tan venida a menos democracia fue otra premisa del proceso. No solo por la oportunidad que le brindaba al sistema político, sino porque se transfería poder a los ciudadanos y ciudadanas, así como a instancias más cercanas de toma de decisiones en torno a la gestión de políticas públicas en los territorios. Las elecciones democráticas e ininterrumpidas no alcanzan para acercarse al logro de esta premisa.

El despliegue y posicionamiento de un nivel medio en el sistema político ha debilitado nuestro sistema democrático. Las organizaciones políticas regionales (movimientos regionales) que lo conforman son «vehículos personalistas»<sup>26</sup>, incapaces de cumplir adecuadamente con la representación, ni son gestores del bien común, sirviendo muchas veces como marcas o membresías electorales que personajes políticos independientes utilizan para participar en elecciones<sup>27</sup>. En realidad, no califican si quiera como organizaciones políticas, situación similar a las organizaciones nacionales, pues no tienen vida orgánica en periodos no electorales, teniendo «propietarias/propietarios» como líderes, siendo sospechosas de estar infiltradas por economías informales e ilícitas, sin rendir cuenta a sus «militantes», alquilándose o vendiéndose como membresía, con un nivel de fidelización –por diversas razones– casi en cero, contratando «servicios» para el recojo de firmas para inscribirse y/o para realizar campañas electorales, por lo que existen candidatas/candidatos que, frente a lo que les conviene, postulan a elecciones cambiando regularmente de membresía.

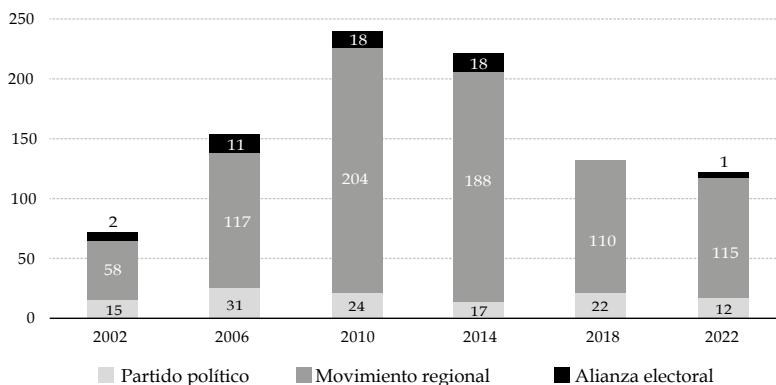
---

<sup>26</sup> Muñoz, Paula. *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia. Agenda 2014. Propuestas para mejorar la descentralización*. Lima: Universidad del Pacífico, 2014.

<sup>27</sup> Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

Pero, pese a todo lo mencionado, los movimientos regionales son los verdaderos protagonistas en las elecciones, tanto por la cantidad de postulaciones como porque ganan mayoritariamente las elecciones regionales y municipales, tal como se puede ver en el gráfico n° 3 y en el gráfico n° 4. Cabe recalcar en este punto que la presencia de los partidos nacionales en las contiendas electorales subnacionales no entusiasma pues el comportamiento de estos es similar al de las organizaciones políticas regionales.

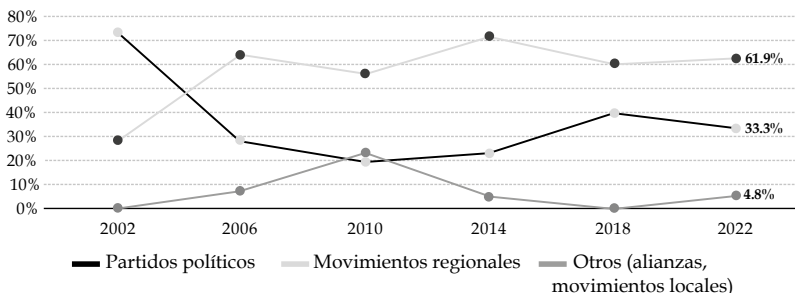
**Gráfico n° 3**  
**Partidos políticos, movimientos regionales y alianzas electorales participantes en elecciones regionales y municipales según tipo, 2002-2022**



Fuente: Sistema Declara SIJE del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Elaboración: Línea de investigación - Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) del JNE.

**Gráfico n° 4**  
**Proporción de circunscripciones regionales ganadas según tipo de organización política 2002-2022**



Fuente: Observatorio para la gobernabilidad (Infogob) - JNE / Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Actualizado al 18 de octubre del 2022. Elaboración: Equipo de investigación - DNEF/JNE.

## La fiscalidad y el financiamiento de los gobiernos subnacionales

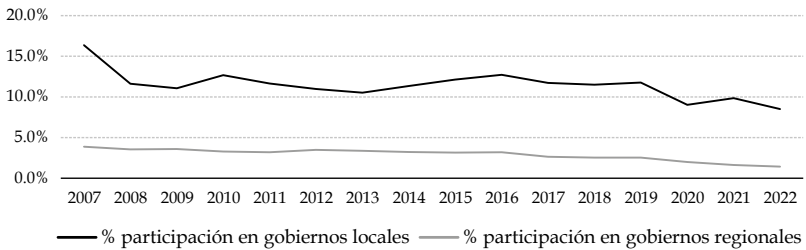
La descentralización fiscal sigue siendo un tema emblemático en el país. Se ha escrito y discutido mucho al respecto, llamando la atención de organismos internacionales, produciendo varios estudios y recomendaciones. Este tema es, sin duda, el que ha mostrado el mayor grado de inercia, salvo algunos cambios.

Lo concreto de este punto es que la dependencia financiera de los gobiernos descentralizados es traumática y que el gestionar mayores recursos es una preocupación central, casi exclusiva y permanente, de los gobiernos subnacionales, tomando mucho tiempo y esfuerzo de las autoridades y funcionarios/funcionarias, llegando incluso a ser una razón del «abandono» de la gestión de las políticas públicas y del desarrollo sostenible de sus territorios.

Lo que recaudan los gobiernos subnacionales, por diversas fuentes, es poco significativo para su financiamiento, lo que los «somete» a la discrecionalidad de las transferencias del gobierno nacional, especialmente a través del Ministerio de Economía y

Finanzas (MEF) y de los recursos determinados (canon, regalías y otros). Esto se refleja en la diferencia entre el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de los gobiernos subnacionales<sup>28</sup>. Los Recursos Directamente Recaudados (RDR) de los gobiernos subnacionales no llegan a ser ni el 2% de su presupuesto, siendo esta cifra un poco mayor en los gobiernos locales, al tener estos como ingresos propios los rendimientos de algunos impuestos, entre los que destaca el impuesto predial. Lo grave es que, desde hace años, la tendencia de los RDR es negativa en ambos casos, tal como se muestra en el gráfico n° 5.

**Gráfico n° 5**  
**Participación de los Recursos Directamente Recaudados (RDR) en el presupuesto de los gobiernos regionales y gobiernos locales**



Elaboración propia.

Durante los últimos 20 años no se ha logrado revertir esta perversa tendencia, pese a ser un tema que siempre está en la agenda del diálogo intergubernamental, siendo clara la falta de voluntad

<sup>28</sup> Las diferencias entre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de los gobiernos subnacionales en los últimos 15 años es, en promedio, 75%, pero con muchas desigualdades que se esconden en los promedios nacionales.



política en atenderlo<sup>29</sup> (quizá porque involucra temas estructurales, como la concentración del poder y la reforma tributaria).

Como resultado del comportamiento económico mundial y de medidas de política económica nacionales, los ingresos fiscales en el país crecieron como nunca. En los últimos 15 años, en valores corrientes, el presupuesto público se incrementó en 233%, mejorando también la participación de los gobiernos subnacionales, aunque, como se ha dicho, sin progresar en materia de autonomía, previsibilidad y transparencia. Siendo meritoria la progresiva implementación del Fondo de Compensación Regional (Foncor) en los próximos años, lo que abre oportunidades para ir mejorando, en tanto se aborde simultáneamente la calidad del gasto.

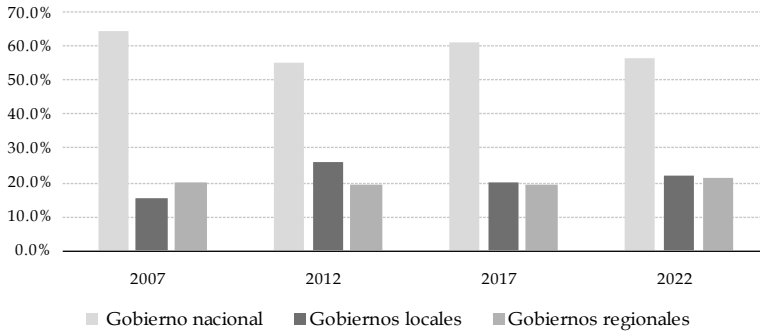
**Cuadro n° 2**  
***Evolución del presupuesto público 2007-2022***  
***(nuevos soles corrientes)***

Año	Nuevos soles	Incremento
2007	71 317 734 461	<b>233%</b>
2022	237 822 055 719	

Fuente: Consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

<sup>29</sup> Reiterada crítica de autoridades regionales y locales en la IV Cumbre Descentralista (junio del 2021).

**Gráfico n° 6**  
**Presupuesto Institucional Modificado (PIM).**  
**Participación por nivel de gobierno**



Fuente: Consulta amigable del MEF.

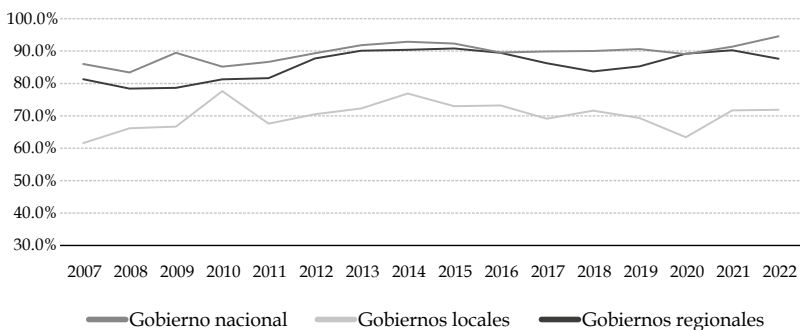
Un aspecto emblemático en la gestión presupuestaria es la eficiencia en la ejecución medida como porcentaje, lo que se usa como argumento para recentralizar y no seguir mejorando la participación y la predictibilidad de los ingresos, ni reducir la dependencia de las transferencias y de la discrecionalidad del nivel central. Así evitan también que los descentralizados asciendan un escalón en ser gobierno, ya que están más cerca de ser administradores. Se responsabiliza a los gobiernos descentralizados por el bajo nivel (porcentaje) de ejecución de sus presupuestos, en particular de inversiones, lo cual no es totalmente cierto ni absoluto. Cabe recalcar que en esta apreciación no se considera a los sistemas administrativos y funcionales del gobierno nacional que no facilitan la fluidez y transparencia de los procesos, paralizando inversiones, así como tampoco en la oportunidad de la disponibilidad de los recursos, aunque esto último ha tenido cierta mejoría.

Se cuestiona, y con creciente intensidad, que sea el porcentaje de ejecución presupuestal el principal indicador de la gestión de los gobiernos descentralizados, lo que está muy relacionado a las contrataciones y adjudicaciones, constituyéndose estas como los

principales escollos, pese a contarse con el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (Seace). No obstante, la ejecución presupuestal está impregnada de crecientes problemas, algunos fuera del alcance de las entidades descentralizadas, especialmente en inversiones, lo que también dificulta mejorarlo, debido a la falta de capacidad para supervisar los proyectos, la calidad de expedientes técnicos y otros argumentos que paralizan y hasta producen el abandono de obras públicas.

Desde el MEF se intenta mejorar la calidad de respuesta, para lo cual se ha creado el Comité de Seguimiento de Inversiones a nivel nacional, instalándose estos también en los gobiernos regionales y en algunas provincias. Pese a ello, subsisten aún estos bajos niveles de ejecución en los tres niveles de gobierno, faltando evaluar todavía su funcionamiento.

*Gráfico n° 7*  
*Ejecución por nivel de gobierno, 2007-2022*



Elaboración propia.

Como se muestra en el gráfico n° 7, durante los últimos 10 años la situación no ha mejorado. Y en el caso de inversiones, el promedio de ejecución en gobiernos descentralizados bordea el 65% (lo que significa que, en promedio, no se ejecutaron alrededor de S/ 12 000 millones anuales).

Varias razones explican esta situación, destacando la débil capacidad de los gobiernos subnacionales para hacer un íntegro y profesional seguimiento al ciclo y proceso de ejecución de inversiones<sup>30</sup>. Con el esquema actual, al tercerizarlos, han perdido fuerza y capacidad para intervenir y corregirlos, con lo que no logran garantizar calidad y oportunidad en lo que contratan. Peor aún, es una función para la que no se han preparado, además de perder recursos humanos de calidad y/o de mayor nivel técnico.

Esta «liberalidad» y la ausencia e ineficiencia de controles internos y externos, incluida la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y demás, han contribuido a que la corrupción sea el segundo problema más importante en el país, después de la delincuencia, según la XII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción 2022, realizada por Proética.

## **Recomendaciones - conclusiones**

La importancia de la descentralización para el desarrollo territorial y del país es innegable. Y al margen de que la ciudadanía le haya quitado respaldo, al igual que algunas representaciones políticas, el camino es vigorizar el debate, construir propuestas y corregir esta importante reforma gradualmente.

Un tema que acompaña este proceso es la voluntad y decisión política por corregir y fortalecerlo, lo que involucraría la capacidad de todo nuestro sistema político. Y como no la tiene, será la fuerza ciudadana quien tendrá que hacerlo. Entonces, es tarea de las organizaciones sociales recuperar, reorganizar y reconducir la descentralización. Es el camino más viable, pero complicado, ante esta incertidumbre y panorama poco alentador.

---

<sup>30</sup> Elaboración de bases, perfiles, expedientes técnicos, ejecución y supervisión de obras, recepción y transferencia de obras, entre otros.

En el caso del sistema político, las reformas no están alcanzando para modificar el proceso adecuadamente, siendo la tarea inmediata limpiarlo de la influencia de los intereses de las economías informales e ilegales, y de la corrupción, exigiendo al Ministerio Público y al sistema judicial darle prioridad a los casos que ayuden en este propósito.

Por otro lado, cabe resaltar que, siendo esta una reforma multidimensional, debió ir acompañada de otras reformas estructurales, incluyendo las que cuestionan el modelo en que está organizado y se despliega el Estado, además, por supuesto, de las que están en su ADN. Como esto no se dio, huelgan calificativos de incompleto, paralizado, a medio camino, que no está contribuyendo a los objetivos propuestos, que ha perdido ritmo, justificaciones todas para impulsar políticas recentralistas, etc. Hay que evitar seguir yendo por el costado y pensar seriamente en el diseño e implementación de esas reformas.

En el caso de los recursos humanos necesarios para este proceso, el servicio civil y la gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (Sagrh) deben priorizarse, vigorizarse y ser vinculantes con lo presupuestal, exigiendo que los dos entes rectores de este sector, Servir y MEF<sup>31</sup>, dialoguen y se alineen en esa prioridad, y así desaparecer ese monstruo de dos cabezas, o esta dicotomía, que no está contribuyendo a atender el problema. Igualmente, deben implementarse un conjunto de aspectos que mejoren la capacidad institucional de los tres niveles de gobierno, lo que incluye la revisión del conjunto de sistemas administrativos y funcionales (contrataciones, presupuesto, inversiones, control, etc.), ya que, pese a tener ya varias modificaciones, aún no dan la talla.

---

<sup>31</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) gestiona el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (Airhsp). Esta es una herramienta operativa de gestión en materia de recursos humanos del Estado y su data sirve para las fases de formulación, programación, ejecución y evaluación del proceso presupuestario.

Por otro lado, no se debe postergar más la corrección del tema de la calidad de las transferencias de competencias y la claridad de la responsabilidad de cada nivel de gobierno, que mejore la provisión de bienes y servicios, optimice recursos, que tenga en cuenta la diversidad de los territorios y de pie a que se rindan cuentas. Se debe, además, afirmar la estrategia de los modelos de provisión de bienes y servicios a los ciudadanos y ciudadanas, lo que requiere de una decisión firme de la alta dirección del gobierno nacional. Todo esto sin olvidar que estos cambios y correcciones deben alinearse a las leyes orgánicas de los tres niveles de gobierno.

En el caso de la descentralización fiscal, esta debe realizarse con la coparticipación de los gobiernos subnacionales, sobre todo en la importante tarea de fiscalizar. Esto se ha complicado y seguirá así en tanto no se concerté y apruebe una reforma tributaria. Se perdió la oportunidad de que la descentralización fiscal sea vinculante con la conformación de regiones, por lo que ahora hay que diseñar alternativas. Las mancomunidades, con arreglos institucionales, podrían ser la estrategia que vaya construyendo camino para operar acciones y políticas de gestión integrada, y en el largo plazo pensar en macrorregiones como unidad administrativa.

En el caso de la fragmentación administrativa y de la creación de nuevas jurisdicciones, se requiere de una campaña nacional en contra de su aumento y de encarar la irresponsabilidad de quienes las alientan, así como de revisar la normatividad sobre ingresos por rentas extractivas en gobiernos descentralizados, tanto por este tema como porque generan brechas e insensibilidad para la reforma tributaria y para la descentralización fiscal.

Cabe recalcar en este punto que la institucionalidad en el país es profundamente débil, lo que factura a favor de la corrupción y de la impunidad, y el proceso descentralista está inmerso en ello. En este sentido, el fortalecimiento del control social amerita atención especial, incluyendo la participación ciudadana y vigilante del accionar, tanto de las autoridades como de las/los encargados de

defender los derechos ciudadanos, y sancionar oportunamente a las/los responsables de la corrupción (Ministerio Público y sistema judicial). Por ello, es necesario realizar agresivas campañas para incidir en que se sancione a las personas responsables de conductas ilegales e informales.

Finalmente, el desarrollo sostenible de los territorios no se basará solo en las actividades primarias, sino en mejorar la productividad y competitividad de los territorios. Eso exige que los gobiernos subnacionales tengan mayor protagonismo en las dinámicas económicas, enfatizando en la innovación y en la transferencia tecnológica, convocando al empresariado y a la academia, tomando como referencia los avances iniciales de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD).

Para todo lo mencionado, es indispensable poner en marcha seriamente al CCI como conductor del proceso descentralista y como cabeza del sistema de articulación intergubernamental, con presencia, al menos cuatrimestral, en el Consejo de Ministros, así como que continúe desarrollando diversos espacios y oportunidades de articulación intergubernamental.





## Parte II

### *Sociedad y democracia*

---



*Jennie Dador T.  
Alejandro Diez H.  
Alejandra Dinero M.  
José María Guerra-García  
Carlos Monge S.  
Eduardo Vega L.*



## **El imposible Perú sin diversidad**

---

*Alejandro Diez H.*

---

### Sumilla

El Perú es históricamente un país diverso y un país desigual. Su diversidad parte de la riqueza de las diferentes tradiciones culturales de sus poblaciones y su desigualdad de la situación de subordinación y pobreza de buena parte de la población. En el Perú la «diversidad cultural» y la «exclusión social» son concomitantes. A lo largo de los siglos, las políticas de Estado han ensayado diferentes políticas para asimilar, incorporar, integrar, mestizar, incorporar al mercado o comunicar los grupos poblacionales diferentes y excluidos. Todos estos intentos han, finalmente, fracasado.

En las últimas décadas, la única política es la integración al mercado y la disminución de la pobreza, con muy limitados ensayos interculturales y de consulta indígena; en resumidas cuentas, una integración «económica» que no termina de lograrse y que reproduce la subordinación. Un país integrado es solo posible con políticas que involucren el reconocimiento de la diversidad de las poblaciones, que vayan más allá de las diferencias ontológicas, que recojan sus demandas, que otorguen derechos económicos y políticos, y que garanticen recursos y agencia política colectiva. Probablemente ello implique un cambio en la Constitución.

EL PERÚ ES UN PAÍS FRAGMENTADO porque es históricamente un país diverso. Sus desigualdades culturales, económicas y políticas son persistentes, y aunque ha experimentado varios procesos o proyectos de integración, estos han fracasado por la incapacidad del Estado y de sus élites políticas y burocráticas para procesar una peruanidad que solo tiene sentido, posibilidad y futuro si es diversa. ¿Por qué no podemos articular un discurso homogeneizador y con aspiraciones hegemónicas? Porque el Perú no es un país para homogeneizar ni para imponer hegemonías, pues una integración solo será posible en la diversidad. Procuraré desarrollar el argumento en el orden de su enunciación.

### **El Perú es históricamente un país diverso pero las desigualdades son persistentes**

No es ninguna novedad señalar que el Perú es un país diverso: geográficamente, climáticamente, biológicamente... pero sobre todo poblacionalmente y culturalmente. Las diferentes culturas prehispánicas existentes en el territorio que hoy llamamos Perú no desaparecieron ni se integraron en una unidad socialmente homogénea con la Conquista, colapso demográfico, evangelización, reducciones, ni con el encuadramiento jurídico colonial de la república de indios (igualados en derechos, pero no uniformizados culturalmente). Las diferencias persistieron durante la República temprana y durante la paulatina pérdida de derechos ciudadanos que significó la condición subordinada y desprotegida de ser

indios a fines del siglo XIX. De igual modo, se mantuvieron con el régimen de protección de comunidades indígenas y tras su conversión por decreto en comunidades campesinas, al mismo tiempo que se imponía el mismo régimen restrictivo de propiedad a las comunidades nativas de la Amazonía.

Cabe señalar que a esta población originaria se le han sumado históricamente distintos otros contingentes de población a lo largo de los siglos: población afrodescendiente llegada en esclavitud durante la Colonia y la República; poblaciones nativas americanas llegadas con la Conquista y en años posteriores; población canaca traficada a mediados del siglo XIX; diversos grupos de población europea emigrados desde mediados del siglo XIX (balcánicos, austriacos, españoles, italianos y otros); y, finalmente, chinos y japoneses traídos por contratas cruzando el océano Pacífico para trabajar en las haciendas. Cada grupo con su propia tradición y cultura, integrados de distinta manera y en distintos estratos sociales en el Perú.

Las diversas culturas existentes se enraízan en tradiciones y prácticas que se han venido transformando con los siglos, y que se expresan y mantienen en la diferencia y en la desigualdad. La primera refiere a su cualidad en tanto sociedades únicas y particulares, distintivas con su cultura material e inmaterial específicas, eventualmente con su idioma propio, que generan distinción e identidades particulares, expresadas muchas veces en narrativas y prácticas rituales, locales, regionales e incluso nacionales, según los casos. La segunda, que afecta a la mayoría de los grupos señalados, considerándolos como poblaciones subordinadas, clasificadas muchas veces –sobre todo las poblaciones originarias y afrodescendientes– como grupos atrasados, desfasados históricamente, identificados con prácticas folclóricas y, habitualmente, caracterizados como pobres. La primera distinción es la de la diferencia, la de la «diversidad cultural», en tanto que la segunda refiere a la «exclusión social»

y la subordinación. Entendemos que se trata de fenómenos y categorizaciones gruesas pero significantes.

Esta distinción categorial tiene una carga ética y una moral. La primera es constituyente de los propios pueblos existentes en el territorio nacional, refiriéndose a sus propios *ethos* culturales, sobre los que opera la reivindicación de sus derechos. La segunda refiere a lo que algunos analistas han llamado la existencia de dos «Perú», uno dominando y excluyendo al otro, tanto económica, política como socialmente, y, lo que es peor, estigmatizado y disminuido desde afuera y desde la formalidad con prácticas institucionales discriminatorias y prácticas sociales racistas.

El último censo de población y el último informe de pobreza del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) han medido estas distinciones (de manera imperfecta, pero algo es algo), lo que nos permite asociarlas con cifras y ponderarlas. Y digo imperfecta porque los números no reflejan la «verdadera» diversidad cultural y solo proporcionan información limitada sobre lo que significan pobreza y exclusión.

De hecho, la propia pregunta sobre autoidentificación en el censo es imprecisa, pues mezcla conceptos y distinciones que no pertenecen al mismo criterio de clasificación (idioma, raza y origen, en ningún caso por cultura). Así, según «raza», 60% de la población se identifica como «mestiza» (y sabemos que esto incluye población descendiente de pueblos originarios) y casi 6% como «blanca»; según «cultura» (aunque en realidad «idioma»), 22% de la población es quechua, 2.4% aimara y poco más de 1.2% de algún pueblo amazónico; y según «origen», 3.6% de la población se declara afrodescendiente y 0.16% asiático descendiente. La ambigüedad de la propia pregunta en el censo<sup>1</sup> ilustra, de un lado, la diversidad poblacional y cultural, pero también la dificultad de

---

<sup>1</sup> La pregunta de autoidentificación del censo de población del 2017, señalaba: «¿Por sus costumbres y sus antepasados usted se siente o considera: quechua/ aymara/ nativo indígena de la amazonía (especifique)/ perteneciente a otro pueblo indígena u

comprenderla, no digamos de integrarla. Quizá una clasificación más precisa podría corresponder a grupos lingüísticos, lo que nos arrojaría más de una cincuentena de pueblos amazónicos –determinados por su lengua– y al menos una docena de pueblos quechuas y tres pueblos aimaras –determinados por sus dialectos–.

**Cuadro n° 1**  
***Autoidentificación (cultural/racial/por origen)***  
***en el censo nacional de población 2017***

Raza/Etnia/Origen	Número	%	% agregado
Mestizo	13 965 254	60.20	60.20
Quechua	5 176 809	22.32	
Aimara	548 292	2.36	
Indígena amazónico	79 266	0.34	
Shawi	12 945	0.06	
Asháninca	55 489	0.24	
Awajun	37 690	0.16	
Shipibo konibo	25 222	0.11	
Otro pueblo indígena u originario	49 838	0.21	25.80
Blanco	1 366 931	5.89	5.89
Afrodescendiente	828 841	3.57	3.57
Nikkei	22 534	0.10	
Tusan	14 307	0.06	0.16
Otro pueblo indígena u originario	241 947	1.04	1.04
No sabe/no responde	771 026	3.32	3.32
Total	23 196 391	100.00	100.00

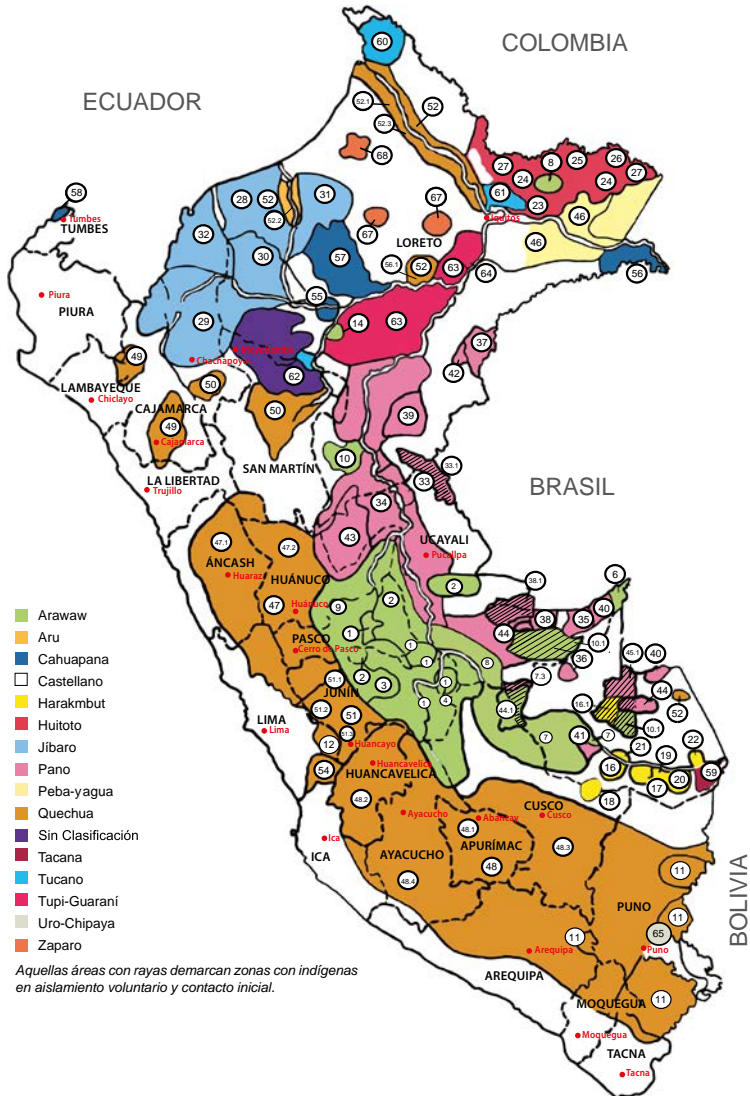
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Censo de población 2017.

---

originario/ negro-zambo-mulato-moreno-pueblo afroperuano o afrodescendiente/ blanco/ mestizo/ otro (especifique)?».



Mapa n° 1  
Mapa etnolingüístico del Perú



Fuente: Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (Indepa). Mapa Etnolingüístico del Perú, 2010.

Por su parte, el último reporte de pobreza del INEI expresa las dimensiones de la exclusión (económica): 27.5% de gente pobre y 32.3% de población vulnerable. Ello equivale a decir que: ¡cerca del 60% de la población vive bajo o muy cerca de la línea de pobreza! La cantidad de población vulnerable indica, a su vez, que la disminución de la pobreza de la que se ufanan los reportes económicos de la última década es, por decir lo menos, relativa, y por decir lo más, no es una real disminución de la pobreza. Y estas cifras son mayores en Cajamarca, Huánuco, Puno, Ayacucho y Pasco, norte, centro y sur andinos<sup>2</sup>. Estos indicadores de pobreza nos señalan que más de la mitad de las peruanas y peruanos son/están excluidos del bienestar en su propio país, y que una proporción importante de ciudadanos y ciudadanas no se beneficia, o participa muy marginalmente, de la riqueza que genera la economía.

## **Ha habido varios (y fracasados) procesos/proyectos de integración**

La diversidad impone, ciertamente, un reto en la formulación de políticas que involucren a la población en un proyecto nacional más amplio. Al respecto, varias han sido las apuestas tanto desde el Estado como desde la misma población. El Estado y la sociedad peruana han procesado de distintas maneras la diversidad cultural existente. Durante la Colonia se manejaba el régimen de «dos repúblicas», distinguiendo entre súbditos indios («originarios» diríamos hoy) y los demás (españoles, criollos, mestizos); la república liberal declaró la igualdad, pero se dedicó a reducir derechos a las poblaciones indígenas y pobres<sup>3</sup>, reafirmando la

---

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Informe Técnico: Evolución de la pobreza monetaria 2011-2022*. Lima: INEI, 2023.

<sup>3</sup> Urquieta, Deborah. *De campesino a ciudadano: aproximación jurídica*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas (CBC), 1993.

dominación étnica y de clase de las élites sobre las poblaciones mayoritarias. Habría que esperar el siglo XX para que el Estado se dedique a promover medidas de protección antes que de control de poblaciones. El problema del indio –que era el problema de la tierra, decía José Carlos Mariátegui– políticamente hablando, era que se rebelaba contra sus autoridades, tomaba tierras y debía ser reprimido con la fuerza pública. El ciclo de revueltas de fines del siglo XIX e inicios del XX coincidió con los movimientos indigenistas, generando en reacción una de las principales y exitosas políticas públicas para la defensa de los indígenas en el siglo XX: el reconocimiento de las comunidades, estableciendo un pacto con el Estado y el inicio de una nueva relación, de protección primero y de desarrollo después<sup>4</sup>.

Otros dos grandes proyectos integradores le seguirían: el Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen (Pnipa), que tenía como finalidad desarrollar por la vía de la occidentalización a la población indígena; la continuidad ampliada del Proyecto Educativo Nacional, que pretendía la construcción de peruanas y peruanos ciudadanos desindianizados; y, luego, los proyectos de integración por la vía del enaltecimiento del mestizaje, buscando construir un país mestizo-cholo, propiciados desde el gobierno militar. Todos estos proyectos asumían la centralidad del país visto desde Lima, con un principio hegemónico occidental, al que se le sumaban elementos de las tradiciones históricas, indígenas y regionales. El gobierno militar buscó integrar a la población en un proyecto cholo, desindigenizado, de ciudadanas y ciudadanos de participación popular, sin representación política, desde el marco de la «participación plena» controlada desde el Estado. Hacia fines del siglo XX, los proyectos de desarrollo centrados en la organización y luego en la inserción al mercado serían, ante

---

<sup>4</sup> Diez, Alejandro. «Comunidad campesina y Estado en el Perú: relación estructural de protección, promoción y olvido». *Debate Agrario*, n.º 50. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes), 2022, pp. 119-143. En: [rb.gy/icpbo](http://rb.gy/icpbo)

todo, «integracionistas», aunque en algún momento se inscribieron en un intento de descentralización que sería truncado durante el período de violencia y el gobierno fujimorista que le siguió.

En paralelo, durante la década del 80, varios trabajos enfatizaron la agencia colectiva de la población excluida: el «desborde popular»<sup>5</sup>, la «conquista del nuevo mundo»<sup>6</sup>, la intromisión de los «invasores» del interior del país<sup>7</sup>, generando «otra modernidad»<sup>8</sup>. El postulado básico era la existencia de un país en ebullición, que va más allá del Estado e impone sus lógicas, rompiendo los diques del corsé de la formalidad, mostrando el fracaso del mestizaje y la victoria de las fuerzas populares en la historia. La población migrante ocupa y transforma Lima, generando un «nuevo rostro» del Perú.

Cabe recalcar que la mayor parte de los análisis de la década se centraban en el estudio de Lima y su migración. Sinesio López<sup>9</sup> señalaría que todos proponían una lectura «movimientista» del fenómeno, con la obtención de algunos derechos. En este sentido, la debilidad de dichos procesos fue la ausencia de la mediación de partidos políticos que conecten las demandas de las bases con la estructura del gobierno. Por ello, López interpreta el proceso como una «incursión democratizadora», indicando que su límite fue que la población no contaba con una base económica sólida que los sostuviera en su enfrentamiento con el elitismo rígido y la discriminación cultural y racial existentes. Y, por supuesto,

---

<sup>5</sup> Matos Mar, José (ed.). *Desborde popular y crisis del Estado. Veinte años después*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2004.

<sup>6</sup> Degregori, Carlos Iván; Blondet, Cecilia y Lynch, Nicolás. *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1986.

<sup>7</sup> Golte, Jürgen y Adams, Norma. *Los caballos de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*. Lima: IEP, 1990.

<sup>8</sup> Franco, Carlos. *Imágenes de la sociedad peruana. La otra modernidad*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (Cedep), 1991.

<sup>9</sup> López, Sinesio. «¿Desborde o incursión democratizadora?» En: José Matos Mar, ed. *Desborde popular y crisis del Estado. Veinte años después*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2004.

siguieron los años de violencia política que prácticamente acabaron con los liderazgos de los movimientos populares. Todas estas narrativas refieren principal sino exclusivamente a los procesos experimentados en la gran Lima y muestran el límite de la integración de las variables y dimensiones culturales de la diferencia. Con el tiempo, descendientes de quienes migraron se convirtieron en vecinos y vecinas de Lima, que abandonaron, en gran medida, las prácticas y tradiciones que sus abuelos/abuelas y padres/madres aún conservaban<sup>10</sup>. Así, la ciudad invadida termina convirtiendo a sus ocupantes en «limeños y limeñas», como lo ha hecho a lo largo de los siglos con quienes se asentaron más de tres generaciones en sus valles primero y en sus arenas después.

En este punto, cabe preguntarse qué pasaba en las provincias y en los departamentos. Convertidas en regiones desde el 2002, inician un limitado pero real proceso de descentralización y afirmación de sus poderes locales, élites y burocracias. A pesar de las limitaciones presupuestales y de competencias técnicas, en casi todo el país se generaron cambios notables en sus gobiernos luego de la reforma agraria, los años de la violencia y las crisis de representación de los partidos, pues nuevas autoridades surgidas del ascenso de poblaciones rurales, campesinas, incluso indígenas, empezaron a ocupar cargos políticos municipales y regionales<sup>11</sup>. Y aunque esto ha significado la posibilidad de un autogobierno mayor al existente si no se hubiera dado la descentralización del 2002, así como el sostenimiento idiosincrático e identitario de las regiones, lo que no ha sucedido es un cambio significativo positivo y sostenido en las condiciones de vida de buena parte de

---

<sup>10</sup> Montoya, Rodrigo. *Porvenir de la cultura quechua en Perú. Desde Lima, Villa El Salvador y Puquio*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos - Oxfam, 2010.

<sup>11</sup> Ver: Asencio, Raúl. *Los nuevos incas. La economía política del desarrollo rural andino en Quispicanchi (2000-2010)*. Lima: IEP, 2016. También ver: Diez, Alejandro. *Élites y poderes locales: sociedades regionales ante la regionalización*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) - Departamento de Desarrollo Internacional (DFID), 2003.

la población. Las instituciones de gobierno del aparato del Estado aún tienen una limitada capacidad para solucionar los problemas que plantea la superación de la pobreza, así como tienen muy poca competencia y flexibilidad para lidiar con las diferencias culturales.

Es a partir de la década del 90 en que el Estado abandona buena parte de las medidas de protección de las poblaciones indígenas, al mismo tiempo que liberaliza la economía. En adelante, se espera que la integración (económica) sea un efecto virtuoso y automático de la gran inversión, por la generación de empleo y/o la redistribución de impuestos (una vez pasados los años de gracia tributarios). A partir del nuevo siglo, la función del Estado será paliativa de la pobreza, encargándosele esa tarea al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) desde su creación. Desde ese momento, la política hacia los pueblos originarios se hace «transversal», esperando que la relación entre el Estado y las poblaciones sea intercultural<sup>12</sup>, respetando las diferencias para una comunicación adecuada y positiva. Lamentablemente, como bien indica Rodrigo Montoya, las políticas interculturales tampoco son neutras y la promesa del respeto a las otras culturas, salvo muy limitadas excepciones y algunos avances que hay que reconocer, no pasó de ser un buen deseo, no generándose en lo absoluto la consideración, la integración ni el reconocimiento de las diferencias de las poblaciones rurales, regionales e indígenas. La adhesión al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, y el contexto del «baguazo», facilitaron la promulgación de la ley de consulta previa que, junto con la imperfecta base de pueblos indígenas del Ministerio de Cultura (Mincul), fueron las únicas medidas favorables a la población indígena como consecuencia de la

---

<sup>12</sup> A diferencia de buena parte de nuestros vecinos (Colombia, Ecuador, Bolivia, incluso Chile) que adoptan políticas multiculturales. El fracaso de la transversalidad para la reivindicación de derechos ha sido suficientemente demostrado por su fracaso en las políticas de género.

adhesión al mencionado convenio, cuyo cumplimiento depende del Mincul. Más adelante, la ley de consulta previa, considerada no vinculante, se burocrataría en las oficinas del ministerio, en tanto que los pueblos indígenas amazónicos la han considerado como una oportunidad de recibir la atención del Estado.

### **El Estado ha sido incapaz de gobernar y convivir con la peruanidad diversa... pero necesita aprender**

Aunque la hipótesis del desborde popular anunciaba la posibilidad de «hacer del Perú un país andino», poco más de 20 años después, el propio Matos Mar reconoce que el futuro fue otro:

(...) nuestros gobernantes no captaron el mensaje y el Estado –debilitado, puesto en tela de juicio, inoperante para satisfacer sus necesidades básicas– no salió a su encuentro, no buscó el diálogo, no intentó hacer ciudadanos a sus integrantes, no entendió el gran cambio –el desmoronamiento del mundo rural y el fin de la estructura tradicional de la gran ciudad criolla limeña–, no se planteó un proyecto nacional que respondiera al proceso de transformación en marcha; no intentó crear un Estado moderno, adecuado a la realidad y requerimientos del país heterogéneo, pluricultural y multilingüe que los sectores populares demandaban con su presencia<sup>13</sup>.

Vista desde abajo, la historia de las regiones, de las provincias, de los pueblos indígenas y de los campesinos rurales es y ha sido la de su lucha por recibir mayor atención, protección, servicios, desarrollo y bienestar desde el Estado. Historia muy pocas veces coronada con el éxito, historia que no es la de individuos migrantes, sino la de los colectivos: pueblos, comunidades, grupos étnicos, voces multiformes y en distintas lenguas, que reclaman mayor atención, que mantienen múltiples vínculos con sus parientes,

---

<sup>13</sup> Matos Mar, José . *Desborde popular y crisis del Estado. Veinte años después*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República, 2024, pp. 117.

paisanos y connacionales en las distintas ciudades, con las que se relacionan por la vía del mercado y de la provisión de servicios, así como con la migración temporal, el trabajo y las remesas. A pesar de las diferencias, se trata de una población muy conectada, muy móvil, más educada y con mejor formación que la de sus abuelos y abuelas, con demandas sociales y reivindicaciones por lo general muy concretas y con posiciones políticas diversas. El discurso actual sobre la lucha contra la pobreza y la apuesta del Estado por la atención a la población son restringidos: reconoce su función en esta lucha, pero mantiene el prejuicio contra las poblaciones que pretende desarrollar, manteniendo su posición de sujeción. Solo así se entiende que el Estado reconozca el derecho a la protesta si es por reivindicar servicios o desarrollo, pero no cuando lo que se reclama son derechos políticos y una postura política propia.

Haciendo un balance, el conjunto de políticas orientadas a las poblaciones de las regiones, de las zonas rurales, de los pueblos originarios, han marchado por las lógicas de la asimilación, la promoción del mestizaje cultural, la integración a la sociedad nacional, la incorporación al mercado, la interculturalidad, todos ellos proyectos y caminos lícitos, y en muchos casos hasta bien intencionados, pero hasta el momento fallidos. Si las historias regionales y locales buscan al Estado, la historia desde el Estado no ha buscado, en todo caso no suficientemente, a las regiones y a sus poblaciones diversas. Es por ello que se hace necesario ensayar otros caminos.

En algún momento de la historia relativamente reciente, el reconocimiento de las comunidades de indígenas y el régimen de protección de sus tierras, tuvo como resultado temporal el encuadramiento de las demandas de las poblaciones rurales frente al Estado. En la práctica, el reconocimiento de las comunidades constituyó un pacto social que resultó beneficioso para el conjunto de la sociedad peruana mientras tuvo vigencia. Ciertamente, tuvo limitaciones, estableció un solo marco general para situaciones muy



diversas, pero se mostró lo suficientemente flexible como para, por ejemplo, extender el beneficio de la protección a poblaciones mestizas y afrodescendientes, o para tolerar la conservación de prácticas culturales no reñidas con las disposiciones generales. Pero, en general, el pacto se adaptó a las condiciones de la época y recogió parte de las propias demandas de las colectividades, que se centraban, de un lado, en la protección de la tierra y, del otro, en el reconocimiento por el Estado. Creo que la enseñanza del proceso es clara: una política exitosa de relacionamiento entre el Estado y las poblaciones originarias y otros conjuntos de población culturalmente determinadas no es solo una cuestión de políticas y leyes, sino que es necesario que estas sean capaces de configurar un pacto de entendimiento y de compromiso mutuo entre el Estado y las poblaciones. Ello implica el reconocimiento mutuo, que no es fácil: desde arriba por prejuicios, pretensión de control y vocación de dominación, y, desde abajo, por desconfianza, falta de legitimidad política o desinformación. En ambas direcciones, la incomprensión tiene también un importante componente de diferencia ontológica de comprensión de la realidad en juego.

Cabe preguntarse, entonces, por las condiciones de un nuevo pacto en la actual coyuntura y situación del país, y en el marco del escenario internacional. Sin pretender proporcionar la respuesta, comparto algunas intuiciones en la perspectiva de razonar y proponer alternativas hacia un futuro más inclusivo, respetuoso de las diferencias, reconociendo derechos a la vez comunes y diferenciados, individuales y colectivos. Ciertamente, el tema de la inclusión y consideración de las diferencias implica una serie de variables complejas, tanto más si asumimos los fracasos de las políticas ya ensayadas de integración, de mestizaje y de interculturalidad.

Las actuales condiciones internacionales exigen un mayor reconocimiento de poblaciones originarias y su diversidad: en el mundo contemporáneo parece que no hay lugar para una política

de integración que no reconozca las diferencias. Ello es ciertamente de fácil enunciación, pero de difícil realización. Supone no solo un reconocimiento declarativo, sino que este incorpore derechos concretos, que se orienten, por ejemplo, a la implementación de las condiciones que señala el Convenio 169 de la OIT que, como ya mencionamos, van más allá de los derechos a la consulta.

La principal limitación de base es la condición de relativa inconmensurabilidad que tienen las diferencias ontológicas. O si se quiere, la dificultad para establecer relaciones realmente interculturales de comprensión mutua. Cuanto más aislada una cultura y más incomprendible una lengua, menos posibilidad de encontrar puentes de entendimiento. De ahí que una de las principales limitaciones a la integración es la diversidad de lenguas y las dificultades para comunicarnos con sus hablantes. No hay reconocimiento sin el respeto a las lenguas y culturas diversas, por ello, son fundamentales buenas políticas, tanto de educación (realmente) bilingüe e intercultural, como de reconocimiento y de difusión de las lenguas existentes. Dicho en otras palabras, no es posible igualdad de derechos sin igualdad de (inter) comprensión entre poblaciones que hablan lenguas maternas diferentes y que, por lo tanto, entienden de manera distinta el mundo que les rodea.

Buena parte de los ensayos de integración han sido *top-down*. El mundo globalizado contemporáneo –además de la ética democrática– requiere que los proyectos de reconocimiento de diferencias incluyan y consideren la opinión, demandas y reivindicaciones de la propia población involucrada. Para ello, en el mundo hipercomunicado de hoy, se puede y debe escuchar tanto a sus organizaciones e instancias representativas, como a los propios colectivos y ciudadanía indígena.

Un cambio en las políticas de integración en diversidad no debe ser declarativo, sino que debe permitir acceder a derechos y, con ellos, a recursos. Es por eso que en lo que respecta al reconocimiento de pueblos originarios y también campesinos, ello

pasa por el reconocimiento de derechos a la tierra, al territorio y a sus recursos, incluyendo la participación en aquellos derechos que se consideran privativos del Estado, como el agua, los bosques y el subsuelo. Ello requiere repensar las condiciones de acceso y aprovechamiento de los recursos por los distintos agentes desde perspectivas múltiples, que incluyan tanto las lógicas de generación de riqueza y beneficio económico, como las de conservación y protección del medioambiente, así como otras lógicas de comprensión y posicionamiento de las poblaciones en el territorio, que consideren las diversas perspectivas de las poblaciones sobre la naturaleza que habitan. Todo esto implica una mirada del espacio nacional no solo en términos de propiedad y derechos de explotación, sino también en términos territoriales y jurisdiccionales.

Quizá el tema más complicado para establecer un país integrado en la diversidad es la concesión de derechos políticos diferenciados. Este es uno de los temas recurrentes en las reivindicaciones de los pueblos indígenas, donde soberanía y autonomía son términos que ameritan una discusión amplia con el Estado que, por supuesto, actualmente, no existe. En cualquier caso, lo que está en juego es determinar qué tipo de derechos puede beneficiar tanto a los pueblos indígenas como al conjunto del país. Por el momento, es necesario imaginar derechos políticos de representación indígena más apropiados que las cuotas indígenas, las cuales tienen, por ahora, dos debilidades: 1) no garantizan una real representación, pues dependen de resultados electorales (sería diferente si la cuota fuera siempre reconocida en los resultados), y 2) refiere únicamente a derechos otorgados a las y los ciudadanos como individuos, no a las colectividades con las que estas personas se identifican. Es por ello que el reconocimiento de derechos políticos a los pueblos indígenas actualmente existentes debería incluir algún mecanismo de representación colectiva.

Reformas de esta naturaleza implican un cambio en la Constitución. Las políticas de la población no refieren particularmente a su capítulo económico, sino a los de la propia Constitución del Estado peruano. La respuesta política alternativa ensayada en países vecinos es la multiculturalidad: el reconocimiento de la existencia de distintos colectivos dentro del conjunto social entendido como país. Pero esta es también diversa y abre un amplio abanico de posibilidades, que van desde lógicas de adaptación a normas generales consensuadas, hasta el establecimiento de derechos diferenciados, que implica eventualmente la creación de ciudadanía diversas, individuales y colectivas, con reconocimiento de derechos también colectivos, con apertura a formas distintas de gobierno y relacionamiento.

Ciertamente, atender las demandas de una población diversa no es una tarea sencilla. Y si bien tanto la interculturalidad como el multiculturalismo implican puntos de partida distintos, tienen que lidiar a fin de cuentas con las mismas situaciones de diferencia cultural que deben abordarse desde las grandes políticas, y que también tienen un anclaje en el comportamiento y en la vida cotidiana, lo que implica un cambio de sociedad que requiere de educación en la diferencia, proceso que sin duda tomará su tiempo.

**Sociedad y democracia:  
«el año en que los derechos...»**

---

*Jennie Dador T.*

---

### **Sumilla**

En el contexto de una creciente desinstitucionalización democrática y de un escenario de vulneraciones de derechos humanos, lo que pone en cuestión su carácter de progresividad y no regresividad, escogimos centrarnos en dos derechos: la salud y el acceso a la justicia, en tanto que ambos, siendo derechos en sí mismos, son derechos instrumentales, es decir, que permiten a su vez el ejercicio o goce de otros derechos.

La salud, precondition para el ejercicio de cualquier derecho humano, y la justicia, mecanismo de exigibilidad para la realización de derechos, con capacidad para transformar las relaciones de poder que perpetúan la pobreza y la discriminación histórica.

## **Desinstitucionalizando la democracia**

A 20 años de presentado el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y a 44 años de la promulgación de la Constitución política de 1979, que por primera vez reconoció la igualdad entre peruanas y peruanos, incluso de aquellos/ aquellas que no supieran leer ni escribir, enfrentamos un escenario de consolidación, pero no de la democracia, como debiera ser, sino de un régimen autoritario que pretende controlarlo todo, especialmente nuestros cuerpos, el uso de nuestros territorios y la hegemonización de un pensamiento acrítico, conducido por una coalición de derechas con apoyos eventuales de la izquierda parlamentaria autoritaria.

¿Cómo llegamos aquí? Desde el año 2016 el Perú ha atravesado varias crisis. Estas crisis político-institucionales y la penetración de las redes de corrupción han producido diferentes impactos en los derechos humanos de la población, debilitando la confianza ciudadana entre sus miembros y hacia las instituciones, lo que ha profundizado la polarización y obstaculizado la gobernabilidad del país.

Todo ello en medio del enfrentamiento entre los distintos poderes públicos, irrogándose el Congreso de la República la denominación de «primer poder del Estado», recurso discursivo

de autovalidación y subordinación de los otros poderes, al extremo de declararse libre del control jurisdiccional, lo cual facilita el avance de sus estrategias de cooptación sobre los organismos autónomos y la imposición de una agenda antiderechos que pone en cuestión el carácter de progresividad y no regresividad de los derechos humanos.

Como consecuencia, en solo siete años el país ha tenido seis presidentes de la república, tres parlamentos y cientos de funcionarios/funcionarias y ministros/ministras de Estado, limitando la implementación de políticas públicas y la entrega de servicios a la ciudadanía; además de intensas protestas sociales y de conflictos ecoterritoriales que cuestionan el modelo extractivista, tanto por la gestión de los recursos como por su poca efectividad para redistribuir los beneficios del desarrollo.

La crisis se detona a partir de las graves tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la disputa por el control sobre los organismos autónomos, los intentos infructuosos por designar un nuevo defensor del pueblo<sup>1</sup> y el autogolpe fallido del presidente Pedro Castillo, que el 7 de diciembre del 2022 le costó la presidencia y la libertad, encumbrando a Dina Boluarte, hasta entonces su vicepresidenta y leal ministra de Estado, a la más alta magistratura del país.

La respuesta social no se hizo esperar. En varias regiones, especialmente las del sur del país (con una larga historia de desigualdad<sup>2</sup> y discriminación étnico-racial), miles de manifestantes

---

<sup>1</sup> El proceso de elección del nuevo defensor del pueblo ha sido paralizado tres veces, en virtud de la medida cautelar de la demanda de amparo interpuesta por el sindicato de trabajadores de la Defensoría del Pueblo, en litisconsorcio con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (Cnddhh) y el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y Desarrollo Sostenible (Idlads). Dicha demanda ordenaba al Congreso suspender el procedimiento de elección porque no se garantizaba la meritocracia, la transparencia, la participación ciudadana ni la ausencia de arbitrariedad (Expediente n° 3898-2022-0-1801-JR-DC-03).

<sup>2</sup> Según la I Encuesta Nacional de percepción de Desigualdades (Enades), a nivel nacional, el 72% de las personas encuestadas considera que la desigualdad



tomaron las calles para hacer oír sus demandas políticas: «Renuncia de Dina Boluarte», «Adelanto de elecciones generales», «Cierre del Congreso», «Asamblea constituyente», «Liberación/Restitución de Castillo», dentro de las más importantes.

La crisis escaló rápidamente debido a la respuesta represiva del Estado, basada en el uso desproporcionado de la fuerza, la criminalización, privación arbitraria de la libertad y el uso de mensajes estigmatizantes, perpetuando la noción de que las personas campesinas e indígenas que protestan tienen vínculos con el terrorismo, el narcotráfico u otras economías ilegales<sup>3</sup>, lo que las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo de sufrir ataques de grupos paralegales, así como el encuentro de una justificación para su represión<sup>4</sup>. Adicionalmente, la respuesta dada por el Estado profundiza la polarización y deteriora las posibilidades de construcción de puentes para la escucha y el diálogo.

En Ayacucho, en una sola tarde, el Ejército ejecutó extrajudicialmente a diez personas, mientras otras tantas fueron ejecutadas por las fuerzas policiales en Andahuaylas. Incluso en la capital, las sedes de organizaciones gremiales y políticas fueron allanadas y sus dirigencias apresadas.

Al mismo tiempo, en medio de la protesta pacífica se suscitaron hechos de violencia, como la toma de carreteras y aeropuertos, así como la quema de locales de las instituciones

---

entre ricos y pobres es muy grave. El 68% de las personas encuestadas considera que las personas ricas tienen demasiada influencia en las decisiones que afectan al país, seguido por el 66% que cree que el Perú está gobernado por unos cuantos grupos poderosos que buscan su propio beneficio. Ver: Oxfam Perú. *I Encuesta nacional de percepción de Desigualdades 2022*. Lima: Oxfam Perú - Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2022. En: [rb.gy/d0711](http://rb.gy/d0711)

<sup>3</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. Washington D.C.: CIDH, 2023. Párrafo 31. En: [rb.gy/onhye](http://rb.gy/onhye)

<sup>4</sup> CIDH. *Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. Washington D.C.: CIDH, 2023. Párrafo 222. En: [rb.gy/onhye](http://rb.gy/onhye)

del sistema de administración de justicia (comisarías, juzgados y fiscalía). Las personas heridas y detenidas acusadas de los delitos de terrorismo, daños, disturbios y resistencia a la autoridad se contaban por cientos. Los servicios de salud, una vez más, colapsaron.

A pesar de ello y frente a las imágenes de muerte y dolor que todo un país observaba atónito, no se tomaron acciones correctivas en los días siguientes. El Gobierno no pidió perdón, ni retiró los mandos policiales y militares de las regiones masacradas. Por el contrario, el ministro de Defensa, responsable político y, probablemente, penal de la masacre de Ayacucho, fue promovido y se convirtió en el nuevo premier y actual presidente del Consejo de Ministros.

A la luz del contexto descrito, hemos escogido solo dos de las aristas que dan cuenta de la situación de vulneración histórica de los derechos humanos en nuestro país. Ambas, el derecho a la vida y el acceso a la justicia, ampliamente impactadas, expresan un *continuum* con nuestra historia reciente y con los años del conflicto armado interno.

## Vivir la vida con salud y dignidad

*El derecho a la vida es la precondition para el ejercicio de todos los demás derechos humanos*

Mar Pérez<sup>5</sup> señala que las ejecuciones extrajudiciales en el contexto de las manifestaciones son parte de una dinámica permanente durante las últimas décadas en el Perú. Entre el año 2003 y noviembre del 2022, 164 civiles murieron como consecuencia de

---

<sup>5</sup> Pérez Aguilera, Mar. *Informe 80 días de represión en el Perú. Represión en el Perú: Vulneraciones de derechos humanos durante las movilizaciones. Del 7 de diciembre al 28 de febrero de 2023*. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (Cnddhh), 2023.

la actuación de policías y militares frente a las protestas<sup>6</sup>, sin que a la fecha exista una sola condena en el ámbito nacional, lo que configura un peligroso escenario de impunidad total. Estas ejecuciones extrajudiciales (65%) ocurrieron en medio de conflictos ecoterritoriales, es decir, en aquellos territorios donde existe una controversia sobre el uso y la gestión del territorio<sup>7</sup>. La mayor parte de las víctimas eran personas de comunidades indígenas y rurales.

Pero no solo la vida se ha visto degradada en este escenario de violencia e impunidad, sino también la salud, «entendida como el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social»<sup>8</sup>, lo que impone a los Estados obligaciones de exigibilidad inmediata, como el acceso sin discriminación a los servicios de salud, y otros compromisos de carácter progresivo para avanzar hacia su plena efectividad.

La salud se sustenta en el goce de un conjunto de derechos que son esenciales para la supervivencia, como tener un lugar donde vivir, así como de gozar de servicios integrales, universales y oportunos para la atención de la salud.

El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la situación de los derechos humanos en el Perú, señala que las protestas ocurridas en diciembre del 2022 dejaron como saldo centenares de heridas y heridos con impactos de bala, perdigones y bombas lacrimógenas, que acudieron a los establecimientos de salud y recibieron una atención médica insuficiente, debido a la deficiente infraestructura, falta de

---

<sup>6</sup> Base de datos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Ver en: [rb.gy/c6t5ua](http://rb.gy/c6t5ua)

<sup>7</sup> Silva-Santisteban, Rocío. *Mujeres y conflictos ecoterritoriales. Impactos, estrategias, resistencias*. Lima: Entrepueblos, 2017.

<sup>8</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)*. San Salvador: OEA, 1988. Artículo 10. Ver en: [rb.gy/94owq](http://rb.gy/94owq)

insumos y de especialistas<sup>9</sup>. Dentro de las personas afectadas se calculan alrededor de 37 niñas, niños y adolescentes heridos, cuyas vidas no volverán a ser las mismas<sup>10</sup> y a quienes debe atenderse médica y psicológicamente, desde el enfoque de interés superior de la niñez y la reparación integral.

Se dice que, frente a la insuficiencia de recursos, los centros de salud habrían priorizado la atención médica de personas con daños severos y hemorragias. Esto ocasionó que varias de las personas lesionadas empeoraran seriamente. Adicionalmente, cuando los heridos y heridas necesitaron exámenes médicos más exhaustivos o fuera de la atención primaria, como tomografías o consultas con especialistas, les habrían informado que tenían que ser trasladadas a Lima. Según algunos testimonios, varias personas habrían fallecido al no ser trasladadas a la capital de manera oportuna<sup>11</sup>, mientras que algunas otras tuvieron que hacerlo por su cuenta y riesgo propio. Además, ninguna de las personas heridas ni de las comunidades afectadas recibió atención para la salud mental.

La jurisprudencia internacional establece que un deficiente o inexistente tratamiento médico constituye una violación directa al deber de garantía estatal del derecho a la salud, además de una violación de los derechos a la integridad física o a la vida.

Un ejemplo de ello es el caso Pobleto Vilches contra Chile, en el que un paciente que necesitaba ser ingresado a cuidados intensivos fue atendido en cuidados intermedios, sin acceso a un respirador y otras asistencias médicas, lo que provocó su fallecimiento. En este caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) concluyó que:

---

<sup>9</sup> CIDH. *Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. Washington D.C.: CIDH, 2023. Párrafo 194. En: [rb.gy/onhye](https://rb.gy/onhye)

<sup>10</sup> Grupo de Trabajo Clacso. *Infancias y juventudes. «Rechazo a la violencia en Perú y llamado a la protección y reparación a las víctimas»*. *clacso.org*, Buenos Aires, 12 de mayo del 2023. En: [rb.gy/fbxx5](https://rb.gy/fbxx5)

<sup>11</sup> CIDH. *Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. Washington D.C.: CIDH, 2023. Párrafo 195. En: [rb.gy/onhye](https://rb.gy/onhye)

(i) los servicios de salud brindados al señor Poblete no cumplieron con los estándares de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad, lo que constituyó una violación a su derecho a la salud; (...) y (iii) el Estado violó su derecho a la vida y a la integridad personal, pues la falta de una adecuada atención médica derivó en un resultado dañoso y, en última instancia, en su muerte<sup>12</sup>.

En el caso de las protestas ocurridas en diciembre del 2022 en el país, algunas personas señalan que hubo un acceso discriminatorio en la atención de las/los manifestantes, a pesar de la prohibición expresa contenida en el artículo 3 del Protocolo de San Salvador<sup>13</sup>, cuando señala que los Estados deben garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian –siendo la salud uno de ellos–, sin discriminación por las opiniones políticas vertidas o de cualquier otra índole, o condición social.

En el hospital de Andahuaylas, los médicos no quisieron atenderme porque estaban molestos porque estaba protestando. Luego de un rato otros doctores accedieron a atenderme y sin hacerme exámenes me pusieron un yeso en la pierna izquierda y me dieron de alta. Como los dolores persistían, fui a un hospital privado y allí fue donde me dieron la atención médica requerida<sup>14</sup>.

Hechos como el descrito contravienen el estándar fijado por la Corte IDH para la región, en el sentido de que la falta de atención médica adecuada no satisface los requisitos materiales mínimos de un tratamiento digno conforme a la condición humana. Así, la falta de cuidados médicos, la no realización de procedimientos especializados y oportunos para el tipo de padecimiento sufrido,

---

<sup>12</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Caso Poblete Vilches contra Chile. Sentencia del 8 de marzo de 2018. Páginas 82 y 83. Ver en: [rb.gy/i472v](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/sentencia_19_18_18_01_2018_001_001_001.pdf)

<sup>13</sup> OEA. *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)*. San Salvador: OEA, 1988. Artículo 10. Ver en: [rb.gy/94owq](https://www.oas.sam.gov.ec/sistema-de-derechos-humanos/protocolo-de-san-salvador)

<sup>14</sup> CIDH. *Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. Washington D.C.: CIDH, 2023. Párrafo 198. En: [rb.gy/onhye](https://www.cidh.org/casos/Peru/Peru_2023_001_001_001.pdf)

cuando una persona se encuentra bajo custodia del Estado, podría considerarse violatoria del artículo 5, puntos 1 y 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>15</sup>, dependiendo de las circunstancias concretas de la persona, tales como su estado de salud o el tipo de dolencia que padece, el lapso transcurrido sin atención, sus efectos físicos y mentales acumulativos y, en algunos casos, el sexo, la edad, entre otros<sup>16</sup>. Es más, podría llegar a constituir un trato cruel, inhumano y degradante que viola la dignidad humana.

A todo lo mencionado se suma que el personal de salud, en virtud al artículo 30 de la Ley general de salud, está obligado a denunciar a los heridos y heridas ante las autoridades, lo que impacta negativamente en la salud de las personas que participan de las manifestaciones y son lesionadas, pues por temor a la denuncia no acuden a los establecimientos y se curan precariamente por fuera del sistema de salud<sup>17</sup>. Esto sobrecarga a las mujeres de las familias afectadas, pues son ellas quienes deben responsabilizarse del cuidado de las/los heridos o trasladarse con ellas/ellos hacia los establecimientos de salud de mayor capacidad resolutive en las capitales, y/o atender a las personas con secuelas de discapacidad sobrevivientes del uso desproporcionado de la fuerza y de la limitada o negligente intervención médica. Además, las mujeres actúan como regeneradoras del tejido social comunitario, se convierten en responsables únicas del sustento familiar y del acompañamiento emocional a los otros miembros de las familias en duelo impactadas por el dolor de las pérdidas

---

<sup>15</sup> OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. San José: OEA, 1969. Ver en: rb.gy/wb2bt

<sup>16</sup> Corte IDH. Caso Vera y otra versus Ecuador. Sentencia del 19 de mayo del 2011. Página 44. Ver en: rb.gy/hteuu

<sup>17</sup> Esta situación viene siendo denunciada desde hace algunos años pues coloca en el personal de salud funciones que corresponden a la persecución del delito y no a la atención de la salud, además de afectar su deber de confidencialidad.

yla desarticulación<sup>18</sup>. Y es que como dice Elizabeth Jelin, en los escenarios de protesta los símbolos del dolor y el sufrimiento tienden a corporizarse en las mujeres, mientras que los mecanismos institucionales parecen pertenecer a los hombres<sup>19</sup>.

Por último, mencionar que algunas acciones de las y los manifestantes, como tomar o cortar las rutas, tienen también consecuencias para la vida y la salud de las comunidades, generando escasez de alimentos, medicamentos y combustible, e inclusive la muerte de personas que necesitaban alguna atención especializada de salud, pues el Estado, haciendo a un lado su rol de garante de derechos, utilizó la fuerza pública de manera selectiva, priorizando la protección de la propiedad antes que de la vida, no interviniendo diligentemente en estos casos.

Todas estas situaciones nos confrontan una vez más con la precariedad del sistema público de salud en el Perú, ese que todas y todos conocimos durante la pandemia de COVID-19. Recordamos que carecíamos de camas de Unidad de Cuidados Intensivos (UCI), de oxígeno, de especialistas y de todo lo necesario para salvar una vida y vivirla dignamente.

## **Si la justicia existe, tiene que ser para todos y todas**

*La justicia sostiene la igualdad,  
la libertad y hace la paz*

El acceso a la justicia es uno de esos derechos humanos<sup>20</sup> que, siendo un derecho en sí mismo, es también un vehículo para exigir

---

<sup>18</sup> Dador, Jennie. *Impactos en el contexto de la movilización ciudadana 2022-2023: profundizando desigualdades de género*. Lima: Cnddhh, 2023.

<sup>19</sup> Jelin, Elizabeth. *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI Editores, 2001.

<sup>20</sup> Los artículos 8° y 10° de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 14°, inciso 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 8°, inciso 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos; el

y resarcir otros derechos. Implica un acceso *de jure* y también *de facto* a instancias y recursos judiciales de protección frente a las vulneraciones, en condiciones de igualdad y sin discriminación para todas y todos los ciudadanos. Como tal, debiera ser capaz de transformar las relaciones de poder que perpetúan la pobreza y la subordinación de los grupos en situación de exclusión y discriminación histórica. En esa línea, la CIDH ha establecido que un acceso adecuado a la justicia no se circunscribe solo a la existencia formal de recursos judiciales, sino también que estos deben ser idóneos para investigar, sancionar y reparar las violaciones denunciadas, en un plazo razonable<sup>21</sup>.

Sin embargo, a pesar de su trascendencia, la opinión pública considera –83% de población encuestada en la Encuesta Nacional de percepción de Desigualdades (Enades) 2022– que la justicia es uno de los ámbitos de mayor desigualdad que hay en el país<sup>22</sup>. Uno de los factores que guarda relación con esta percepción de desigualdad es el tiempo que tarda o ausencia de celeridad procesal (como técnicamente se le conoce), las dilaciones indebidas o el conjunto de formalismos innecesarios que retrasan los trámites y se alejan de un procedimiento más ágil, eficaz y sencillo, que responda a la economía procesal y a la necesidad de las personas de contar con una resolución jurídica cierta sobre el fondo del asunto, capaz de restituir derechos y de reparar integralmente.

El factor del tiempo es tan relevante que la CIDH y la Corte IDH, para evaluar el respeto de los plazos, han identificado un conjunto de criterios vinculados a la razonabilidad del plazo que debiera tardar un proceso judicial: a) la complejidad del asunto;

---

artículo XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; y los artículos 5º y 6º de la Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

<sup>21</sup> CIDH. *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas en las Américas*. Washington D.C.: CIDH, 2007.

<sup>22</sup> Oxfam Perú. *I Encuesta Nacional de percepción de Desigualdades 2022*. Lima: Oxfam Perú - IEP, 2022. En: rb.gy/d0711



b) la actividad procesal del interesado/interesada; c) la conducta de las autoridades judiciales; d) la finalidad del procedimiento judicial respectivo; y e) la naturaleza de los derechos en juego.

Lejos de esta razonabilidad del tiempo, el 2022 la Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh) logró que tres miembros del comando paramilitar «Rodrigo Franco» fueran condenados a 15 años de prisión por los crímenes del abogado Manuel Febres Flores<sup>23</sup>, cometido el 28 de julio de 1988, y del dirigente minero Saúl Cantoral Huamaní, ocurrido el 13 de febrero de 1989. De manera similar, el Instituto de Defensa Legal (IDL) logró una sentencia condenatoria para el caso de San Pedro de Hualla<sup>24</sup>, donde los militares detuvieron y desaparecieron a 17 miembros de esa comunidad. Es decir, 34 y 38 años después, respectivamente, fuera de todo plazo razonable para la justicia, lo que por sí mismo constituye una violación adicional.

Así mismo, podemos dar cuenta del fallo del Tribunal Constitucional, que 21 años después declara que la Anticoncepción Oral de Emergencia (AOE) no tiene un tercer efecto abortivo y por lo tanto se puede distribuir de manera gratuita en los establecimientos de salud del Estado. Esto quiere decir que un número considerable de mujeres peruanas tuvieron que vivir, entre sus 28 y 49 años, o sea casi toda la etapa de vida reproductiva, sin la posibilidad de acceder a este anticonceptivo de emergencia y beneficiarse del progreso y desarrollo científico para evitar un embarazo en situaciones como una violación sexual.

Pero el drama no culmina allí, pues luego se inicia la peregrinación de las/los justiciables o sus familiares, muchas/muchos de los cuales habrán muerto en el camino para lograr que el

---

<sup>23</sup> Mamani Gutiérrez, Elani Yahaira. «Lea la sentencia del caso Comando Rodrigo Franco [Exp. 935-2007-0-5001-JR-PE-04]». *lpderecho.pe*, Lima, 26 de diciembre del 2022. En: [rb.gy/vxksf](http://rb.gy/vxksf)

<sup>24</sup> «Condenan a 20 años de prisión a capitán Julio Farfán Araujo por la desaparición forzada de 17 comuneros de Cayara, Chincheros y San Pedro de Hualla». *idl.org.pe*, Lima, 26 de agosto del 2022. En: [rb.gy/mlchj](http://rb.gy/mlchj)

Estado cumpla con la ejecución de la sentencia, imponga la sanción a quienes son culpables y asegure la reparación. Una reparación que al decir de la CIDH debe responder a un enfoque intercultural que reconozca los daños individuales como los efectos colectivos, los impactos diferenciados de las pérdidas de vidas humanas en las mujeres, en la niñez, en las personas mayores y en las personas con discapacidad<sup>25</sup>. «Así estemos abuelitos, ancianos, seguiremos buscando justicia. Seguiremos exigiendo hasta que paguen las personas que han sido culpables de estas muertes»<sup>26</sup>.

En el caso peruano, la impunidad no solo guarda relación con la ausencia de sentencias condenatorias o su bajo índice, sino con la negativa de ejecutar las sentencias, siendo el país con la cantidad más grande de casos pendientes de cumplimiento de entre todos los países sometidos a la jurisdicción de la Corte IDH. El Perú tiene 47 casos pendientes de cumplimiento, cuyas reparaciones no solo comprenden el ámbito de lo material y de lo pecuniario, sino también de la indemnización por daños, materiales y morales, teniendo como monto de deuda la cifra de USD 8 284 032, además de otro tipo de reparaciones a nivel social a favor de las personas desaparecidas, personas que han sido afectadas en sus derechos pensionarios, laborales, educativos, de salud, entre otros, así como de garantías de no repetición<sup>27</sup>.

En respuesta a este tipo de situaciones, los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos<sup>28</sup> han precisado que la etapa de ejecución de las sentencias debe ser

---

<sup>25</sup> CIDH. *Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. Washington D.C.: CIDH, 2023. Página 103. En: [rb.gy/onhye](http://rb.gy/onhye)

<sup>26</sup> Testimonio de la señora Ruth Bárcena, viuda de una de las personas ejecutadas extrajudicialmente en Ayacucho.

<sup>27</sup> Buendía, Miluska. *Informe sobre incumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones por parte del Estado peruano*. Lima: Cnddhh, 2022. En: [rb.gy/x1xqg](http://rb.gy/x1xqg)

<sup>28</sup> CIDH. *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. Washington D.C.: OEA, 2007. En: [rb.gy/8vuq7](http://rb.gy/8vuq7)

considerada parte integrante del proceso y que, en consecuencia, debe ser contemplada a la hora de examinar la razonabilidad del plazo de un proceso judicial. Esto se debe a que el derecho de acceder a la justicia exige que la solución final de toda controversia tenga lugar en un plazo razonable. Esta cuestión es medular, pues en una amplia gama de procesos sociales, los trámites de ejecución de sentencias se han visto seriamente demorados y obstaculizados por normas de emergencia y defensas dilatorias a favor de los Estados<sup>29</sup>. De manera similar, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha recomendado al Estado peruano que:

(...) debe tomar medidas para garantizar la labor eficaz de la Procuraduría Pública Especializada Supranacional y la ejecución efectiva de las decisiones del Comité, y considerar la conveniencia de adoptar una ley que reconozca a los autores de comunicaciones a cuyo favor este Comité haya acordado alguna medida de reparación el derecho a exigir su ejecución ante los órganos jurisdiccionales internos<sup>30</sup>.

Así las cosas, el Perú se asemeja cada vez más a una «república de papel», sin ciudadanos/ciudadanas ni orden constitucional. Repleto de planes, informes y sentencias, donde nada se implementa, los derechos de las comunidades racializadas se siguen violando y la democracia volatizando.

---

<sup>29</sup> CIDH. *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. Washington D.C.: OEA, 2007. Párrafo 26.

<sup>30</sup> Comité de Derechos Humanos (CCPR). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Perú*. New York: Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2023. Párrafo 7.



## **2022: grave retroceso en la lucha contra la corrupción**

---

*Eduardo Vega L.*

---

### **Sumilla**

Este artículo presenta un breve recuento del estado actual de la lucha contra la corrupción en el país y llama la atención sobre el retroceso que ha habido en esa batalla durante el año 2022. Los datos de casos de corrupción muestran que el fenómeno aumentó durante y después de la pandemia, y que se han instalado redes de corrupción en el gobierno del presidente Castillo. Por otro lado, se hace notar que en el caso Lava Jato, uno de los acontecimientos más emblemáticos de corrupción, no se ha avanzado sustantivamente, pese a los más de seis años de investigaciones. El artículo termina con unas breves líneas de recomendaciones para retomar y fortalecer la lucha contra la corrupción.

## **Introducción**

El 2022 fue un año en el que se agravó la situación de la corrupción en el Perú, principalmente por la llegada del nuevo gobierno de Pedro Castillo, quien tomó una serie de decisiones y realizó nombramientos que, desde el primer día de su mandato, hicieron que se instalara una red de corrupción en su Gobierno.

Si bien la gravedad de la corrupción viene desde varios años atrás y de varios Gobiernos, pudimos apreciar que durante la pandemia de COVID-19 se continuó aprovechando de las medidas de emergencia para realizar compras de insumos y materiales sobrevalorados. Pasada la pandemia, se produjo un visible aumento de casos de corrupción que mostraban claramente que se había instalado un esquema de corrupción (una vez más) desde las más altas esferas del Gobierno. Asimismo, los casos emblemáticos, como el caso Lava Jato, no avanzaron pese a los años transcurridos, lo cual muestra una preocupante situación de impunidad latente.

Como señala el profesor Alfonso Quiroz:

El Perú es un caso clásico de un país profundamente afectado por la corrupción administrativa, política y sistemática, tanto en su pasado lejano como en el más reciente. No obstante sus efectos recurrentes y cíclicos, es sorprendente lo poco que sabemos acerca

de las causas específicas de la corrupción y sus costos económicos e institucionales en el largo plazo<sup>1</sup>.

En este artículo haremos un breve recuento de la situación de la corrupción previa a la pandemia de COVID-19, luego la situación de corrupción durante la pandemia y la situación observada en el 2022.

## **La corrupción antes de la pandemia de COVID-19**

El 22 de diciembre del 2016 se conocieron los acuerdos de delación premiada, en Estados Unidos, del caso Lava Jato, donde se señalaba que entre el 2004 y el 2015 se pagaron más de 29 millones de dólares en coimas a varios presidentes peruanos, en el más grande caso de corrupción de América Latina.

Como se recordará, el caso Lava Jato se inició en Brasil el 2014 y, en marzo del 2016, Marcelo Odebrecht, máximo responsable de la empresa Odebrecht, ya había sido condenado. Luego de su sentencia, en noviembre del 2016, se acogió a la delación premiada para disminuir su pena, contando cómo operaba el mecanismo de corrupción, sindicando a diversos personajes y líderes de toda América Latina.

Todos los presidentes del Perú del siglo XXI (Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski), además de otros candidatos y candidatas, la alcaldesa de Lima Metropolitana, líderes/lideresas regionales y empresarias/empresarios fueron señalados por Odebrecht por haber recibido dinero de la empresa brasileña. El esquema de corrupción se iniciaba con el financiamiento de campañas electorales, el ocultamiento del origen del dinero que no era declarado a la ONPE y otros mecanismos

---

<sup>1</sup> Quiroz, Alfonso. *Historia de la Corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2013.



de fraude en el registro e ingreso de dinero a las arcas. Todo ello a cambio de, luego, hacerse de grandes obras públicas<sup>2</sup>.

Seis años después de iniciadas estas investigaciones, varios de los sindicatos/sindicadas purgan prisiones preventivas, mientras que otros/otras han salido de prisión por exceso de carcerería, sin concluir aún sus procesos ni haberse dictado condena alguna. Si bien se trata de casos complejos, en los que toma mucho tiempo las investigaciones, resulta desproporcionado pensar que más de seis años después de iniciados los casos no se haya iniciado ningún juicio oral.

El caso Lava Jato no solo mostró el grado de corrupción al que habíamos llegado, sino también abrió una etapa difícil para la democracia peruana y para la gobernabilidad del país, lo que significó, a fin de cuentas, el debilitamiento de nuestra ya frágil institucionalidad.

Desde el 2016 se hizo evidente cómo la política peruana se movía al ritmo de lo que pasaba o de lo que se quería impedir que se investigue en el caso Lava Jato. Las tensiones entre el Congreso y el Ejecutivo se hicieron más evidentes. Cayeron dos presidentes, uno renunció antes que lo vaquen y el otro fue vacado, pero antes había cerrado el Congreso. El clima de inestabilidad se había instalado en el país de la mano de la corrupción y eso ocurre hasta hoy.

Pero el caso Lava Jato no fue el único en materia de corrupción. Según la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción al 2019 se registraron más de 35 000 casos a nivel nacional (ver el cuadro n° 1).

---

<sup>2</sup> Ver: Pari, Juan. *Estado corrupto. Los megaproyectos del caso Lava Jato en Perú*. Lima: Editorial Planeta, 2017.

**Cuadro n° 1**  
**Total de casos de corrupción a nivel nacional**  
**(al 31 de diciembre del 2019)**

Departamento	Cantidad de casos
Huancavelica	440
Callao	478
Madre de Dios	517
Tacna	543
Apurímac	619
Amazonas	651
Tumbes	662
Pasco	671
Moquegua	859
Ica	892
San Martín	1007
Huánuco	1032
Cajamarca	1139
Loreto	1190
Piura	1241
La Libertad	1366
Puno	1473
Arequipa	1482
Ucayali	1539
Lambayeque	1611
Cusco	1732
Junín	1796
Ayacucho	2454
Áncash	3160
Lima	7003
<b>Total general</b>	<b>35 557</b>

Fuente: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción.

Estas cifras demuestran que la corrupción alcanzó niveles realmente grotescos en diversas instituciones de la administración pública y en el sistema de justicia. El caso de los audios de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) mostró dicha gravedad. Estos revelaban la forma como se realizaban los nombramientos de magistrados, las redes de corrupción al interior de las instancias judiciales y el manejo corrupto de muchos casos y sentencias. Ello provocó el cierre del CNM, creándose en su reemplazo, por reforma constitucional, una nueva institución: la Junta Nacional de Justicia (JNJ). Esta evaluó y destituyó a varios magistrados supremos, en su mayoría por casos de corrupción, siendo los casos más conocidos los de Walter Ríos y César Hinojosa. En el cuadro n° 2 puede verse la lista preliminar de estas destituciones, elaborada hasta el 2021.

***Cuadro n° 2***  
***Magistrados supremos sancionados por***  
***la Junta Nacional de Justicia (JNJ)***

Nombre y apellidos	Cargo	Sanción	Fecha
Aldo Martín Figueroa Navarro	Juez Supremo	Destitución	17 de febrero del 2021
César Eugenio San Martín Castro	Juez Supremo	Suspensión 30 días	17 de febrero del 2021
Martín Alejandro Hurtado Reyes	Juez Supremo	Destitución	21 de mayo del 2021
Pedro Gonzalo Chávarry	Fiscal Supremo	Destitución	3 de febrero del 2021
Tomás Aladino Gálvez Villegas	Fiscal Supremo	Destitución	10 de mayo del 2021
Luis Arce Córdova	Fiscal Supremo (Miembro del JNE)	Destitución	Julio del 2021
Carlos Américo Ramos Heredia	Fiscal Supremo de Control Interno	Destitución	30 de octubre del 2020
Adolfo Carlos Magno Castillo Meza	Jefe - ONPE	Remoción del cargo	13 de abril del 2021
Víctor Lucas Ticona Postigo	Juez Supremo - Pdte. JNE	Destitución	21 de julio del 2021

Fuente: Junta Nacional de Justicia (JNJ).

Elaboración propia.

Junto con la creación de la JNJ se promovió una reforma integral del sistema de justicia<sup>3</sup>, que planteó una política pública con nueve objetivos prioritarios para la reforma y entregó una proyección de lo que costaría implementarla en los próximos cinco años (2021 al 2025). Sin embargo, todo este avance se dejó de lado en el gobierno del presidente Castillo y no se convocó a ninguna reunión del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, creado por la ley n° 30492.

En el caso de las regiones, la situación de corrupción, antes de la pandemia, también era grave. La mayoría de gobernadores regionales se encontraban procesados por corrupción y malos manejos. En una investigación titulada: *El Círculo de la Corrupción en los Gobiernos Regionales: Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*, se señaló la gravedad de lo que ocurría en estos espacios.

El proceso de regionalización y descentralización ha sido y es importante para la democratización del país. Dicho proceso ha significado el incremento de la transferencia de los recursos a los gobiernos subnacionales con el fin de brindar mejores servicios, pero también ha abierto las compuertas para malos manejos, la ineficiencia y la corrupción, ya que en muchas ocasiones la fiscalización ha estado ausente o ha sido débil. Un reciente informe de la Procuraduría para casos de corrupción señala que 67 gobernadores y ex gobernadores regionales son sujetos de investigación por delitos de corrupción (PPEDC, 2017). Prácticamente todos los gobiernos regionales están comprometidos con denuncias y procesos de investigación, lo cual sin duda daña el proceso de descentralización y la eficacia en la gestión de los gobiernos regionales. La desconfianza generalizada, las obras

---

<sup>3</sup> Ver: Consejo Para la Reforma del Sistema de Justicia. *Propuesta de Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia*. Lima: Ministerio de Justicia y Derecho Humanos - Konrad Adenauer Stiftung, 2021. En: rb.gy/uhna5

paralizadas y el perjuicio económico son las consecuencias más saltantes de los altos niveles de la corrupción<sup>4</sup>.

Hoy, varios ex gobernadores regionales están condenados por corrupción y cumpliendo prisión efectiva. Algunos otros ya cumplieron condena y salieron en libertad.

Toda esta grave situación provocó que se tomarán algunas medidas y decisiones para tratar de enfrentar la corrupción. En el campo de la prevención se dictaron varias normas, como la simplificación de procedimientos engorrosos, cambios en el sistema de contrataciones públicas y la ley de protección al denunciante de corrupción. Además, se instaló un modelo de integridad pública y una secretaría de integridad en la estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), así como se aprobó una política nacional y un plan de integridad y lucha contra la corrupción hasta el 2021.

En el plano de la sanción penal también fueron varias las medidas normativas que se dictaron, como la imprescriptibilidad de los delitos más graves de corrupción, la responsabilidad penal de las empresas corruptas, la muerte civil para funcionarias y funcionarios corruptos, la prohibición de que condenados/condenadas por corrupción no puedan contratar con el Estado y medidas para hacer más efectiva la colaboración eficaz. Además, se crearon juzgados y fiscalías especializadas en corrupción, junto con normas para mejorar el acceso al secreto bancario por parte de las/los fiscales, así como la ley de entroncamientos familiares. Sin duda, fue un marco normativo importante pero que lamentablemente no dio los resultados esperados. Por el contrario, los casos continuaron incluso durante la pandemia.

---

<sup>4</sup> Vega Luna, Eduardo Ernesto *et al.* *El Círculo de la Corrupción en los Gobiernos Regionales: Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung - Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM), 2018.

## **La corrupción durante la pandemia**

Durante la pandemia la corrupción no se detuvo. El dolor de millones de peruanos y peruanas que perdieron familiares y no podían acceder a una atención adecuada de emergencia se sumó a los casos de corrupción. Las y los corruptos se aprovecharon de las declaratorias de emergencia para realizar compras sobrevaloradas de insumos, muchas veces defectuosos y que no cumplían con los requisitos mínimos.

Según la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, a junio del 2021, en plena crisis de salud, se identificaron 1446 casos de corrupción relacionados con la pandemia por COVID-19. Los departamentos con mayor cantidad de estos casos fueron Ayacucho (172), Lima (172) y Áncash (151). Junín (133) y Huánuco (121) también fueron regiones golpeadas fuertemente, mientras que San Martín, con 14 casos, y Tumbes, con 4, fueron las regiones con menos registros al respecto.

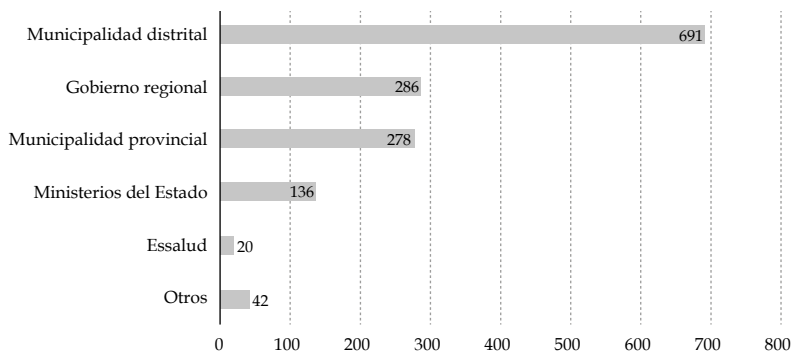
**Cuadro n° 3**  
**Casos de corrupción relacionados**  
**con la pandemia de COVID-19, por región**

N°	Región	Cantidad
1	Ayacucho	172
2	Lima	172
3	Áncash	151
4	Junín	133
5	Huánuco	121
6	Huancavelica	73
7	Arequipa	68
8	Lambayeque	57
9	Pasco	49
10	Piura	45
11	Cusco	44
12	Loreto	42
13	Tacna	34
14	Ica	31
15	Amazonas	30
16	Cajamarca	30
17	Apurímac	29
18	La libertad	29
19	Ucayali	29
20	Puno	28
21	Callao	24
22	Moquegua	19
23	Madre de Dios	18
24	San Martín	14
25	Tumbes	4
Total		1446

Fuente: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. Junio del 2021.

Las instituciones más afectadas por la corrupción durante la pandemia fueron los gobiernos regionales y los municipios. En la mayoría de los casos, los recursos asignados a reducir los efectos de la pandemia de COVID-19 no fueron bien utilizados.

*Gráfico n° 1*  
*Casos por entidad agraviada*



Fuente: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. Junio del 2021.

Como puede apreciarse, según información de la procuraduría, las entidades más afectadas durante la pandemia fueron las municipalidades distritales, con 691 casos relacionados con la compra de bienes y servicios, y con la entrega de las canastas básicas familiares que fueron distribuidas por las autoridades. Los gobiernos regionales están en el segundo lugar, con 286 casos, seguidos de las municipalidades provinciales, con 278 casos. Por el lado de los ministerios y otras instituciones del Estado, estos fueron afectados con 136 casos, entre ellos, por ejemplo, el Ministerio de Salud (Minsa) y la Policía nacional, quienes tuvieron una tarea prioritaria en la lucha contra la pandemia. No olvidemos la cantidad de personal de salud y policías que fallecieron durante ella.



Al respecto, Shack, Pérez y Portugal señalan lo siguiente:

El deficiente desempeño demostrado no podría ser atribuido a la falta de asignación presupuestal. Durante el primer año de la pandemia (2020), el gobierno destinó casi 125 mil millones de soles a la atención de la pandemia. Son las fallas en la administración pública y la gestión de los recursos -entre ellas la corrupción e inconducta funcional- las que explican mejor este nivel de performance<sup>5</sup>.

Como se sabe, antes de la pandemia el perjuicio económico producto de la corrupción se concentraba en el rubro de inversiones y obras públicas, pero durante la pandemia el gasto en obras públicas se redujo y se reestructuró, lo que generó que otros sectores o rubros de gasto resultaran más atractivos para la corrupción y, por ende, se hayan «engrasado» las ruedas de la ineficiencia en el Estado<sup>6</sup>. Otro de los elementos de grave falta a la ética y a la transparencia es el caso conocido como «vacunagate», en el que el presidente Martín Vizcarra se vacunó contra la COVID-19 a espaldas de la ciudadanía, sin la debida transparencia e información.

## La corrupción durante el 2022

El 2022 fue un año en el que se expandió la corrupción en el Perú. Esto, principalmente, por la llegada del nuevo gobierno de Pedro Castillo y una serie de decisiones, nombramientos cuestionables y casos de corrupción que desde el primer día de su mandato se instalaron en su Gobierno. Según información periodística

---

<sup>5</sup> Shack, Nelson; Pérez, Jeniffer y Portugal, Luis. *Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. Documento de Política en Control Gubernamental*. Lima: Contraloría General de la República (CGR), 2021.

<sup>6</sup> Shack, Nelson; Pérez, Jeniffer y Portugal, Luis. *Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. Documento de Política en Control Gubernamental*. Lima: CGR, 2021.

reciente, son 18 personas cercanas al ex presidente Castillo que se han acogido a la colaboración eficaz y están dando información importante que compromete al mandatario<sup>7</sup>.

Los elementos que permiten ver un retroceso en la lucha contra la corrupción son el aumento de casos registrados por la procuraduría, los casos analizados por la Contraloría General de la República (y sus estimaciones de pérdidas económicas), los casos que se han producido en el entorno más cercano del presidente y el debilitamiento de la institucionalidad encargada de la lucha contra la corrupción.

En efecto, los datos estadísticos empeoraron el 2022. Si bien en el 2019 hubo 35 000 casos registrados de procesos por corrupción, para inicios del 2023 estos casos contabilizados por la procuraduría llegaban a los 52 000.

---

<sup>7</sup> Chillitupa, Rodrigo. «La Fiscalía cuenta con al menos 18 colaboradores eficaces en casos relacionados a Pedro Castillo». *infobae.com*, Lima, 1 de junio del 2023. Ver en: [rb.gy/dax3c](https://rb.gy/dax3c)

**Cuadro n° 4**  
**Casos en trámite por región**

N°	Sede	Casos en trámite
1	Lima	10 580
2	Áncash	4158
3	Cusco	3643
4	Junín	3519
5	Ayacucho	2698
6	Loreto	2563
7	Lambayeque	2318
8	Ucayali	1980
9	Huánuco	1868
10	Puno	1764
11	La libertad	1749
12	Piura	1665
13	San Martín	1605
14	Pasco	1335
15	Ica	1319
16	Arequipa	1294
17	Apurímac	1205
18	Tacna	1034
19	Amazonas	1009
20	Callao	946
21	Madre de Dios	864
22	Huancavelica	857
23	Cajamarca	852
24	Moquegua	810
25	Tumbes	659
<b>Total general</b>		<b>52 294</b>

Fuente: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción.

Para la Contraloría General de la República (CGR), los casos de corrupción originaron un estimado de pérdida al Estado de 24 000 millones de soles el 2022. Un perjuicio económico enorme que nos hace ver la gravedad de la corrupción y cómo esta afecta a las personas más vulnerables, no permitiendo que nuestro país se desarrolle.

**Cuadro n° 5**  
**Estimación del perjuicio económico por corrupción,**  
**por nivel de gobierno y tipo de gasto**  
**(en millones de soles)**

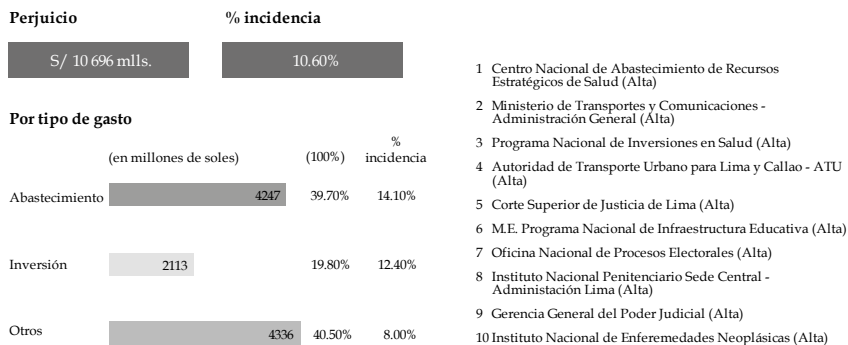
Por tipo de gasto	Abastecimiento	Inversión	Otros	Total
Gobierno nacional	4247	2133	4336	10 696
% incidencia	14.10%	12.40%	8.00%	10.6%
Gobierno regional	1215	1986	4837	8038
% incidencia	14. 10%	20.90%	19.40%	18.70%
Gobierno local	1062	3845	778	5685
% incidencia	8.80%	18.50%	17.20%	15.20%
Total general	6523	7945	9950	24 419
% incidencia	12.8%	16.8%	11.9%	13.4%

Fuente: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción.

La CGR también detectó aquellas instituciones nacionales, regionales y locales que el año pasado causaron el mayor perjuicio económico al país.

## *Gráfico n° 2*

### *Top 10. Perjuicio e incidencia por corrupción e inconducta funcional en gobierno nacional*



Fuente: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción

En el caso de los gobiernos regionales, el informe de la CGR detecta que Piura, Cusco, Lambayeque, Callao, Arequipa, La Libertad y Puno son los que ocasionan un mayor perjuicio económico por corrupción o inconducta funcional. De igual modo ocurre con los municipios de diversos departamentos.

## **El debilitamiento de los mecanismos de prevención de la corrupción**

Durante el 2022 se debilitó de manera sustantiva el trabajo de la Secretaría de Integridad Pública de la PCM. Su labor perdió fuerza en su rol fundamental de impulsar la implementación de oficinas o funciones de integridad en las diversas entidades públicas nacionales, regionales y locales.

Según el reporte sobre el estado de implementación sobre el modelo de integridad, que tiene cinco etapas y donde la etapa cinco es la de mayor implementación, los gobiernos regionales, en su mayoría, están en etapa uno, mientras que el Poder Ejecutivo en

etapa 2<sup>8</sup>. Es decir, estamos por debajo de la mitad del cumplimiento de la implementación del modelo de integridad en los ministerios y gobiernos regionales. Esto es grave si se tiene en cuenta que durante el primer año de gobierno del señor Pedro Castillo se desarmaron los equipos de trabajo de diversos ministerios debido a la permanente rotación de personal calificado, colocándose, en muchos casos, a funcionarios y funcionarias que no tenían las competencias para desarrollar las funciones técnicas requeridas.

De otro lado, al vencer el 2021 el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, no se elaboró un nuevo plan. El Poder Ejecutivo de ese entonces solo emitió un Decreto Supremo con una estrategia para el 2022 (Decreto Supremo n° 180-2021-PCM, que aprueba la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la Prevención de Actos de Corrupción). Esto, en la práctica, resultó insuficiente para prevenir los graves casos de corrupción que se venían realizando en diversos ministerios.

Es por todo lo mencionado que es importante que el Poder Ejecutivo muestre una actitud clara frente a la corrupción y retome el impulso y el diseño de un plan o estrategia nacional de lucha contra ella para los próximos años, con indicadores y metas precisas, y con una gestión por resultados para evaluar sus avances tanto en el nivel nacional como en el nivel regional y local, ahora que los gobernadores/gobernadas y alcaldes/alcaldesas han iniciado sus gestiones (2023-2026).

Sin duda, también hay que poner atención al rol del Congreso de la República y estar pendientes de las leyes que puedan afectar la lucha contra la corrupción, como el posible debilitamiento de la figura de la colaboración eficaz o aquella que vuelve a los plazos de prescripción sin entender la naturaleza compleja de los casos de corrupción u otras normas o acciones que puedan favorecer el debilitamiento de la institucionalidad democrática, la

---

<sup>8</sup> Ver el Reporte Nacional de Integridad de la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en: [reporteintegridad.servicios.gob.pe](http://reporteintegridad.servicios.gob.pe)

transparencia, el control y la fiscalización de entidades autónomas, así como la participación ciudadana.

## **A manera de conclusión**

Durante el 2022 la corrupción creció en el país y se debilitaron los mecanismos para su prevención, control y sanción. Por eso, los retos en la actualidad para luchar contra ella son enormes.

En primer lugar, se requiere de un liderazgo decidido del Gobierno para retomar con compromiso la necesidad de establecer un plan o estrategia de lucha contra la corrupción, superando los problemas de los anteriores planes.

Asimismo, se requiere del fortalecimiento de los órganos de control, supervisión y fiscalización como la CGR, la fiscalía, la procuraduría y la Defensoría del Pueblo. Estas entidades deben entender que requieren trabajar de manera conjunta si quieren tener un impacto positivo en la prevención y control de la corrupción. Si siguen trabajando de manera aislada o solas será muy limitado el impacto de sus acciones.

Del mismo modo, es necesario trabajar en el fortalecimiento de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, especialmente en las regiones. Como dice Mark Warren, cuando la descentralización refuerza la participación inclusiva e informada, entonces podemos suponer que otorga poder a aquellas/aquellos dañados por la corrupción para que luchen en su contra. Aunque, valgan verdades, con frecuencia la descentralización disminuye la participación al mismo tiempo que agudiza la exclusión<sup>9</sup>.

En conclusión, tenemos una gran tarea por delante. Somos más las peruanas y peruanos honestos que queremos una patria libre de corrupción y que mira su futuro con optimismo al desarrollo.

---

<sup>9</sup> Warren, Mark. «La Democracia contra la corrupción». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 47, n.º 193. México D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2005, pp. 109-141.

Necesitamos romper ese círculo de pobreza y subdesarrollo que tiene entre sus causas a la corrupción.

Como dice el profesor Quiroz:

A un nivel promedio anual estimado de alrededor de entre 30 y 40 por ciento de los gastos del presupuesto, y de entre 3 y 4 por ciento del PBI en el largo plazo (años de 1820 a 2000), el costo de la corrupción para el desarrollo económico y social peruano en su historia republicana ha sido estructural y consistentemente alto o muy alto, pese a las variaciones cíclicas. Considerando que para alcanzar un crecimiento autosostenido se requiere de una tasa de crecimiento media anual del PBI de entre 5 y 8 por ciento en el largo plazo, debido a la corrupción sistemática y descontrolada, el Perú perdió o distribuyó mal el equivalente de aproximadamente el 40 a 50 por ciento de sus posibilidades de desarrollo<sup>10</sup>.

Hagamos el gran esfuerzo para cambiar el rumbo de esta historia.

---

<sup>10</sup> Quiroz, Alfonso. *Historia de la Corrupción en el Perú*. Lima: IEP, 2013.



## **El Puno hirviente de estos días\***

---

*Carlos Monge S. y José María Guerra-García*

---

### **Sumilla**

Este texto presenta y discute los antecedentes históricos y la situación actual de la población, la economía, la presencia del Estado, la sociedad, el crecimiento y la pobreza, la lengua e identidad, y la política, en la región Puno. También propone algunos temas para la reflexión sobre la relación entre estos diversos ámbitos de la realidad regional.

El objetivo de este trabajo es alimentar una discusión informada sobre los procesos que desembocan en la situación actual de la región, así como sobre la relación entre estos procesos de mediano plazo y la activa participación de la población puneña en la crisis política en curso\*\*.

---

\*\* Agradecemos los comentarios y sugerencias de Eduardo Ballón.

## Introducción

Las poblaciones de la región Puno son las que más activamente han participado en las protestas locales, regionales y nacionales contra la decisión de la presidenta Dina Boluarte, y de la mayoría del Congreso de la República, de quedarse en sus cargos hasta el 2026. ¿Cómo es esa población que se moviliza y protesta? ¿Cómo es ese Puno que se mueve?

En este texto, presentamos información sobre la población, la economía, la presencia del Estado, la sociedad, el crecimiento y la pobreza, la lengua e identidad, y la política, en la región Puno<sup>1</sup>.

---

\* Parafraseando a José María Arguedas, de una de sus cartas enviada a John Murra, el 1 de febrero de 1967, en la que le comenta sus investigaciones en Supe y Chimbote, que serían la base de *El zorro de arriba y el zorro de abajo*. Ver en: Arguedas, José María. «El Perú hirviendo de estos días...». *Revista Allpanchis. Cultura andina: Conflictos y permanencias*, vol. 13, n.º 17/18. Arequipa: Universidad Católica San Pablo, 1981, pp. 161-166.

<sup>1</sup> Textos clásicos sobre la historia regional son: Bourricaud, François. *Cambios en Puno. Estudios de sociología andina*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) - Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1962; *Poder y sociedad en el Perú*. Lima: IFEA) - IEP, 1967; Jacobsen, Nils. *Ilusiones de transición: el altiplano peruano 1780-1930*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) - IEP, 2013; y Rénique, José Luis. *La batalla por Puno. Conflicto agrario y nación en los Andes peruanos*. Lima: IEP, 2016.

## La población

La región Puno es la tercera región más rural del país (después de Huancavelica y Apurímac)<sup>2</sup> y la octava más poblada, con 1 233 300 habitantes. Su población total creció entre 1940 y el 2007, aunque a tasas cada vez menores, reduciéndose entre el 2007 y el 2017<sup>3</sup>.

La población urbana, particularmente la de las provincias de San Román y Puno, donde están los grandes centros urbanos de la región (Juliaca y Puno), ha seguido creciendo, aunque sus tasas de crecimiento son cada vez más bajas. La población total, la población rural y la de las provincias, mayoritariamente quechuas y aimaras, presentan tasas de crecimiento cercanas a cero en el período 1993-2007 e incluso negativas con pérdida de población total a partir del 2007. A esto hay que añadir el envejecimiento y la feminización de la población, así como la disminución del tamaño de las familias<sup>4</sup>.

Esta situación se explica por el descenso en las tasas de mortalidad infantil y en la mortalidad en general, y el descenso de las tasas de fecundidad, así como por los procesos migratorios intra y extra regionales.

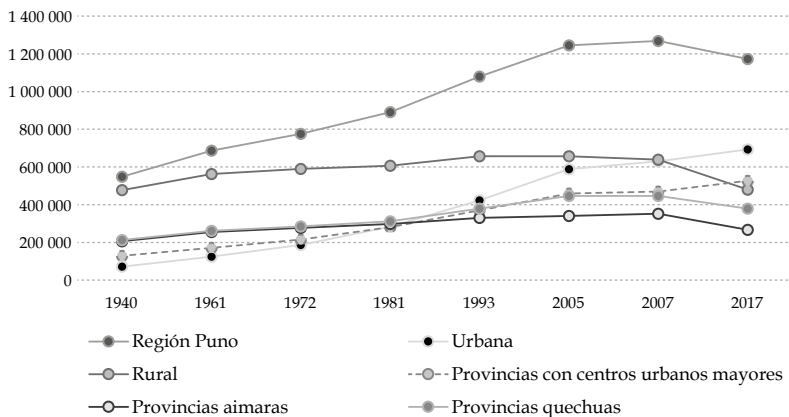
---

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Resultados definitivos de los Censos Nacionales 2017, XII de Población, VIII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Ver en: [rb.gy/mqrz7](http://rb.gy/mqrz7)

<sup>3</sup> INEI. Resultados definitivos de los Censos Nacionales 2017, XII de Población, VIII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas (ver en: [rb.gy/mqrz7](http://rb.gy/mqrz7)). Proyecciones del propio INEI hablan de una ligera recuperación de la población total hacia el 2021, pero sin recuperar los niveles del 2007. Ver: INEI. *Estado de la población en el año del Bicentenario, 2021*. Lima: INEI, 2021

<sup>4</sup> INEI. Resultados definitivos de los Censos Nacionales 2017, XII de Población, VIII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Ver en: [rb.gy/mqrz7](http://rb.gy/mqrz7)

**Gráfico n° 1**  
**Población total, urbana, rural, de provincias con centros urbanos mayores, y de provincias quechuas y aimaras, de la región Puno (1940 – 2017)**



Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Censos Nacionales de 1940 al 2017.

## La economía

La mayor parte de la Población Económicamente Activa (PEA) de la región Puno trabaja en la informalidad (solo Huancavelica y Amazonas tienen tasas más altas)<sup>5</sup>, ubicándose en el sector Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Le siguen en participación el sector Comercio, Construcción, Transporte, Educación e Industrias. La mayoría de la PEA agropecuaria trabaja en sus propias parcelas de manera independiente, siendo menor el número de quienes trabajan para otras personas o contratan a terceros para que trabajen para ellos. Para generar ingresos extras,

<sup>5</sup> «El 71,1% de trabajadores en el país son informales». *perucamaras.org.pe*, Lima, 1 de abril del 2020. Ver en: [rb.gy/m54pb](http://rb.gy/m54pb)

además de trabajar en parcelas ajenas, están las opciones de empleo en el sector Comercio y en el de Servicios<sup>6</sup>.

Puno es, después de Cajamarca, la región con mayor número de Unidades Agropecuarias (UA)<sup>7</sup>. El tamaño de sus UA es en promedio mayor que el nacional (21.4 hectáreas contra 17.7), lo que se explica por el peso de las comunidades campesinas en la región, ya que cada comunidad es considerada una UA y estas son de gran extensión. Es la primera región en cuanto al número de parcelas por UA (3.79 contra el promedio nacional de 2.35) y una de las que presenta las parcelas de menor tamaño (5.55 hectáreas contra el promedio nacional de 7.46), lo que muestra un claro proceso de fragmentación de la propiedad, incluso al interior de las comunidades<sup>8</sup>. Sobre el tema de las comunidades campesinas, comenzando por su número, regresamos después.

El 99.21% de las 187 571 UA que hay en la región son propiedad de personas naturales, aunque estas solo tienen el 55.74% de la tierra, mientras que las 1439 comunidades campesinas que el Censo Nacional Agrario del 2012 registra poseen el 43%.

Los cultivos más importantes en Puno son la quinua, la cebada, la papa nativa, la avena y la cebada forrajera<sup>9</sup>. Es la segunda región en términos de población de ganado vacuno, después de Cajamarca y antes de Ayacucho y Cusco, y es de lejos la región más importante en cuanto al ganado ovino, con casi una quinta parte del total nacional y con el doble de cabezas que la región que le sigue, Cusco<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> INEI. *Censo Nacional Agropecuario (Cenagro) 2012*. Lima: INEI, 2013.

<sup>7</sup> «Se define como unidad agropecuaria al terreno o conjunto de terrenos utilizados, total o parcialmente, para la producción agropecuaria incluyendo el ganado, conducidos como una unidad económica, por un productor/a agropecuario/a, sin considerar el tamaño, régimen de tenencia ni condición jurídica». En: INEI. *Características socioeconómicas del productor agropecuario en el Perú. IV Censo Nacional Agropecuario 2012*. Lima: INEI, 2014.

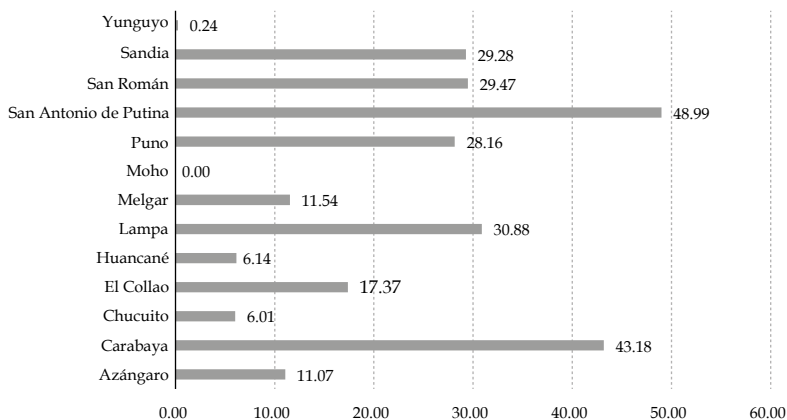
<sup>8</sup> INEI. *Censo Nacional Agropecuario (Cenagro) 2012*. Lima: INEI, 2013.

<sup>9</sup> INEI. *Censo Nacional Agropecuario (Cenagro) 2012*. Lima: INEI, 2013.

<sup>10</sup> INEI. *Censo Nacional Agropecuario (Cenagro) 2012*. Lima: INEI, 2013.

Puno es la segunda región con más hectáreas concesionadas para la exploración y la explotación minera, pero la onceava en términos del porcentaje de su territorio concesionado. Estas concesiones se ubican, sobre todo, en las provincias quechuas del norte de la región. Las reservas de litio, mineral muy demandado para la transición energética mundial, están ubicadas en la provincia quechua de Carabaya, cercana a la frontera con la región Cusco.

**Gráfico n° 2**  
**Porcentaje de la superficie concesionada a la minería de las provincias de la región Puno, 2023**



Elaboración propia a partir de información del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet), 2023.

Sin embargo, en la cartera minera nacional, de 64 proyectos de exploración y de 47 de inversión, en el año 2022, solo cuatro y dos, respectivamente, eran en Puno. En este sentido, el peso relativo de la región en la producción nacional actual y en la cartera de nuevas inversiones es de poca relevancia.

**Cuadro n° 1**  
***Inversión en exploración (2022) y producción (2017 y 2023)***  
***minera en la región Puno y en el Perú, en millones de dólares***

Tipo de inversión	Puno (millones de dólares)	Perú (millones de dólares)	Valor de Puno
Exploración 2022	13.6	586	2.32%
Producción 2023	789	53 715	1.47%
Producción 2017 (en millones de dólares)			
Cobre	31	251 744	0.01%
Oro	189 348	8 489 288	2.23%
Zinc	352	122 848	0.29%
Plomo	449	22 948	1.96%
Plata	1909	276 693	0.69%
Estaño	2666	2666	100%
Hierro	-	1 504 516	-
Molibdeno	-	2864	-

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (Minem). *Boletín Estadístico Minero. Edición n° 12-2022.* Lima: Minem, 2023. Minem. *Cartera de Proyectos de Exploración Minera 2022.* Lima: Minem, 2023.

Por otro lado, en Puno existe una activa presencia de las economías ilegales, ubicándola como la primera región en términos del valor del contrabando que ingresa al país. Así mismo, es escenario de siembra de hoja de coca para el narcotráfico, minería y tala ilegal en Carabaya y Sandia, provincias fronterizas con Madre de Dios<sup>11</sup>. Finalmente, después de Madre de Dios, Puno es la segunda región

<sup>11</sup> Valdés, Ricardo; Basombrió, Carlos y Vera, Dante. *Las economías criminales y su impacto en el Perú. ¿Cuáles? ¿Cuánto? ¿Cómo? ¿Dónde?* Lima: Capital Humano y Social Alternativo (CHS) - Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS), 2021. En: rb.gy/sxxdy

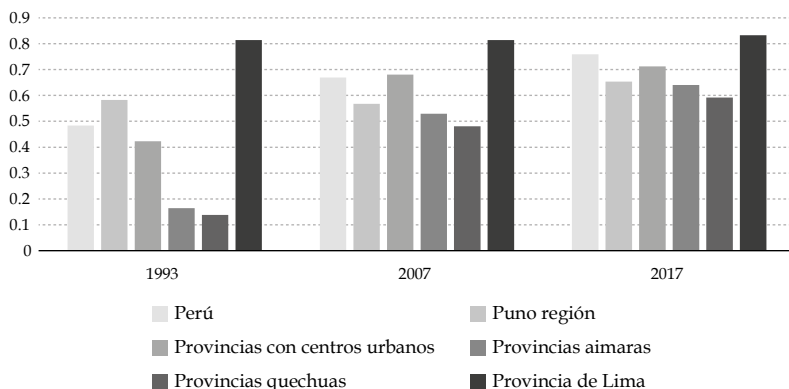


que más oro ilegal produce, especialmente en las provincias de Carabaya, Sandía y Putina<sup>12</sup>.

## La presencia del Estado

La presencia del Estado en las regiones y en las provincias ha crecido de manera muy importante en las últimas décadas. Como resultado, han caído las brechas de acceso a servicios que había entre la provincia de Lima y las regiones, así como entre las provincias que albergan a los centros urbanos más grandes, de un lado, y las provincias más rurales, del otro, que son las provincias quechuas y aimaras en el caso de Puno.

**Gráfico n° 3**  
**Evolución del índice de densidad del Estado según sectores seleccionados, 1993, 2007 y 2017**



Elaboración propia a partir de información del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1993, 2007 y 2017.

<sup>12</sup> Valdés, Ricardo; Basombrío, Carlos y Vera, Dante. *Minería no formal en el Perú. Realidades, tendencias y ¿soluciones?* Lima: CHS - KAS, 2019. En: [bit.ly/3fn5O7v](https://bit.ly/3fn5O7v)

Y si bien el crecimiento de la presencia del Estado en los territorios y en las provincias más rurales ha significado un mayor acceso a los servicios públicos (como en educación, salud y saneamiento básico), lográndose que algunas brechas se hayan ido cerrando, estas siguen existiendo entre la región Puno y Lima, entre las provincias de San Román y Puno, y entre las provincias más rurales. Cabe mencionar que Puno sigue siendo una de las regiones con menos presencia del Estado, es decir, con poca capacidad estatal para prestar servicios<sup>13</sup> y mejorar el Índice de Progreso Social<sup>14</sup>.

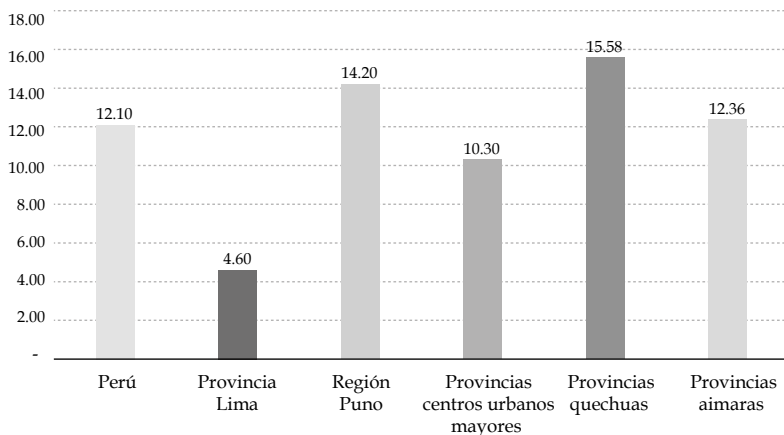
Además, siguen existiendo importantes diferencias en términos del impacto de estos servicios públicos ahora más presentes. Por ejemplo, se mantienen las distancias entre Lima, el Perú, la región Puno y sus provincias, en comprensión lectora de estudiantes de segundo de secundaria y en desnutrición crónica infantil.

---

<sup>13</sup> Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos. *Capacidad estatal para la entrega de servicios públicos en el Perú: Un análisis exploratorio cuantitativo*. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), 2022.

<sup>14</sup> Marquina, Percy; Avolio, Beatrice; Del Carpio, Luis; Fajardo, Víctor y Chumbipuma, Diana. *Resultados del Índice de Progreso Social Regional del Perú 2022. Impacto de la Pandemia*. Lima: Centrum PUCP, 2022.

**Gráfico n° 4**  
**Índice de desnutrición crónica infantil en el Perú,**  
**en la provincia Lima, en la región Puno, en las provincias de**  
**Puno con centros urbanos mayores, y en las provincias**  
**de Puno quechuas y aimaras, 2020**



Elaboración propia a partir de información del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), 2021.

De otro lado, cabe recalcar que en las últimas dos décadas la región ha vivido procesos de descentralización y de creación de municipios de centros poblados menores. En el marco de la descentralización relanzada durante el gobierno de Alejandro Toledo en el 2002, se crearon los gobiernos regionales<sup>15</sup> y se reformularon las competencias de los gobiernos municipales, provinciales y distritales<sup>16</sup>. La región Puno cuenta hoy con un gobierno regional, 13 gobiernos municipales provinciales y 93 gobiernos municipales distritales.

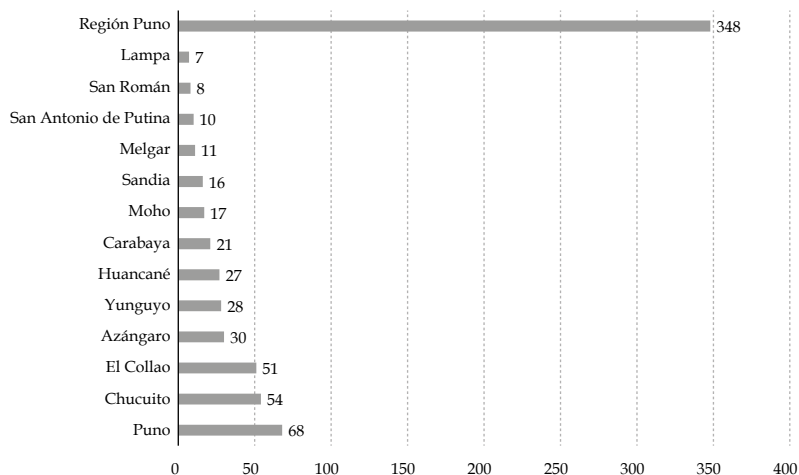
En paralelo, en un proceso reciente y dinámico, se han creado Municipalidades de Centros Poblados Menores (MCPM), como

<sup>15</sup> Ley n° 27783. Ley de Bases de la Descentralización.

<sup>16</sup> Ley n° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades.

reclamo de las comunidades campesinas de atraer una mayor presencia del Estado, de mejorar sus relaciones con los municipios distritales y, también, de acceder a la categoría de distrito<sup>17</sup>. Antes de la década de 1980, solamente había un MCPM, 56 se crearon en la década de los 90, 132 en la década del 2000 y 136 entre el 2000 y el 2015. En la actualidad, Puno tiene 348 MCPM, con mayor presencia en las provincias aimaras que en las quechuas.

**Gráfico n° 5**  
**Municipalidades de Centros Poblados Menores (MCPM)**  
**en la región Puno y sus provincias, 2022**



Fuente: INEI. *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados Menores 2022*. Lima: INEI, 2022.

<sup>17</sup> Ver al respecto las siguientes reflexiones: Pajuelo, Ramón. *No hay ley para nosotros. Gobierno local, sociedad y conflicto en el Altiplano. El caso de Ilave*. Lima: IEP, 2009; y Vilca, Paulo. «Puno y el poder campesino». En: Carlos Leyton, Iván Lanegra, María Luisa Burneo, Abdul Trelles y Paulo Vilca, eds. *Puno en el siglo XXI: Desarrollo, ambiente y comunidades*. Lima: Servicios Educativos Rurales (SER), 2019.

## La sociedad

Desde la década de 1980, la inserción en el mercado, la violencia política y la falta de apoyo del Estado han debilitado las organizaciones gremiales de nivel regional, surgidas en la región Puno entre las décadas de 1950 y 1960. No obstante, la organización social de base se ha mantenido fuerte.

En el mundo urbano, se conserva la organización para la sobrevivencia (comedores populares, por ejemplo) y una gran variedad de asociaciones que tienen que ver con representación territorial (los barrios), y que se agrupan en asociaciones o centrales únicas de barrios y urbanizaciones populares, sobre todo en las capitales provinciales. También existen organizaciones formales y redes informales en torno a la producción y al comercio, y otras con agendas más específicas, como en género, en medioambiente o en cultura<sup>18</sup>.

En el Puno rural, la comunidad campesina sigue siendo la unidad social básica. El Censo Nacional de Población y Vivienda del 2017 indica que Puno es la región del país con más comunidades campesinas, 1352 de las 6682 censadas a nivel nacional. En ellas viven 312 173 habitantes, aproximadamente una cuarta parte de los 1 172 697 habitantes de la región<sup>19</sup>. Además, el 92% de las comunidades de Puno declaran pertenecer a los grupos étnicos quechua o aimara.

---

<sup>18</sup> Lope Huanca, Yeni Mercedes. *Diagnóstico de la sociedad civil. Informe regional Puno*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), 2022.

<sup>19</sup> Es importante anotar que el Censo Nacional Agropecuario del 2012 registra un número mayor de comunidades (1439), mientras que el Sistema de Información sobre Comunidades Campesinas del Perú (Siccam) registró 1303 comunidades en el año 2016. No hay pues un acuerdo total entre las fuentes. Lo que interesa para los fines de este análisis es su peso relativo. Ver: INEI. *Directorio Nacional de Comunidades Nativas y Campesinas*. Lima: INEI, 2018. En: rb.gy/k4666

**Cuadro n° 2**  
***Peso de las comunidades campesinas en el número de Unidades Agropecuarias (UA), la tierra y la población, 2012***

Ámbito	UA	%	Tierra	%	Población	%
Región Puno	215 170	100	4 464 473.67	100	1 172 697	100
Comunidades campesinas	1439	0.67	1 919 570.69	43	312 173	26.62

Elaboración propia a partir del Censo Nacional Agropecuario 2012 y del Censo Nacional de Población y Vivienda 2017.

Actualmente, en la gran mayoría de las comunidades campesinas predomina un régimen donde se combina el acceso familiar/privado de las parcelas con parcelas de manejo comunitario; donde se reconoce a la «asamblea comunal» y a la «directiva» como los espacios y órganos encargados de la toma y ejecución de decisiones; y donde se constata una tendencia hacia la disminución del número de comuneras/comuneros empadronados, sea por la migración de jóvenes que pierden el interés o por la falta de tierras disponibles a las que se pueda acceder gracias al empadronamiento<sup>20</sup>. Así mismo, en el interior de las comunidades campesinas existe una diversidad de asociaciones para la relación con los programas sociales municipales y/o del gobierno central, para la gestión del agua, para la actividad minera y para otros fines.

En paralelo, han surgido asociaciones de productores agropecuarios de lácteos, de granos andinos, de tubérculos andinos y otros productos, así como distintas organizaciones de ganaderos, todas buscando responder a los retos de la producción y del mercado.

<sup>20</sup> Vilca, Paulo. «Puno y el poder campesino». En: Carlos Leyton, Iván Lanegra, María Luisa Burneo, Abdul Trelles y Paulo Vilca, eds. *Puno en el siglo XXI: Desarrollo, ambiente y comunidades*. Lima: SER, 2019.

Las organizaciones de alcance regional surgidas en las décadas previas, como la Federación Departamental de Campesinos de Puno (FDCP), la Liga Agraria Rumi Maqui (LARM) y la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA), se encuentran muy debilitadas, por decir lo menos<sup>21</sup>, mientras que el capítulo regional Puno de la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro) no logra consolidarse como organización representativa regional.

## El crecimiento y la pobreza

Al igual que la economía nacional, la puneña también ha experimentado crecimiento desde inicios de la década el 2000; crisis el 2009; recuperación hasta el 2013; caída con recuperación del 2014 al 2016; caída sostenida hasta el 2019; y caída y recuperación igualmente dramáticas el 2020 y 2021<sup>22</sup>. El sector Agricultura, ganadería, caza y silvicultura, así como otros, mantienen tasas estables de crecimiento, mientras que el sector Minería e hidrocarburos presenta alzas y bajas asociadas a la volatilidad de los mercados internacionales<sup>23</sup>.

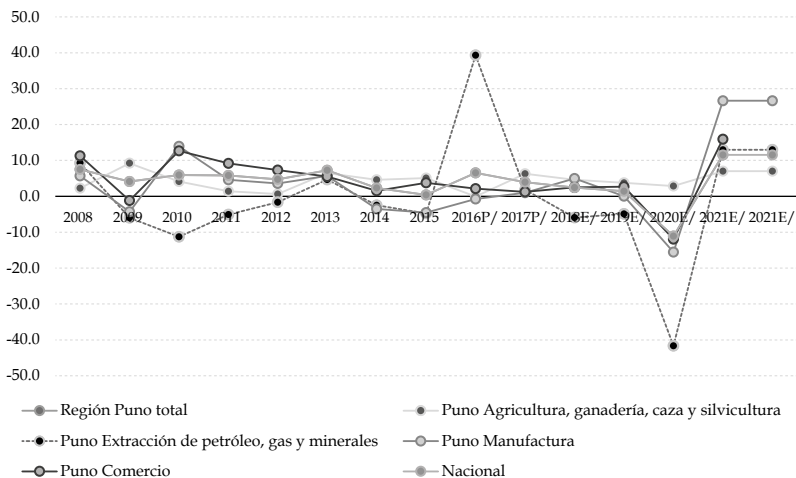
---

<sup>21</sup> Vilca, Paulo. «Puno y el poder campesino». En: Carlos Leyton, Iván Lanegra, María Luisa Burneo, Abdul Trelles y Paulo Vilca, eds. *Puno en el siglo XXI: Desarrollo, ambiente y comunidades*. Lima: SER, 2019.

<sup>22</sup> Ver: INEI. [Producto Bruto Interno] PBI de las Actividades Económicas, por años. En: [rb.gy/zxxu7](http://rb.gy/zxxu7)

<sup>23</sup> Ver: INEI. PBI de los Departamentos, según actividades económicas. En: [rb.gy/hodxj](http://rb.gy/hodxj)

**Gráfico n° 6**  
**Tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI)**  
**del Perú, de la región Puno total y de la región Puno por**  
**sectores, 2008 - 2021**



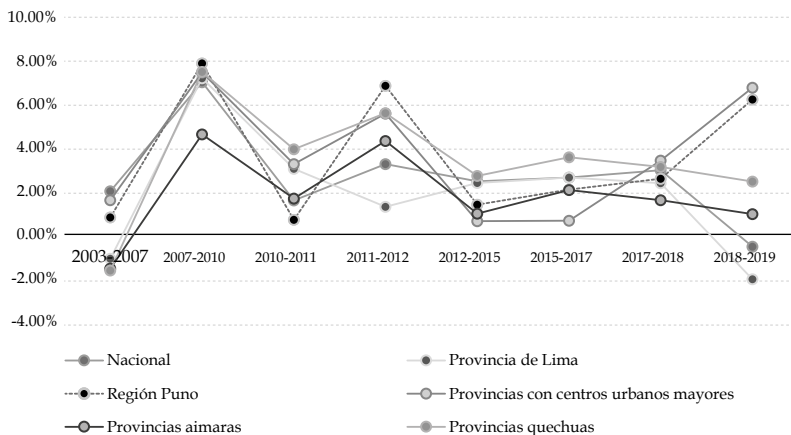
Elaboración propia en base a información del INEI.

En el caso del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la región Puno, este ha mejorado, siguiendo de cerca el ritmo de crecimiento de la economía. No obstante, en los últimos años las tasas de crecimiento del IDH de la región Puno y de las provincias con centros urbanos mayores siguen aumentando, mientras caen las de las provincias quechuas y aimaras. Habrá que observar qué impacto diferenciado ha tenido en estos territorios la recesión del 2020, la recuperación del 2021, la inflación del 2022 y la recesión del 2023.



**Gráfico n° 7**

**Tasa de crecimiento promedio anual del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Perú, de la provincia Lima, de la región Puno, de las provincias de Puno con centros urbanos mayores, y de las provincias de Puno quechuas y aimaras, 2003 - 2019**



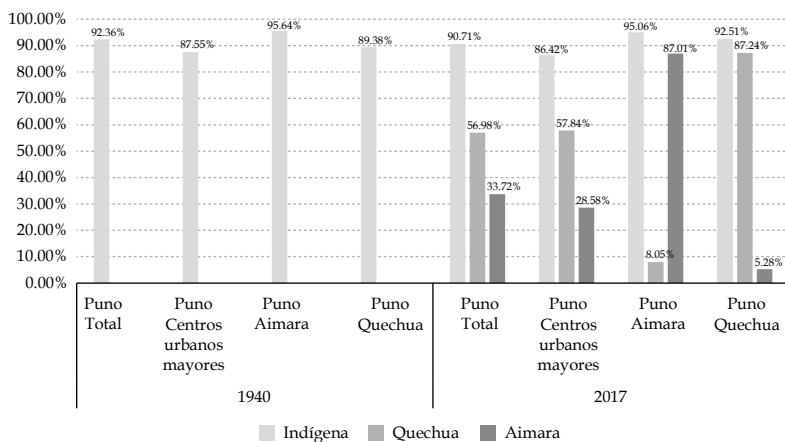
Elaboración propia en base a información del PNUD (informes sobre desarrollo humano de varios años).

## La lengua y la identidad

Luego de seis décadas de inserción en el mercado, urbanización, acceso a la educación e ingreso en la política nacional, las poblaciones puneñas han mantenido su identidad y su lengua. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2017, el porcentaje de personas que hablan lenguas propias (quechua y aimara en este caso) es similar al del censo nacional realizado en 1940, e incluso mayor en el caso de la población aimara. Esto, por supuesto, puede resultar de la emigración de las poblaciones más jóvenes hacia las ciudades de Juliaca y Puno, o hacia fuera de la región.

Cabe resaltar que en Puno el uso de las lenguas propias y la autoidentificación indígena están muy concentradas territorialmente, pues hay muy poca presencia quechua en las provincias aimaras, y viceversa. Además, la autoidentidad es mayor que el uso de la lengua, lo que podría indicar que la pérdida de la lengua no necesariamente implica la pérdida de la identidad, al menos en el corto plazo. La presencia de las lenguas propias y de las identidades indígenas es muy alta también en los espacios urbanos.

**Gráfico n° 8**  
**Raza/Autoidentificación en la región Puno, en provincias con centros urbanos mayores, en provincias quechuas y en provincias aimaras, 1940 - 2017<sup>24</sup>**



Elaboración propia a partir de información del INEI (censos nacionales de 1940 al 2017).

## La política

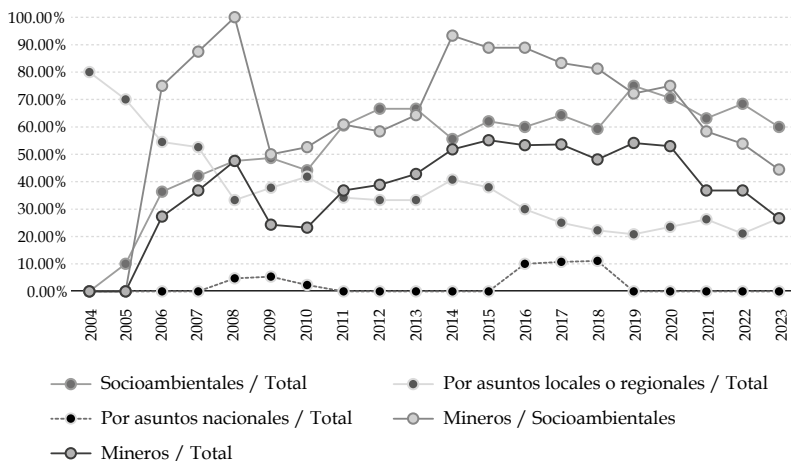
En la región Puno, entre el año 2004 y el 2023, el peso de los conflictos por asuntos nacionales siempre fue muy bajo, mientras

<sup>24</sup> En este gráfico «indígena» es la suma de «quechua» y «aimara», tanto en el censo de 1940 como en el del 2017.

que el peso de los conflictos por asuntos locales/regionales fue alto en un inicio, para después caer de manera sostenida. En paralelo, ha crecido el peso de los conflictos socioambientales sobre el total, manteniéndose muy alto –aunque cayendo en los últimos años– el peso de los conflictos mineros sobre los socioambientales.

Tanto en las provincias quechuas como en las aimaras el peso de los conflictos por asuntos nacionales es claramente menor, siendo algo mayor el de los conflictos por asuntos regionales/locales. El peso de los conflictos mineros sobre los socioambientales y los totales es mayor en las provincias quechuas que en las aimaras, lo que seguramente se debe a la mayor presencia de la actividad minera en la zona norte de la región (zona quechua).

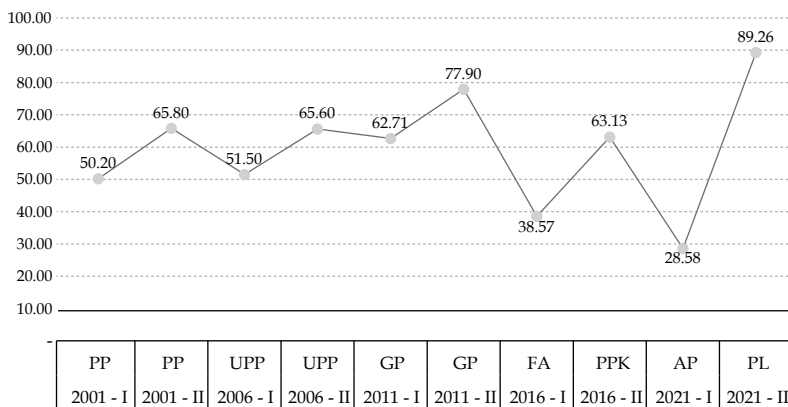
**Gráfico n° 9**  
**Peso total de los conflictos socioambientales, por asuntos nacionales, por asuntos regionales o locales, por asuntos comunales y mineros, en la región Puno, 2004 - 2023**



Elaboración propia a partir de la información de la Defensoría del Pueblo en sus reportes mensuales de conflictos.

Por otro lado, es importante mencionar que, a lo largo de las últimas dos décadas, la orientación del voto de la región Puno ha sido similar a la del voto nacional y diferente a la del voto de una muestra de cinco distritos mesocráticos de Lima<sup>25</sup>. El voto puneño ha sido más identitario, por candidaturas de origen andino (Toledo - Áncash, Humala - Ayacucho, Mendoza - Cusco, Lescano - Puno y Castillo - Cajamarca), y cercano a discursos más críticos. La excepción es la segunda vuelta del 2016, cuando el voto de Verónica Mendoza y el Frente Amplio, de la primera vuelta, se reorientó masivamente hacia Pedro Pablo Kuczynski de Peruanos Por el Cambio, en contra de Keiko Fujimori, de Fuerza Popular. El voto de Lima mesocrática ha sido siempre por candidaturas más limeñas, más mestizas y más conservadoras.

**Gráfico n° 10**  
**Porcentaje del voto válido de la región Puno en procesos electorales presidenciales 2001 - 2021**



Elaboración propia en base a información de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

<sup>25</sup> Estos distritos mesocráticos de Lima son: San Miguel, Magdalena del Mar, Jesús María, Pueblo Libre y Lince.

Las provincias de Puno y San Román, que son las más urbanas, han votado en la misma orientación general que la región, pero con mayor respaldo a las candidaturas más limeñas, mestizas y conservadoras, apoyadas por la Lima mesocrática. Las provincias quechuas y aimaras también votan con la misma orientación que la región, pero lo hacen otorgando mayor apoyo las candidaturas más provincianas, andinas y cuestionadoras del *statu quo*.

El proceso de descentralización permitió la formación de movimientos políticos regionales y organizaciones políticas locales, al margen de los partidos nacionales. Es así que para la región Puno, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) ha registrado 30 movimientos políticos regionales, 13 de los cuales mantienen su inscripción legal<sup>26</sup>.

En este marco, se ha producido una «campesinización» de la política local, ahora dominada por «profesionales campesinos/campesinas», que constituyen las nuevas las élites urbanas/mesocráticas, y que reemplazan a los restos de las élites gamonales terratenientes en el control del gobierno regional, de los gobiernos locales y de las oficinas locales de los ministerios nacionales<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Jurado Nacional de Elecciones. Registro de Organizaciones Políticas (ROP). Ver en: [rb.gy/umq2p](http://rb.gy/umq2p)

<sup>27</sup> Vilca, Paulo. «Puno y el poder campesino». En: Carlos Leyton, Iván Lanegra, María Luisa Burneo, Abdul Trelles y Paulo Vilca, eds. *Puno en el siglo XXI: Desarrollo, ambiente y comunidades*. Lima: SER, 2019. Ver reflexiones en la misma dirección en: Monge, Carlos y Coronel, José. «Violencia política, comunidades campesinas e institucionalidad rural en la sierra centro-sur». *Revista Allpanchis. Cultura andina: Conflictos y permanencias*, vol. 33, n.º 58. Arequipa: Universidad Católica San Pablo, 2001, pp. 113-140; Degregori, Carlos Iván. «llave: desafíos para la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización». *Cuaderno Descentralista*, n.º 13. Lima: GPC, 2004; y Monge, Carlos. «Lo urbano y lo rural en el Perú de hoy». En: Teresa Cabrera, comp. *Perú Hoy. Lo urbano en el Perú*. Lima: desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 2012.

## Algunos temas para el debate

### *La sociedad y las élites*

Como resultado de la urbanización, integración al mercado, diversificación de las actividades económicas y crecimiento económico, han emergido nueva élites empresariales, profesionales, culturales y políticas en todo el país. Nada comparable a la situación de la costa norte y sus nuevas burguesías agrarias, afincadas en la agroexportación y en la agroindustria («actores ya constituidos»<sup>28</sup>), pero tampoco podemos hablar de una sociedad «plana»<sup>29</sup>, sin mayor diferenciación social interna, que parecía emerger en los territorios rurales del sur andino como resultado de la destrucción del sistema de hacienda.

La pregunta es si Puno ya está en camino a ser una sociedad de actores constituidos, incluso si alguna vez llegará a serlo, dada la fluidez o naturaleza más líquida que caracterizan a la informalidad y a la ilegalidad de las economías que la sustentan.

### *Las identidades*

La permanencia de muy altos niveles de uso de lenguas e identidades indígenas cuestiona un sentido común que asocia lo indígena con lo rural, marginal y pobre, y reclama explorar las relaciones entre la resiliencia de las lenguas e identidades indígenas y la urbanización, la educación y la inserción plena y exitosa en el mercado y en la política regional, nacional y global.

---

<sup>28</sup> Cotler, Julio (coord.). *Poder y cambio en las regiones. Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano n° 15*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2009.

<sup>29</sup> Tomo este concepto de una conversación informal con Marisa Remy, investigadora del IEP y reconocida experta en estos temas, sobre las diferencias entre las sociedades piuranas y puneñas.

En esta dirección, podríamos estar viviendo la existencia de nuevas élites económicas, sociales, empresariales, profesionales, políticas y culturales, de procedencia campesina o rural, que pueden estar afirmando su etnicidad en la búsqueda de un espacio propio en la vida nacional<sup>30</sup>.

### ***El gobierno del territorio***

En la Amazonía peruana, la afirmación de la identidad étnica está llevando a la búsqueda del control y del gobierno de los territorios por los pueblos indígenas ahí existentes. La expresión más avanzada –y con seguridad también llena de dificultades e incertidumbres– es la conformación de los Gobiernos Territoriales Autónomos de las Naciones Wampis<sup>31</sup> y Awajún<sup>32</sup>.

¿Es este el desenlace posible, deseable, para las poblaciones quechuas y aimaras de Puno? ¿Se debe repensar la descentralización, también, en clave étnica? ¿Es posible avanzar en mancomunidades distritales y provinciales quechuas y aimaras? ¿Es posible imaginar un Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Aimara, por ejemplo?

### ***El voto identitario y los pactos con el Estado***

La quiebra del sistema nacional de partidos ha dado lugar a la proliferación de candidaturas independientes en los espacios regionales y provinciales. Más que el programa, en la elección importa el personaje y su consolidación depende de su capacidad de desarrollar relaciones de clientela con sectores de la ciudadanía

---

<sup>30</sup> Ver: Roca, David. «La burguesía chola se subleva». *ctxt.es*, Madrid, 21 de enero del 2023. En: [rb.gy/jfi8i](https://rb.gy/jfi8i)

<sup>31</sup> Ver: Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis, en: [nacionwampis.com](https://nacionwampis.com)

<sup>32</sup> Ver: Gobierno Territorial Autónomo Awajún, en: [gtaawajun.org.pe](https://gtaawajun.org.pe)

y el empresariado. Es decir, pasan a segundo plano la fidelidad a idearios, programas o promesas electorales, y se mantiene la idea de una población rural que busca pactos con el Estado para protegerse de poderes locales, y ahora para conseguir políticas favorables. Estos pactos fueron tributarios durante la Colonia y buena parte de la República; de prestación de mano de obra durante el Oncenio de Leguía<sup>33</sup>; de protección frente a algunos abusos de los hacendados como el yanaconaje con Bustamante y Rivero, y Odría; de acceso a la tierra con Velasco Alvarado; de seguridad con el segundo Fernando Belaunde y el primer Alán García; y de asistencia social con Alberto Fujimori. Ya durante la transición democrática iniciada con el gobierno provisional de Valentín Paniagua, el voto rural por Toledo el 2001, por Humala el 2006 y el 2011, por Mendoza el 2016 y por Castillo el 2021, parece expresar la superación de la idea del pacto con «el otro» (un gobierno de élites mestizas o blancas), para pasar a la búsqueda del «gobierno de uno» (un gobierno de élites rurales, andinas, indígenas), ya no solo en los territorios, sino también a nivel nacional.

### *Lo quechua y lo aimara*

Salvo en las ciudades de Juliaca y Puno, que son destino de los procesos migratorios internos, las poblaciones quechuas y aimaras se mantienen en sus territorios, en las provincias del norte y del sur, respectivamente. Hay pues provincias quechuas y provincias aimaras. Mas allá de la lengua y la identidad, ¿en qué se diferencian?

---

<sup>33</sup> Remy, Marisa. «Las protestas en perspectiva histórica. Antecedentes, continuidades, novedades en la participación de las poblaciones rurales en la crisis». Borrador de un trabajo en preparación para el XX Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia), a realizarse en el mes de noviembre del 2023. Ver también: Sobrevilla Natalia. «¿Qué tan feliz fue a prosperidad? Auge y caída del estado guanero (1840-1880)». En: Paulo Drinot y Alberto Vergara, eds. *La condena de la libertad*: Lima: Crítica - UP, 2023.



La tasa de crecimiento de las provincias aimaras es menor que la de las provincias quechuas, lo que habla de tasas de fecundidad menores y tasas de emigración mayores. Esto mismo puede explicar que el mundo aimara presente una población mayor de 65 años relativamente mayor que el quechua.

Hay más presencia del Estado en las provincias aimaras. Sin embargo, los indicadores de compresión lectora y de desnutrición crónica infantil son similares entre ambos grupos de provincias.

Aun con menor presencia del Estado, las provincias quechuas presentan un IDH mayor que el de las aimaras, aunque la diferencia no es significativa. En ambos casos, estos índices caen en los últimos años, a diferencia de las provincias con centros urbanos mayores, cuyos IDH siguen creciendo.

Tanto en las provincias quechuas como las aimaras el peso de los conflictos por asuntos nacionales es claramente menor, siendo algo mayor el de los conflictos por asuntos regionales/locales. Pero el peso de los conflictos mineros sobre los socioambientales y totales es mayor en las provincias quechuas que en las aimaras, lo que –como se ha dicho– se debe a la mayor presencia de la actividad minera en la zona norte de la región.

### *El litio. ¿Quién decide?*

Actualmente se debate sobre quién decide sobre la explotación de las reservas de litio. ¿Debe seguir dándose que el Poder Ejecutivo y el Congreso tomen todas las decisiones? ¿Debe decidir el gobierno regional o, al menos, participar en las decisiones? ¿Debe tener voz la población?

En relación con esta última interrogante, ¿cuál población es la que debe tener voz?, ¿solamente aquella de las localidades y provincias donde se encuentran las reservas?, ¿solamente la población de las provincias quechuas, ya que Carabaya es quechua?,

¿también la de las provincias aimaras?, ¿por qué?, ¿por qué también son puneñas?, ¿hablamos entonces de una autoidentidad étnica que se afirma en ciertas situaciones y para ciertos objetivos, de forma estratégica, pero que puede relativizarse en otras y para otros?, ¿no ha sido esto siempre así?, ¿no ha sido el proceso identitario siempre fluido, en permanente redefinición de acuerdo a las cambiantes circunstancias históricas?<sup>34</sup>.

## Ideas finales

### *Puno hierve. Qué duda cabe.*

Hierve porque está molesto. Lo más evidente e inmediato –aunque la ceguera elitista, centralista y racista impida verlo– es que la gente en Puno está enfadada porque les han robado la victoria electoral del 2021. Además, los argumentos usados para esto –hicieron fraude porque son corruptos y los manipularon porque son ignorantes– son muy ofensivos por sus más que evidentes connotaciones racistas. Finalmente, la matanza de Juliaca puede haber asustado a un sector, pero ha indignado a todos y todas en la región.

Pero hierve también por temas que van más allá de los resultados electorales, la reacción de las élites afincadas en Lima y la represión a las protestas. Hay malestares que se arrastran de tiempo, que tienen que ver con la desigualdad y con la discriminación. Este malestar no parece haberse aliviado, sino más bien empeorado con el crecimiento económico y con la caída de la pobreza, lo que plantea un reto fundamental para el análisis de las relaciones entre el bienestar material, la desigualdad y el reconocimiento y respeto a la identidad.

---

<sup>34</sup> Huber, Ludwig. *Ensayando identidades. Estado e indígenas en el Perú contemporáneo*. Lima: IEP, 2021.

¿Qué viene ahora?, ¿un eventual adelanto de las elecciones generales aplacará este malestar?, ¿qué nuevo Gobierno y qué nuevo Congreso lo lograrían?, ¿lo haría una nueva Constitución?, ¿qué novedades debería contener para lograrlo?

Más allá de los inciertos resultados de futuras elecciones y procesos constituyentes, lo importante es comenzar una refundación de las relaciones entre Puno y el resto del país, la cual dependerá de cambios en los valores y en los comportamientos de nuestras élites y de la ciudadanía en general. El reto es reconocernos como iguales en un país que –a su vez– se acepte como multicultural, como una nación de naciones. El reto es que todas las políticas públicas se fundamenten en la igualdad y en la interculturalidad. El reto es complejo, pero es inevitable e inaplazable.



# **Voluntad política, políticas públicas y lucha contra las desigualdades de género: de Castillo a Boluarte**

---

*Alejandra Dinegro M.*

---

## **Sumilla**

Este ensayo evalúa la situación de las políticas públicas con enfoque de género durante los gobiernos de Pedro Castillo y los primeros meses de la gestión de Dina Boluarte, tomando en cuenta el contexto sociopolítico en el que surgieron ambas administraciones y sus prioridades, así como las coincidencias con sectores conservadores del Congreso de la República.

A pesar de los avances en la implementación de políticas de género respaldadas por la presión social y las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres en los últimos años, persisten preocupaciones y alertas sobre la falta de compromiso y voluntad política evidenciadas en ambos gobiernos.

Este texto analiza los desafíos en el diseño e implementación de políticas públicas que tienden a homogeneizar a la población utilizando metodologías que carecen de estadísticas y realidades más locales, como es el caso de los programas dirigidos a la prevención y eliminación de la violencia contra las mujeres.

Así mismo, se analiza el compromiso del Estado en este tema, materializado en un presupuesto que refleje una auténtica sensibilidad de género, lo que permitirá alcanzar hitos sostenibles con un impacto permanente en la mejora de la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables. ¿Cómo superar estos desafíos? El texto invita a esa reflexión.

## **Introducción**

Actualmente, se observa una contienda política de gran envergadura en el contexto peruano dirigida hacia el enfoque de género. Las personas promotoras de esta confrontación sostienen que esta política de gobierno constituye, en realidad, una «ideología de género», un concepto que carece de sustentos teóricos serios pero que posee cierta ambigüedad para contener las aprehensiones de naturaleza ultraconservadora que vienen demandando la eliminación inmediata de cualquier alusión al género, empleando argumentos fundamentalistas de carácter religioso.

La manifestación de este rechazo hacia el enfoque de género pone de manifiesto las tensiones y desafíos contemporáneos inherentes a las normas y a los sistemas de creencias arraigados en nuestras sociedades. En este sentido, resulta relevante analizar cómo estas posturas emergen –permanentemente– como una respuesta ofensiva ante los avances de las políticas públicas –sobre el género– y su enfoque.

El abordaje de las desigualdades de género en nuestro país requiere de una serie de compromisos que, en primer lugar, deben ser liderados por el Estado, con el fin de garantizar la participación de otros actores clave de la sociedad. Estos compromisos se materializan a través de políticas públicas que deben ser sostenibles

en todos los niveles de gobierno, coordinadas y respaldadas con los recursos adecuados para su efectiva implementación. De hecho, la prioridad y orientación de la política general de un gobierno se evidencian claramente en la selección de sus prioridades presupuestarias. En este contexto, un indicador fundamental de la voluntad política estatal para abordar las desigualdades de género radica en la asignación de recursos y en los resultados derivados de dicha voluntad.

En la última década, nuestro país ha logrado avances significativos en la formulación de políticas públicas y planes nacionales orientados a prevenir y erradicar la violencia de género ejercida contra las mujeres. Estos avances han sido cruciales para la implementación de acciones concretas, la integración de entidades subnacionales y la promoción y planificación de agendas relacionadas con la prevención y atención de la violencia, por ejemplo. Es importante destacar en dichos avances la influencia de movimientos internacionales como «Ni Una Menos»<sup>1</sup> y «Me Too»<sup>2</sup>, ya documentados en nuestro país.

Actualmente, existen algunas acciones, silencios y coincidencias programáticas en los gobiernos del ex presidente Pedro Castillo y de la actual presidenta Dina Boluarte, lo que indica, en algunos casos, un letargo o paralización de estos avances, en un contexto de crisis política, inadecuada redistribución de los recursos, ausencia estatal, falta de voluntad política y desganado para acercarse a información que responda a las realidades diversas de nuestro país.

---

<sup>1</sup> Fowks, Jacqueline. «Perú dice: 'Ni una menos'». *nuso.org*, Lima, agosto del 2016. Ver en: [rb.gy/hav4x](https://rb.gy/hav4x)

<sup>2</sup> Barrientos, Violeta. «El nuevo contexto político exige un feminismo 'de la totalidad'». En: *desco* - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Tiempos de incertidumbre*. Lima: *desco*, 2022. En: [rb.gy/a712f](https://rb.gy/a712f)



## El contexto sociopolítico: de Castillo a Boluarte

El ex presidente Pedro Castillo asume el cargo en julio del 2021 en medio de una profunda contienda política con partidos de orientación derechista y conservadora, los cuales desconocen los resultados electorales y demandan la anulación de su elección. Esta confrontación política se extendió y mantuvo –durante toda su permanencia– en el seno del Congreso de la República, el cual se caracterizaba por una configuración fragmentada y dispersa en términos de las agrupaciones parlamentarias constituidas. No obstante, resulta relevante destacar que, con la llegada del nuevo Gobierno, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo se generaron coincidencias en relación con los temas vinculados al género. ¿A qué nos referimos con esta afirmación?

Desde la contienda electoral de la segunda vuelta presidencial, los candidatos Pedro Castillo y Keiko Fujimori mostraron concordancias y similitudes en una agenda social y de derechos con un enfoque conservador. Ambas propuestas políticas se pronunciaron en contra del acceso al aborto, manifestaron su oposición al matrimonio igualitario y destacaron que la integración del enfoque de género en los programas educativos no constituía una prioridad<sup>3</sup>.

Es así que el 8 de mayo del 2021, en las instalaciones del sindicato magisterial conocido como Fenate Perú (Federación Nacional de Trabajadores en la Educación del Perú), el profesor Pedro Castillo, originario de Cajamarca, suscribió un acuerdo con las y los docentes pertenecientes a dicha organización, donde se comprometió a implementar una de las transformaciones fundamentales en el Currículo Nacional de Educación, que

---

<sup>3</sup> Paúl, Fernanda. «Elecciones en Perú: 3 diferencias y 2 similitudes entre Keiko Fujimori y Pedro Castillo, los candidatos que luchan por la presidencia». *bbc.com*, Lima, 6 de junio del 2021. Ver en: [rb.gy/mydc9](https://rb.gy/mydc9)

consistía en priorizar un enfoque integral<sup>4</sup>, en lugar del enfoque de género. Posteriormente, varios de los dirigentes magisteriales conformarían la «bancada magisterial» o «bloque magisterial» en el Congreso de la República.

A lo largo del mandato del ex presidente Castillo se constató una escasa presencia femenina en sus equipos de Gobierno. Durante los 495 días de su administración se constituyeron cinco gabinetes y se designaron 78 ministros, de los cuales la participación de mujeres en calidad de ministras se limitó al 1.6%. La inestabilidad y la volatilidad de las gestiones ministeriales durante este periodo caracterizaron sus decisiones, socavando así la sostenibilidad de cualquier política gubernamental en general.

El primer gabinete de Castillo, encabezado por el congresista Guido Bellido, contó con la participación de solo dos mujeres de un total de 18 carteras ministeriales. La posterior designación de Mirtha Vásquez, abogada especialista en derechos humanos y ex presidenta del Congreso, generó esperanza en medio de una crisis política, pero su renuncia tras aproximadamente cuatro meses indicó el agotamiento de su rol en dicha instancia<sup>5</sup>. Este episodio marcó el cierre de una etapa del gobierno de Castillo donde se incluyeron en las carteras ministeriales a personalidades con prestigio personal, pero de limitado o carente respaldo político-partidario.

El nombramiento del congresista Héctor Valer como reemplazo de Mirtha Vásquez, así como la inclusión de otros nuevos ministros con poca experiencia previa en sus carteras, desencadenaron una nueva crisis política en el Gobierno. Valer había sido denunciado por

---

<sup>4</sup> Chamorro, Juan Carlos. «Adiós al enfoque de género: este es el reciente acuerdo de Pedro Castillo con los maestros». *sudaca.pe*, Lima, 12 de mayo del 2021. Ver en: [rb.gy/7d7dz](https://rb.gy/7d7dz)

<sup>5</sup> «Mirtha Vásquez presentó su carta de renuncia a la Presidencia del Consejo de Ministros». *gestion.pe*, Lima, 31 de enero del 2022. Ver en: [rb.gy/u0wz6](https://rb.gy/u0wz6)

violencia familiar el 2016<sup>6</sup>, acusaciones que no fueron mencionadas ni tomadas en cuenta por el presidente. Durante su breve período en el Poder Ejecutivo, Valer mostró afinidad hacia la bancada de Perú Libre, quienes presentaron un proyecto de ley para cambiar el nombre del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el Ministerio de la Familia. Este cambio generó rechazo por parte de los colectivos feministas, quienes se manifestaron en protestas frente a las oficinas del ministerio.

Recordemos que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) es el órgano encargado de dirigir, coordinar y gestionar las políticas públicas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género en sus diferentes manifestaciones, no solo de la mujer, sino en general de todas las personas que viven en nuestro país.

En el último tramo del mandato de Castillo, el gabinete estuvo encabezado, en un primer momento, por el abogado Aníbal Torres, conocido por sus repetitivos exabruptos y acalorados encuentros con los diversos medios de comunicación. Finalmente, la congresista Betsy Chávez fue la última premier de la era Castillo, cuya designación obedecía más a afinidades políticas que a su experiencia. Y aunque se registraron cinco designaciones de mujeres en el gabinete Chávez, la presencia femenina seguía siendo mínima. La crisis política se acentuó con el intento fallido de Castillo de cerrar el Congreso, lo que llevó a la vacancia del presidente y a la asunción constitucional de Dina Boluarte, la primera vicepresidenta en la fórmula presidencial de Castillo.

El juramento de Dina Boluarte como presidenta –por sucesión constitucional– marcó un nuevo capítulo en la crisis política y de representación en Perú, la tarde del 7 de diciembre del 2022. A pesar de prometer renunciar si Pedro Castillo fuera vacado,

---

<sup>6</sup> «Perú: Héctor Valer y su gabinete de ministros que solo duró 72 horas por su larga lista de denuncias». *infobae.com*, Lima, 5 de febrero del 2022. Ver: [rb.gy/jemcr](https://www.infobae.com/2022/02/05/peru-herctor-valer-y-su-gabinete-de-ministros-que-solo-duro-72-horas-por-su-larga-lista-de-denuncias/)

Boluarte decidió reafirmarse en el cargo hasta el final del período presidencial, el año 2026. Esta decisión provocó una ola de protestas y demandas de renuncia, con la población movilizada exigiendo nuevas elecciones y calificando al nuevo gobierno como «usurpador». La respuesta estatal fue represión policial y militar, lo que resultó en la trágica pérdida de vidas humanas, especialmente en las regiones de Ayacucho y Puno.

Durante este periodo de crisis, Lima fue testigo de persecuciones, detenciones arbitrarias y discursos estigmatizadores y racistas, como el del ex ministro de Educación, Óscar Becerra, quien menospreció a las madres aymaras que participaban en las protestas de Lima con sus hijos/hijas en la espalda. La violencia policial también se hizo presente con el lanzamiento de bombas lacrimógenas lanzadas indiscriminadamente al cuerpo contra las mujeres y sus hijos/hijas. Actualmente, Dina Boluarte enfrenta una investigación por las muertes ocurridas durante las protestas y su Gobierno registra un alto nivel de desaprobación, con un 77% de rechazo a su gestión actual, tras aproximadamente seis meses en el poder.

Este contexto desafiante, caracterizado por la falta de respaldo partidario, la ausencia de apoyo popular y las tensiones diplomáticas con sus homólogos de la región suramericana (como Chile, México, Bolivia, Brasil y Colombia, que desconocen su legitimidad y condenan su forma de abordar los conflictos sociales durante las protestas iniciadas en diciembre), propició que Dina Boluarte optara por forjar una alianza política con los sectores más conservadores del Congreso.

Estos sectores han promovido de manera incesante propuestas legislativas alineadas con una agenda ultraconservadora, mostrando poco respeto por los derechos humanos y las demandas ciudadanas. Su motivación principal parece ser la permanencia en los espacios de poder junto a los privilegios, sin considerar el carácter transitorio de esta labor representativa. La impunidad con

la que actúan va acentuando una brecha permanente que costará tiempo cerrar y sanar.

Por otro lado, la elección parlamentaria de abril del 2021 mostró avances significativos en términos de representación femenina. Con un total de 51 mujeres elegidas –el 40% de todas y todos los parlamentarios electos– se evidenció una mejora notable en comparación con los resultados previos del 2020, donde las mujeres ocuparon solo el 26.2% de los escaños. Este incremento de 13.8 puntos porcentuales constituye el más destacado en la región de las Américas<sup>7</sup> y fue atribuible directamente a una ley promulgada por el gobierno peruano en julio del 2020. Dicha ley estableció la obligación para los partidos políticos de garantizar la paridad de género y la alternancia de candidaturas entre hombres y mujeres en las listas electorales.

Sin embargo, la presencia femenina en el Congreso no es sinónimo de la defensa, promoción y protección de los derechos humanos y de género. Cabe recordar que cuando hubo una minoría de mujeres en el Congreso, estas abogaron y sacaron adelante el enfoque de género en la educación, mientras que ahora, con una mayor cantidad de mujeres en el parlamento, la mayoría de ellas respaldó el proyecto de ley n° 904<sup>8</sup> que impulsó la intervención obligatoria de los padres y madres en la elaboración del contenido educativo. Esta medida atenta contra el rol rector del Ministerio de Educación y pone en riesgo la educación con enfoque de género en el currículo nacional. A pesar de las observaciones del MIMP y de la Defensoría del Pueblo<sup>9</sup> sobre el contenido de la propuesta, esta

---

<sup>7</sup> Unión Interparlamentaria (IPU). *Las mujeres en el parlamento en 2021. Perspectiva anual*. Ginebra: IPU, 2022. Ver en: [rb.gy/04mat](https://rb.gy/04mat)

<sup>8</sup> En el mes de mayo del 2022.

<sup>9</sup> «Presidente no observó ley que pone en riesgo enfoque de género en textos escolares, pese a recomendaciones del MIMP y la Defensoría». *rpp.pe*, Lima, 17 de junio del 2022. Ver en: [rb.gy/rdd2e](https://rb.gy/rdd2e)

fue aprobada por el pleno del Congreso el 23 de junio del 2022<sup>10</sup>, sin ser observada por el entonces presidente Castillo.

La conformación de este nuevo Congreso y sus coincidencias legislativas vienen significando una preocupante regresión en las cuestiones de género y derechos humanos, al igual que la conocida postura del presidente, cuyos compromisos, silencios y ausencias hacen peligrar los logros en áreas que habían experimentado avances significativos en años previos. Esta situación no basta con explicarse con la antítesis de posturas fundamentalistas o progresistas, sino que refleja una profunda crisis de régimen y de representación en el país. En este contexto, se evidencia una creciente erosión de los principios fundamentales del Estado de derecho, socavando así los pilares de una sociedad inclusiva y respetuosa de los derechos de todas las personas.

## **Avances y desafíos en la implementación de políticas de género en el país**

El enfoque de género en las políticas públicas es una perspectiva que busca abordar las desigualdades y discriminaciones basadas en el género, así como promover la equidad y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la sociedad. Este enfoque reconoce que hombres y mujeres tienen diferentes roles, necesidades y experiencias debido a su condición de género, y busca eliminar las barreras y los estereotipos que limitan el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres.

El enfoque de género implica integrar la dimensión de género en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas, considerando cómo las acciones y medidas afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres. Busca garantizar

---

<sup>10</sup> Chávez Yacila, Rosa. «Arremetida conservadora: Congreso impulsa leyes contra el enfoque de género». *ojo-publico.com*, Lima, 7 de julio del 2022. Ver en: [rb.gy/er8y4](https://rb.gy/er8y4)

que las políticas tengan en cuenta las desigualdades existentes y promuevan la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la equidad de género.

Este enfoque implica considerar aspectos como la participación política y social, el acceso a recursos y servicios, la prevención y respuesta a la violencia de género, la salud sexual y reproductiva, la educación, el empleo, entre otros, desde una perspectiva de género. Su objetivo es transformar las estructuras y prácticas sociales que perpetúan la desigualdad y promover sociedades más justas e inclusivas para todas las personas, independientemente de su género.

En ese sentido, nuestro país ha promulgado un *corpus* normativo, constitucional, legal y estratégico a lo largo de las últimas dos décadas. Estas medidas tienen como primordial propósito abordar la discriminación estructural que afecta a las mujeres, asegurando la plena realización de sus derechos en condiciones de equidad, y, al mismo tiempo, prevenir y erradicar las manifestaciones de violencia a las cuales se ven sometidas. Sin embargo, resulta ineludible interrogarnos acerca de si los resultados actuales reflejan realmente dicha voluntad de transformación.

Es de apremiante necesidad que este marco normativo y estratégico se materialice en acciones concretas, que sean capaces de generar un impacto significativo en la cotidianidad de las mujeres peruanas. Dichas acciones deben plasmar su efecto en la disminución de los índices de violencia y en la amplificación de las oportunidades que se les otorgan, por ejemplo.

La presión ejercida por el movimiento de mujeres durante los últimos siete años ha fungido como catalizador para la formulación de la Política Nacional de Igualdad de Género en abril del 2019<sup>11</sup>. A esta iniciativa se han sumado, posteriormente, la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes

---

<sup>11</sup> Decreto Supremo n° 008-2019-MIMP que aprueba la Política Nacional de Igualdad de Género, promulgado el 4 de abril del 2019. Ver en: [rb.gy/zlr8n](http://rb.gy/zlr8n)

al 2030<sup>12</sup>, la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación al 2030<sup>13</sup>, y el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025.

Estos instrumentos de gestión representan un conjunto de políticas públicas destinadas a combatir las violencias y la discriminación. No obstante, se torna imprescindible evaluar en qué medida estos esfuerzos han logrado generar un cambio sustancial en la realidad de las mujeres en nuestro país.

Se ha observado un cambio progresivo en el proceso de incorporación de la perspectiva de género en las políticas gubernamentales, particularmente en lo que respecta a la lucha contra la violencia de género y el fomento de la igualdad de género. Este cambio ha sido inversamente proporcional a la falta de compromiso manifestada por las administraciones subnacionales (que no proyectan interés por enfrentar esta problemática), así como a la crisis enfrentada por las fuerzas políticas alineadas con los principios de los derechos humanos y las orientaciones ideológicas liberales o de izquierda (que lucen desarticuladas ante la crisis política).

En consecuencia, era previsible que este avance pudiera revertirse rápidamente ante el fortalecimiento de tendencias autoritarias en el poder, que basan su poder de influencia y actuación a través de alianzas entre grupos políticos populistas de derecha y grupos religiosos, entretejiendo una red estratégica que obtiene gran presencia mediática y respaldo popular utilizando la desinformación y el miedo. Lo más alarmante es que este fenómeno va avanzando en toda América Latina.

---

<sup>12</sup> Decreto Supremo n° 008-2021-MIMP que aprueba la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030, promulgado el 25 de junio del 2021. Ver en: [rb.gy/4qa5e](http://rb.gy/4qa5e)

<sup>13</sup> Ministerio del Interior (Mininter). *Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación*. Lima: Mininter, 2021. Ver en: [rb.gy/too95](http://rb.gy/too95)



En los últimos diez años, se han desarrollado diversos procesos y normas con el propósito de abordar de manera integral la violencia contra las mujeres en el Perú, especialmente a partir de la ley n° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar<sup>14</sup>, y la declaración de la violencia como un problema de interés nacional. Sin embargo, existe una superposición de normas e instrumentos que dificulta su implementación adecuada, eficiente y efectiva debido a su diversa formulación, naturaleza y parámetros. Es por ello que la adopción de una perspectiva integral de la violencia, que aborde tanto sus causas como consecuencias relacionadas con la discriminación estructural, sigue siendo un desafío pendiente en el ámbito ejecutivo<sup>15</sup>.

Y aunque se evidencia un reconocimiento central y prioritario por parte del Estado hacia la violencia contra las mujeres a través de múltiples decisiones normativas y políticas públicas, la falta de articulación desde su formulación afecta su implementación y los resultados tangibles que se deben alcanzar, tal como se ha mencionado. Por tanto, es necesario identificar los aspectos más críticos y tener la voluntad para tomar medidas correctivas que promuevan una suma de esfuerzos institucionales en la gestión pública, en línea con los estándares internacionales y nacionales, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en todas las etapas de su ciclo vital.

---

<sup>14</sup> Ley n° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Ver en: [rb.gy/hezbj](http://rb.gy/hezbj)

<sup>15</sup> Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo. *Balance sobre la política pública contra la violencia hacia las mujeres en el Perú (2015-2021)*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2021. Ver en: [rb.gy/4dn25](http://rb.gy/4dn25)

## Políticas públicas sobre el tema de género implementadas durante el gobierno de Castillo y Boluarte

Durante el balance de los primeros 100 días<sup>16</sup> como gobernante de Pedro Castillo, se destaca el encuentro de un Estado de espaldas al Perú profundo, además de mostrar un profundo desinterés en los temas de género. No realizó ninguna autocrítica al haber convocado a personajes cuestionados por ejercer violencia de género, a los cuales nombró ministros, por ejemplo. Sus anuncios se centraron en destacar mejoras salariales al sector de docentes, la segunda reforma agraria y el lanzamiento del programa Mujer Emprendedora. No hubo mención de la carencia y vulneración de derechos a diversidades.

A lo largo de la historia, el Estado peruano ha perpetuado una discriminación sistemática hacia las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), relegándolas a una categoría inferior y por debajo de los derechos ciudadanos. Las demandas y reivindicaciones de estos colectivos escasas veces han sido consideradas en la agenda política de los presidentes y presidenta en ejercicio, o de los candidatos/candidatas favoritas en las elecciones.

Una apuesta sobre el tema, durante la gestión de Castillo, estuvo en manos de la ex ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Anahí Durand, al presentar la propuesta legislativa que contemplaba crear un Sistema Nacional de Cuidados<sup>17</sup>, como los tiene Uruguay y Argentina, por ejemplo. La propuesta se encuentra

---

<sup>16</sup> «100 días de Pedro Castillo: ¿qué dijo el presidente de la República en su balance de gobierno?». *larepublica.pe*, Lima, 11 de noviembre del 2021. Ver en: [rb.gy/xq9u6](https://rb.gy/xq9u6)

<sup>17</sup> La propuesta de crear un Sistema Nacional de Cuidados considera como elemento central la igualdad de género. Su finalidad es reconocer, valorar y organizar los cuidados que recaen principalmente en las mujeres y, con ello, combatir una de las principales desigualdades de género, incluyendo a familias, comunidad, Estado y empresa.

aún pendiente de una segunda opinión por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, la cual ha evadido hasta ahora pronunciarse al respecto. La inestabilidad política y los constantes cambios de funcionarios y funcionarias durante el gobierno de Castillo, en general, han obstaculizado la implementación y conducción adecuada de cualquier estrategia, también sobre el género, generando dificultades para establecer un enfoque razonable y coherente.

En el caso de la actual presidenta, Dina Boluarte, este texto está escrito a días de que su gobierno cumpla los primeros seis meses de gestión. En ese sentido, mencionaremos las principales estrategias que han sido priorizadas y vinculadas al tema de género. Por ejemplo, el fortalecimiento de las familias libres de violencia, estrategia multisectorial para mujeres víctimas de violencia en zonas rurales, y la estrategia «Gobernando Juntas», donde se involucra a las mujeres autoridades (valga decir que esta estrategia ya había sido planteada en el gobierno de Pedro Castillo). Actualmente, el presupuesto del MIMP representa un aumento del 10.5% respecto al año pasado. Nuevamente estuvo ausente un análisis más exhaustivo de las condiciones materiales de vida de la población, el sentido de autocrítica y los derechos demandados por los hijos e hijas de familias homoparentales, a quienes el Estado peruano no reconoce como ciudadanos del país, por lo que no tienen ese estatus ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec).

Cabe mencionar que, por lo general, las gestiones gubernamentales suelen ser rebasadas por lo urgente, dejando de lado lo importante, siendo el tema del género, y las desigualdades derivadas de él, de lo menos relevantes. De acuerdo al Índice del Desarrollo Social de la Mujer y el Hombre en los Países de América Latina (Idsmh) 2023:

La brecha de género en Perú es desfavorable para las mujeres, con un promedio de -12,1% y la mayoría de las regiones (19 de 26)

con una brecha mayor al 10%. En cuanto a la posición que ocupa el Perú en comparación con otros países de América Latina, las mujeres se ubican en el último lugar en el índice general (...)<sup>18</sup>.

Si consideramos, además de ello, las brechas de acceso a la educación, calidad de empleo, generación de ingresos, calidad de vida y bienestar, brecha salarial y ejercicio pleno de la ciudadanía, las cifras son muy reveladoras acerca de las diferencias estructurales sostenidas en el tiempo, afectando a los sectores más vulnerables dentro de la propia vulnerabilidad.

Por lo tanto, resulta crucial analizar y conocer en qué áreas se asignan los recursos públicos y cuáles han sido los resultados obtenidos en la problemática del género. Un avance significativo en términos de políticas de equidad de género ha sido la obligación de diseñar e implementar políticas públicas desde una perspectiva de género. En teoría, todas estas políticas se afirman elaboradas bajo dicho enfoque. Sin embargo, la gestión y, especialmente, los resultados obtenidos, no reflejan esa voluntad declarada. Esta situación se hace evidente al examinar los presupuestos con sensibilidad de género, los cuales, a juzgar por sus resultados, parecen no haber trascendido más allá de la mera intención.

Un ejemplo elocuente de la insuficiente consideración hacia las políticas dirigidas al fomento de la equidad de género se manifiesta en la asignación presupuestaria al MIMP, la cual asciende a la suma de S/ 800 millones, situándose en el tercer lugar más bajo entre los ministerios durante el presente año, únicamente superado por los sectores Cultura y Comercio Exterior. Cifra que representa un poco más del 0.5% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional. Y pese a que las asignaciones de recursos destinados a combatir la violencia contra la mujer han experimentado un crecimiento

---

<sup>18</sup> «Perú tiene la brecha de género más alta de América Latina». *centrum.pucp.edu.pe*, Lima, 22 de marzo del 2023. Ver en: [rb.gy/99w0k](https://rb.gy/99w0k)

constante durante los últimos años, estos aún representan una proporción ínfima de los fondos públicos disponibles.

Considerando que una de las mayores consecuencias de las desigualdades en nuestro país es la violencia ejercida contra las mujeres, el Estado responde –específicamente– con el Programa Presupuestal 1002: Productos específicos para la reducción de la violencia contra la mujer, el cual, durante el transcurso del año 2023, cuenta con un presupuesto total de S/ 550.7 millones para los tres niveles de gobierno. Presupuesto equivalente al 0.24% del presupuesto nacional (S/ 229 093 millones) destinado a enfrentar la violencia contra mujeres<sup>19</sup>. No obstante, la mayor parte de las transferencias financieras se concentran en instituciones pertenecientes al gobierno nacional, como el MIMP, la fiscalía y el Poder Judicial, que reciben el 85% del presupuesto total. El Programa Presupuestal 1002 involucra actualmente a nueve ministerios, junto con la fiscalía, el Poder Judicial, los gobiernos subnacionales y las universidades, con la finalidad de llevar a cabo acciones de prevención, atención y protección para las mujeres víctimas de violencia.

¿El Estado central ha logrado involucrar estratégicamente a los gobiernos subnacionales en esta meta? ¿Los criterios de verificación resultan siendo los más eficientes y recogen cifras y cumplimiento de objetivos que reflejan la diversidad de realidades o, por el contrario, estos criterios cumplen un fin homogeneizador que termina excluyendo esas realidades?

## **Los desafíos pendientes de las políticas públicas**

La riqueza y diversidad inherente al territorio nacional plantea un desafío significativo al tomar decisiones fundamentadas en

---

<sup>19</sup> Falen, Jorge. «Solo el 0,24% del presupuesto nacional se destinará a reducir la violencia contra la mujer». *Elcomercio.pe*, Lima, 10 de junio del 2023. Ver en: [rb.gy/92qis5](https://rb.gy/92qis5)

datos que únicamente revelan promedios a nivel nacional. En el ámbito del diagnóstico y medición de la violencia, por ejemplo, las políticas públicas se han basado en estadísticas básicas, lo cual ha resultado en la omisión de las marcadas disparidades existentes en la prevalencia de la violencia entre diferentes regiones, así como en la falta de reconocimiento de realidades que pueden resultar complejas para adecuarse a su inclusión en el marco lógico de las políticas<sup>20</sup>. Cuando, por el contrario, debiera ser a la inversa, pues la realidad es la que debería generar instrumentos de análisis mucho más cercanos a estas y no al revés. Es como intentar explicar las diversas motivaciones de la violencia de género a través de patrones de causa y efecto pensadas desde el tecnicismo y obviando patrones culturales, idiosincráticos, geográficos, contextuales, entre otros

Esta limitación ha restringido la urgente necesidad de priorizar áreas de focalización a nivel subnacional, donde se requiere de una intervención más intensa, e implementar estrategias diferenciadas para prevenir y reducir la violencia de manera más efectiva.

Sin embargo, tal como lo señala la ex ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Marcela Huayta, hasta la presente fecha no se ha llevado a cabo, al menos a nivel macrorregional, la implementación de la Encuesta Nacional Sobre Relaciones Sociales (Enares), una herramienta que resultaría invaluable para obtener una comprensión más amplia y detallada de la problemática de la violencia en el país.

Otro desafío –para la misma problemática– radica en que las políticas públicas se han concebido con una preocupación insuficiente por el contexto de los gobiernos locales, provinciales y regionales, quienes son los responsables de su implementación,

---

<sup>20</sup> Hernández, Wilson. «Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres». En: María Balarin, Santiago Cueto y Ricardo Fort, eds. *El Perú pendiente. Ensayos para un desarrollo con bienestar*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), 2022. Ver en: [rb.gy/nyihf](http://rb.gy/nyihf)

monitoreo y evaluación. Las dificultades inherentes a este nivel de gobierno se relacionan con la falta de arreglos institucionales adecuados, recursos y capacidades técnicas limitadas, así como una escasa voluntad o sensibilidad por parte de las autoridades ante la violencia de género. Estas debilidades, que no son nuevas, sin embargo, generan problemas en la efectividad de las políticas en la lucha contra la violencia hacia las mujeres<sup>21</sup>.

Asimismo, las políticas dirigidas a combatir la violencia contra las mujeres las han uniformado como público objetivo, lo que ha resultado en una representación generalizada de las víctimas en dichos documentos, omitiendo su diversidad en su territorio y en sus contextos socioculturales. Esto, a su vez, ha llevado a ignorar la existencia de diferentes patrones de victimización y a aplicar la interseccionalidad únicamente a nivel conceptual, sin llevarla a la práctica tanto en el diagnóstico como en la estrategia, incluyendo los objetivos y los indicadores de las políticas.

Con el fin de ilustrar aún más este aspecto, examinemos la situación de los Centros de Emergencia Mujer (CEM), que son servicios públicos especializados de acceso gratuito para atender a las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes de la familia, brindando asesoría legal, apoyo social y contención emocional. Actualmente, existen 430 CEM, de los cuales 245 operan en las oficinas de autoridades locales y 184 se encuentran ubicados en comisarías. Mientras que estos últimos garantizan atención las 24 horas del día, en los demás no se brinda esta disponibilidad.

A pesar de ser uno de los mayores esfuerzos del sector público en esta materia, la apertura e instalación de los CEM sigue siendo una tarea pendiente. Su implementación implica asegurar la prestación de un servicio de calidad que incluya personal

---

<sup>21</sup> Hernández, Wilson. «Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres». En: María Balarin, Santiago Cueto y Ricardo Fort, eds. *El Perú pendiente. Ensayos para un desarrollo con bienestar*. Lima: Grade, 2022. Ver en: [rb.gy/nyihf](http://rb.gy/nyihf)

capacitado, accesibilidad adecuada para personas con discapacidad y atención continua. Hasta marzo del 2023, los CEM han atendido un total de 38 769 casos de violencia, siendo el 23.63% de ellos atendidos en Lima Metropolitana. Otro aspecto que urge abordar de manera favorable es la ubicación estratégica de estos centros para satisfacer adecuadamente la demanda del servicio. Un ejemplo de esta situación es el CEM de Villa El Salvador, uno de los distritos más extensos y poblados de la capital, que cuenta únicamente con uno de estos centros, donde se han atendido 469 casos en el primer trimestre de este año.

Además, es importante señalar que, en Madre de Dios y Áncash, dos de las regiones con las tasas más altas de feminicidio por cada 100 000 habitantes, no se han establecido Hogares de Refugio Temporal (HRT). A nivel nacional, solo se cuentan con 22 de estos espacios temporales que brindan refugio, protección, alimentación y apoyo a mujeres víctimas de violencia, así como a sus hijos/hijas, especialmente a aquellas que se encuentran en riesgo de sufrir feminicidio u otras formas de violencia que ponen en peligro sus vidas.

Por otra parte, en el Congreso de la República se han tramitado 50 iniciativas legislativas sobre violencia de género desde el año 2021, de las cuales diez ya han sido aprobadas. Sin embargo, es importante destacar que gran parte de estas iniciativas se centran en aumentar las penas y sanciones, sin abordar de manera central la promoción de la educación en igualdad de género o la formación de funcionarias/funcionarios especializados en la materia. Una postura facilista que evita entrar en debates estructurales.

Cabe recalcar, además, que las dificultades que se plantean no se limitan meramente a un plano teórico, sino que también se encuentran arraigadas en nuestra cultura machista, la cual se erige como una barrera sustancial que obstaculiza el progreso en el ámbito de la equidad de género. Las normas, valores y creencias



arraigadas en nuestra tradición refuerzan sistemáticamente la desigualdad y la discriminación hacia las mujeres, erigiéndose como un obstáculo de envergadura para la efectiva implementación de políticas orientadas a fomentar la igualdad de género.

A esta problemática se suman la falta de voluntad política y liderazgo, la asignación insuficiente de recursos, la débil y fragmentada coordinación interinstitucional, así como las notorias limitaciones en la recolección y utilización de datos. Estas barreras se entrelazan y plantean desafíos significativos que exigen un abordaje integral en aras de promover la igualdad de género y obtener resultados positivos que repercutan en la población peruana. Requieren de un compromiso sostenido por parte de las autoridades, la sociedad civil y la ciudadanía en general, quienes deben trabajar de manera conjunta para superar los obstáculos y avanzar decididamente hacia una sociedad más justa y equitativa.

## **Conclusiones**

En el ámbito particular del sector Mujer y Poblaciones Vulnerables, emerge una singularidad intrínseca que incita a responder constantemente a la interrogante acerca de la necesidad imperante de su presencia y continuidad dentro del entramado estatal. En efecto, articular un argumento que enuncie la relevancia ineludible de apostar por la equidad y la erradicación de la discriminación fundada en el género, cuyos efectos más pronunciados reverberan en la existencia de las mujeres, frecuentemente resulta insuficiente si no se entrelaza de manera indisoluble con los movimientos sociales.

Para superar las barreras y lograr resultados efectivos en las políticas públicas con enfoque de género en el Perú, es necesario tomar acciones concretas y adoptar enfoques estratégicos. A continuación, se presentan algunas medidas clave que podrían contribuir a superar estas barreras:

- Fortalecer la voluntad política. Es esencial generar un compromiso claro por parte de las autoridades y líderes políticos para promover la igualdad de género.
- Sensibilizar y educar. Son fundamentales para superar los prejuicios arraigados y promover cambios culturales. Se deben implementar campañas de concientización que promuevan la igualdad.
- Incrementar la asignación de recursos. Recursos adecuados y sostenibles para la implementación de políticas, programas y acciones específicas, así como garantizar una distribución equitativa de estos a nivel nacional y subnacional.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional. Mejorar la coordinación entre las instituciones y actores involucrados en la implementación de las estrategias. Esto implica establecer mecanismos de coordinación efectivos, compartir información y buenas prácticas, y promover la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.
- Mejorar la recolección y uso de datos. Fortalecer la capacidad para recolectar, analizar y utilizar datos desagregados por género. Esto permitirá una mejor comprensión de las problemáticas y necesidades específicas, facilitará la toma de decisiones basada en evidencia y apoyará el monitoreo y evaluación de las políticas implementadas.
- Fomentar la participación y liderazgo de las mujeres. Es fundamental promover la participación activa y significativa de las mujeres en la toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas. Esto implica fomentar su liderazgo en cargos políticos, fortalecer su

participación en espacios de deliberación y promover su empoderamiento económico y social.

- Promover la rendición de cuentas. Establecer mecanismos de rendición de cuentas claros y transparentes para asegurar la implementación efectiva de las políticas con enfoque de género. Esto implica establecer indicadores de seguimiento y evaluación, mecanismos de monitoreo y evaluación independientes, y promover la participación de la sociedad civil en la supervisión de los avances.

Estas medidas, en conjunto, podrían contribuir a superar las barreras existentes y generar resultados más efectivos en las políticas públicas que promuevan la equidad en la sociedad. En este sentido, es importante destacar que se requiere de un compromiso continuo y sostenido de todas las partes involucradas para lograr cambios significativos y duraderos.



## Parte III

### *Economía y gestión de recursos*

---



*Germán Alarco T.*

*Humberto Campodónico Sánchez*

*Raúl Mauro M.*

*Armando Mendoza Nava*

*Giovanna Vásquez L.*



# **Narrativas económicas frente a la crisis sociopolítica en el Perú 2022-2023**

---

*Germán Alarco T.\**

---

## **Sumilla**

En este texto se muestran las diferentes narrativas económicas conservadoras construidas y difundidas desde los poderes mediáticos, a propósito de la actual crisis sociopolítica. Estas se formulan a partir de los medios de comunicación con sus aliados implícitos en la academia y en la tecnocracia internacional, donde se insiste en más de lo mismo: solo el crecimiento de la economía traerá desarrollo. Este documento se divide en cinco partes. En primer lugar, se anota cómo se van fabricando estas narrativas desde los poderes mediáticos. En segundo lugar, se presenta y comenta críticamente la misma visión construida formalmente desde la academia. En tercer lugar, se verá el refuerzo de esta narrativa desde el exterior, a partir de un reciente documento del Banco Mundial sobre el Perú. En cuarto lugar, se anotan los principales lugares comunes (errores o verdades a medias) de las narrativas conservadoras. Por último, en quinto lugar, en las reflexiones finales se insiste en la urgencia de trabajar en la construcción de narrativas sólidas, profundas y viables desde las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía. Aunque con retraso, aún es momento de que estas se elaboren y difundan. Finalmente, se termina este texto proponiendo algunos elementos para la formación de esa narrativa alternativa, así como de otras acciones inmediatas por realizar para avanzar en la superación de la actual crisis sociopolítica.



LA CRISIS SOCIOPOLÍTICA QUE VIVE EL PAÍS es el resultado de un conjunto de factores que anteceden al gobierno del expresidente Pedro Castillo. En primer lugar, la crisis política e institucional evidente desde el 2016, que se gestó poco a poco desde décadas atrás. En segundo lugar, las manifestaciones ciudadanas ocurridas entre diciembre del 2022 y mediados de marzo del 2023, que la transformaron en una grave crisis social con un desafortunado saldo de muertos y heridos, detonadas por el intento de autogolpe de Castillo, el cambio de gobierno y la respuesta desmesurada desde el Estado.

A la par de estos acontecimientos, se debe destacar que la situación de nuestra economía también contribuyó al origen de esta crisis sociopolítica, en particular por los problemas estructurales y, en general, por el modelo neoliberal en curso<sup>1</sup>. En este sentido, se debe reconocer que, además, nuestra economía recibe los impactos negativos de un momento complejo de la economía internacional: aún confluyen algunas secuelas de la crisis por la COVID-19, el

---

\* Se agradece el apoyo de Piero Saénz como asistente de investigación y de Patricia del Hierro por sus sugerencias y comentarios a una versión previa de este documento.

<sup>1</sup> Modelo económico que implica el abandono o retiro parcial del Estado en la prestación de servicios públicos suficientes y de calidad para todos los ciudadanos y ciudadanas.

reimpulso del cambio tecnológico, los conflictos geopolíticos y la guerra entre Rusia y Ucrania, todo lo cual configura un panorama de ralentización económica, desglobalización, modificación de las cadenas logísticas globales, inflación aún elevada y reducción del poder adquisitivo de los ciudadanos<sup>2</sup>.

A pesar de que las protestas ciudadanas han cesado, ya se anuncian nuevas manifestaciones de las comunidades aimaras y quechuas de Puno para mediados de julio, denominadas como la «tercera toma de Lima». Tampoco hay visos de solución para la crisis por un equilibrio o empate precario de intereses y dinámicas particulares entre los diferentes poderes del Estado, los poderes económicos y los poderes mediáticos (y la academia y tecnocracia vinculada a estos), a la par de una sociedad civil y ciudadanía desarticulada, fragmentada y polarizada. Por otra parte, al lado de algunos de estos actores y fuerzas en pugna, se tejen y circulan diferentes narrativas que se refieren al origen, situación actual y salidas frente a la crisis en los ámbitos social, político y económico. Estas narrativas o relatos permiten explicar sus respectivas formas de ver la realidad e intentan persuadir, reforzar y retroalimentar sus perspectivas.

Desafortunadamente, las narrativas desde el lado de la ciudadanía no parecen haber profundizado sus contenidos para convencer a otros segmentos importantes de la población que todavía permanecen indiferentes o temerosos a cualquier cambio. Todavía resuenan lejanamente las plataformas originales de lucha, pidiendo la remoción de la presidenta de la República, el cierre del Congreso, la instalación inmediata de una asamblea constituyente y, para sectores minoritarios, la reposición del expresidente

---

<sup>2</sup> Alarco, Germán y Sanchium, Toribio. *Hacia una nueva política comercial inclusiva en la postpandemia: análisis, tendencias y propuesta*. Lima: Red Peruana por Globalización con Equidad (RedGE), 2022. En: rb.gy/33cgp

Alarco, Germán y Castillo, César. *Covid-19: desempleo, desigualdad y precarización en el Perú 2020-2030*. Lima: Oxfam, 2022. En: rb.gy/45jrn

Castillo. De otro lado, los poderes económicos, basados en su influjo en los medios de comunicación, primero estigmatizaron (y terruquearon) las protestas; luego les asignaron una explicación única basada en los rezagos estructurales y de carácter étnico; y, ahora, en una visión economicista (donde se trata de ganar tiempo e inclinar las políticas de su lado), promueven como única respuesta del descontento la necesidad de un mayor crecimiento económico, más «chorreo»<sup>3</sup> y algunos ajustes marginales complementarios en otras esferas.

El objetivo de este artículo es mostrar las diferentes narrativas económicas conservadoras construidas desde los poderes económicos, con los grandes grupos de poder mediáticos como sus voceros, con sus aliados implícitos (o explícitos) en la academia y en la tecnocracia internacional, donde se insiste en más de lo mismo: solo el crecimiento de la economía traerá desarrollo. En lo formal, hemos dividido este artículo en cinco partes. En primer lugar, se anota cómo se va construyendo desde los medios esta narrativa conservadora que denominamos como «avanzada ideológica». En la segunda parte, se presenta y comenta críticamente la misma visión construida formalmente desde la academia, para luego, en la tercera parte, analizar su «refuerzo» desde el exterior a partir de un reciente documento del Banco Mundial sobre el Perú<sup>4</sup>. En la cuarta parte se anotan los principales lugares comunes (errores o medias verdades) de la narrativa conservadora. Por último, en la quinta parte, se desarrollan reflexiones finales, insistiendo en la necesidad de construir una narrativa alternativa sólida y viable que replique a la conservadora. Es fundamental que de la confrontación en las calles se pase, aunque sea algo tarde, al debate de ideas para,

---

<sup>3</sup> Entendido exclusivamente como lo que se «derrama o chorrea» producto de las diferentes actividades económicas y su crecimiento sobre todos los ciudadanos, sin la aplicación de políticas explícitas de transferencia o de redistribución de ingresos.

<sup>4</sup> En este documento tampoco se analiza el rol que cumple el Banco Central de Reserva del Perú para reforzar estas narrativas.

a partir de allí, construir una visión colectiva en armonía con la de las diversas regiones del país.

## Avanzada ideológica

Un autor relevante que está contribuyendo a la construcción de esta narrativa conservadora es Jaime de Althaus, quien en su columna titulada *La reintegración*<sup>5</sup>, se refería a que lo único que sostiene casi milagrosamente el país es la economía, gracias al modelo recogido en la Constitución de 1993. En tal sentido, anota que se necesita un movimiento de reencuentro nacional, de reconstrucción de sentidos comunes, de recuperación de la capacidad de plantear las reformas que nos permitan retomar el rumbo, repotenciar el modelo (económico) y volver a crecer a tasas altas. Sin embargo, al detallar lo que se requiere, se refiere exclusivamente a la unidad de las fuerzas de centro y de derecha para volver al camino del crecimiento acelerado y de reducción de la pobreza.

Posteriormente, en el artículo *Resurrección*<sup>6</sup>, el mismo periodista nos plantea que un diálogo social genuino tendría sentido y devolvería futuro si los participantes logran responder a dos grandes preguntas: ¿qué tenemos que hacer para volver a crecer a tasas altas? y ¿qué tenemos que hacer para reducir la altísima informalidad, que es la principal injusticia estructural del país, y pasar a una formalidad inclusiva? Con eso basta, señala de Althaus.

Asimismo, hay que aprovechar las enseñanzas de varios *think tanks* que elaboraron 30 propuestas de reformas en temas como instituciones sólidas y democracia, un Estado que funcione, atención primaria de salud, inversión pública e infraestructura, inversión privada, mercado laboral (más desregulación en la

---

<sup>5</sup> De Althaus, Jaime. «La reintegración». *elcomercio.pe*, Lima, 1 de abril del 2023. En: [rb.gy/ma8vh](https://rb.gy/ma8vh)

<sup>6</sup> De Althaus, Jaime. «Resurrección». *elcomercio.pe*, Lima, 8 de abril del 2023. En: [rb.gy/wc8i1](https://rb.gy/wc8i1)

práctica) y tributación, entre otros, que presentó el economista David Tuesta (ex titular del Ministerio de Economía y Finanzas) en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) 2022, para devolverle gobernabilidad al país, así como velocidad e inclusión al crecimiento.

En la misma dirección escribe el ya mencionado periodista en uno de sus artículos más recientes, titulado *Nuestro crecimiento ya no reduce la pobreza*<sup>7</sup>, donde plantea que es indispensable dar un «golpe de timón» para recuperar el rumbo económico del país. Anota, como recordó un reciente informe del Banco Mundial, que el crecimiento económico es el responsable del 85% de la reducción de la pobreza. Por lo que insiste en que debería ser un objetivo nacional en estos momentos volver a crecer a tasas altas.

Para de Althaus esto requiere de acuerdos para aprobar las reformas que ayuden a destrabar y repotenciar el modelo económico, que ha sido, a su juicio, ahogado por una proliferación de normas, requisitos y obligaciones que imponen costos que las pequeñas y medianas empresas no pueden pagar, y que anulan buena parte de la libertad económica indispensable para desplegar la iniciativa creativa de las y los peruanos. De igual modo, el periodista propone acuerdos para reformar el Estado, implantar la meritocracia y replantear la educación y la salud públicas, a fin de levantar la capacidad general de las personas y la productividad del país. Por otra parte, también insiste en que se necesitan reformas políticas que aseguren representación y gobernabilidad, así como cambios importantes en los temas de seguridad y justicia, pues sin un mínimo de seguridad física y jurídica no hay desarrollo posible. A todo lo antes mencionado, para Althaus se deben sumar dos reformas estructurales que resultan clave para el crecimiento: la simplificación tanto de los regímenes tributarios como de los laborales, los que generan actualmente, según él, costos altísimos

---

<sup>7</sup> De Althaus, Jaime. «Nuestro crecimiento ya no reduce la pobreza». *El Comercio*, Lima, 13 de abril del 2023. En: [rb.gy/p0t8o](https://rb.gy/p0t8o)

para la contratación formal sin mayores beneficios para el trabajador/trabajadora<sup>8</sup>. En este último caso, el mismo contenido de siempre: la regulación como obstáculo.

## La mirada desde la academia

*Constitución y crecimiento económico: Perú 1993-2021* es el título de una publicación reciente del Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), elaborada por el profesor Waldo Mendoza<sup>9</sup>, del Departamento Académico de Economía de la misma universidad. Se trata de un trabajo que pretende demostrar que el Régimen Económico de la Constitución Política de 1993 (RECP 93) fue clave para explicar el elevado crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) *per cápita* a partir de 1994 en el país, ya que este contiene artículos que moldean un modelo de crecimiento promotor de la inversión privada y que provee un marco institucional que permite al Banco Central de Reserva del Perú y al Ministerio de Economía y Finanzas contar con los instrumentos necesarios para llevar adelante una buena gestión macroeconómica.

Lo más importante para Mendoza es que no es una buena idea cambiar el RECP 93 en la dirección que proponen sus principales críticos, que es elevar la participación del Estado en la economía creando más empresas públicas<sup>10</sup> o eliminando la categoría constitucional de los contratos. En la misma dirección, habría que avanzar hacia construir instituciones económicas inclusivas que contribuyan a elevar la tasa de crecimiento de la economía y que permitan financiar mejor los derechos fundamentales de las y los

---

<sup>8</sup> Villegas, María Cecilia. «Círculo vicioso». *El Comercio*, Lima, 17 de abril del 2023. En: rb.gy/2nxtt

<sup>9</sup> Mendoza, Waldo. *Constitución y crecimiento económico: Perú 1993-2021*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2023.

<sup>10</sup> Aunque ese no es en realidad el principal argumento de los opositores al Régimen Económico de la Constitución Política de 1993 (RECP 93).

peruanos. En lo concreto, para él, solo sería necesario incorporar en la Constitución un artículo adicional sobre responsabilidad fiscal.

Efectivamente, el análisis de la Constitución, en general, y el de la RECP 93, en particular, tiene muchas aristas. Es, asimismo, un tema de connotaciones políticas e ideológicas más en la actual coyuntura. Se propone aquí solo plantear algunas ideas del mencionado libro, siendo claro que abarcar todas y profundizar sobre ellas rebasarían la extensión de este artículo. Una primera idea sería comentar los contenidos básicos de la realidad y los modelos descritos por Mendoza. Una segunda, discutir qué tan maravillosos fueron los resultados observados en la economía peruana a partir de los años 90.

Una tercera idea a debatir es la pertinencia o no del RECP 93, si debe mirarse con base a los resultados en el pasado o a partir del futuro del país. En otras palabras, la pregunta por hacer es si el RECP 93 es capaz de hacer frente a los retos por venir. El futuro no nos plantearía necesariamente los mismos retos del pasado. Las técnicas econométricas tradicionales o de series de tiempo que se utilizan para proyectar el futuro son, como plantea un colega, equivalentes a manejar un vehículo mirando el retrovisor, olvidando los nuevos elementos que van surgiendo. Por último, hay que anotar que se debe evaluar la Constitución y el RECP 93, en particular, no solo anotando sus debilidades frente al pasado, sino con un enfoque de mejora continua.

Cabe recalcar que en el texto de Mendoza no hay palabra alguna respecto al planeamiento estratégico. Solo se menciona la gestión pública. Al respecto, debe recordarse que la primera etapa de cualquier proceso administrativo es el planeamiento. Por otra parte, no hay que olvidar que durante el periodo analizado esta actividad fue totalmente relegada, lo que se inició con la desaparición del Instituto Nacional de Planificación (INP) y la creación de un minúsculo y marginal Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).

El autor olvida también que existen variedades de capitalismo. No hay un modelo único a seguir, ni reglas ni instituciones comunes para todos y todas. Los arreglos varían de acuerdo con los actores sociales, empresarios, trabajadores y el Estado, tal como nos recuerda Robert Boyer. Una variedad de capitalismo es el dirigido e impulsado inicialmente por el Estado, como en Japón y Corea del Sur; otra sin intervención estatal, como en China. El modelo de desarrollo chino es resultado de la confluencia de muchos y diversos elementos, y donde, por cierto, no se respetaban los derechos de propiedad, como insiste Mendoza, con base a la lectura del clásico libro de Daron Acemoğlu y James Robinson<sup>11</sup>.

Hay en el texto una visión economicista donde lo único que importa es el crecimiento del PBI *per cápita*. Y, efectivamente, esa variable es muy importante, pero los economistas sabemos que esto no es así, ya que tiene muchos problemas. Solo como un ejemplo, Adam Smith planteaba como objetivos ciudadanos y un Estado rico. ¿La economía es lo único importante?, ¿por qué no hablamos de desarrollo sostenible, calidad de vida, de libertad?, ¿nos olvidamos de los indicadores de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)?

Metodológicamente el trabajo incluye un supuesto que deviene de una cita del autor sobre Jan Tinbergen<sup>12</sup>, en la cual se plantea que para un objetivo debe haber un solo instrumento. Al respecto, aquí hay un error repetido muchas veces y que probablemente se deriva de la relación entre el número de ecuaciones (que reflejan variables dependientes) con igual número de incógnitas, para que un sistema de ecuaciones simultáneas sea resoluble. En realidad, una variable dependiente puede tener varias variables explicativas donde cada una de estas contribuye al conjunto. Sin embargo, Mendoza

---

<sup>11</sup> Acemoğlu, Daron y Robinson, James. *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto, 2012.

<sup>12</sup> Tinbergen, Jan. *Política económica, principios y formulación*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1961.



asume esto para plantear que el bienestar solo se explica por el crecimiento, limitando el número posible de variables explicativas y de políticas, no solo económicas, que se pueden utilizar para modificar la realidad. Un ejemplo de ello sería la política fiscal, vinculada a la recaudación de fondos, y la política monetaria, que se enlaza exclusivamente al control de la inflación, las cuales, según la explicación de Mendoza, no pueden entrelazarse en una función dual para el desarrollo, tal como sucede en el Sistema de la Reserva Federal estadounidense (FED, por sus siglas en inglés)<sup>13</sup>. La verdad, es una simplificación sin justificación alguna.

En contraste a esta perspectiva, Ricardo Rodríguez Ulloa<sup>14</sup>, inscrito en la visión sistémica, nos recuerda que el problema al analizar cualquier fenómeno está en la forma simplista de entender y comprender el mundo real. A su juicio, la causa de esto radica en el paradigma (modelo mental) reduccionista, mecanicista, positivista (donde todo debe ser previamente demostrado) y objetivista (donde se cree observar al mundo real tal como es). Asimismo, este paradigma de la simplicidad hace que la realidad se interprete de manera fragmentada, sin tomar en cuenta que todo se relaciona con todo, que la naturaleza opera en la complejidad y no en la simplicidad. Para los sistémicos, los modelos mentales que posee la gente son sumamente importantes no solo para que se interprete el mundo real de una manera específica, sino porque hacen que actúen en él de una manera determinada. Entonces, hay espacio para que un fenómeno sea condicionado por todo un conjunto de variables y no solo por una, tal como se pretende explicar.

Retornando al libro de Mendoza, este es una loa a la tecnocracia. Es correcto que debemos tener buenas funcionarias y

---

<sup>13</sup> El Sistema de la Reserva Federal (FED) es el banco central de los Estados Unidos.

<sup>14</sup> Rodríguez Ulloa, Ricardo. «Perspectiva sistémica de los efectos de la crisis financiera internacional en el Perú». En: Germán Alarco, ed. *Crisis: Análisis y perspectivas de la crisis económica mundial*. Lima: Grupo Editorial Norma y Centrum PUCP, 2019.

funcionarios públicos, pero cuando domina la tecnocracia por encima de todo habría que interrogarnos sobre lo que puede ocurrir con la democracia. En el caso extremo, ¿para qué habría competencia política y elecciones si la tecnocracia tiene todas las propuestas y soluciones? Las funcionarias y funcionarios somos, ante todo, servidores públicos. Por otra parte, como hemos señalado anteriormente en otros documentos, afirmar que se es exclusivamente técnico es ignorar la complejidad del mundo y cómo conocerlo, soslayar a quien se sirve o callar sobre los verdaderos intereses a los cuales se responde<sup>15</sup>. Se necesitan gerentes públicos, sin duda, pero también «tecnopolíticos», en el lenguaje de Carlos Matus<sup>16</sup>, que ayuden a definir objetivos, metas, construir medios, convencer y actuar en consecuencia.

En otro orden de ideas, para Mendoza, los actores económicos parecen tener los mismos roles tradicionales de siempre. En cambio, ahora se necesitan empresarios innovadores, inversionistas responsables socialmente y que creen valor compartido, trabajadores empoderados y un pequeño empresariado de clase mundial. Nada de esto aparece en el mencionado libro.

Con el argumento de que somos una economía pequeña (y lo somos) el autor señala que la única salida que tenemos para crecer es la búsqueda de mercados externos. Es correcto, pero hay que recordar que existen muchas economías pequeñas con altos niveles de ingreso y mercados significativos: Suiza, Suecia, Noruega, entre algunas. A partir de allí, Mendoza se basa únicamente en promover más Tratados de Libre Comercio (TLC) sin discutir que es necesario introducir políticas previas y complementarias para que

---

<sup>15</sup> Alarco, Germán. *Tecnopolítica económica, análisis y propuestas*. Lima: Universidad del Pacífico (UP), 2015.

<sup>16</sup> Matus, Carlos. «Planificación y gobierno». *Revista de la Cepal*, n.º 31. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 1987, pp. 161-177. En: rb.gy/4rzcu

estos superen sus actuales resultados mediocres. Una propuesta ignorada es diseñar e implantar una política comercial inclusiva.

El libre mercado y la iniciativa privada lo son todo para Mendoza. No hay necesidad de una estrategia de diversificación productiva y exportadora. En lo más instrumental se reniega de la posibilidad de un banco central como la FED, preocupado tanto por la inflación como por los niveles de empleo. No hay un atisbo de proponer mejoras a los tratados bilaterales de inversión ni a los capítulos sobre inversión de los TLC, de acuerdo con las mejoras prácticas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad). Se postulan implícitamente más asociaciones públicas privadas tradicionales cuando nuestros vecinos hablan de la cuarta o quinta generación de estos contratos. No hay dudas ni murmuraciones sobre los niveles óptimos de endeudamiento público de una pequeña economía necesitada de mucha infraestructura tradicional y social, ni sobre la acumulación, quizás excesiva, de reservas internacionales. Tampoco se requeriría de una significativa presión tributaria alineada con los estándares promedio de América Latina, sino simplemente de mayor crecimiento que genere mayor recaudación. En otras palabras, más de lo mismo.

En el texto no hay mención alguna a los problemas estructurales que condicionan y afectan la calidad del crecimiento económico. Se olvida de las exportaciones predominantes de sectores extractivos con reducido contenido de conocimiento y elevada intensidad de capital. También de sus reducidos encadenamientos de empleo y producción hacia los otros sectores productivos internos, y de la elevada heterogeneidad en la estructura productiva con actividades de muy alta productividad media coexistiendo con amplios sectores en que esta es muy reducida. Se omite que la elevada propensión a importar de la economía, combinada con una apertura comercial por encima de los estándares regionales y una paridad cambiaria apreciada, tiene impactos negativos en

algunos sectores productivos. Por otro lado, se soslaya que los mercados de capitales, de valores y del sistema financiero tienen reducida contribución a la infraestructura y al aparato productivo, entre otros elementos.

Habría que interrogarnos si los resultados del modelo económico basado en el RECP 93 son todo lo maravilloso que nos comenta el autor. Aquí el mayor contraste son las precarias condiciones de vida de segmentos importantes de la población que se transparentaron durante el fenómeno de El Niño del 2017, por la pandemia de la COVID-19 del 2020 y por los desastres naturales o humanos del 2023. ¿Qué ocurre con los ingresos reales, empleo decente, la desigualdad, el acceso y calidad de los servicios públicos, y la disponibilidad de infraestructura?

Un último tema que queremos plantear es si la RECP 93 sería suficiente para enfrentar los escenarios futuros altamente probables de mayor precarización de la mano de obra por un crecimiento en sectores intensivos en capital y por los cambios tecnológicos en curso. ¿Será un buen marco institucional para hacer frente a un proceso de desglobalización y cambio de las cadenas productivas y logísticas a nivel global?, ¿es suficiente para mitigar la creciente elevación de las desigualdades y sus efectos corrosivos en la economía, sociedad y política?, ¿cómo hacer frente a la atención de las necesidades de la población: servicios públicos de calidad para todos, o implantar un ingreso mínimo universal? Asimismo, ¿qué se debe plantear ante los riesgos a las libertades que pueden significar las nuevas tecnologías de Inteligencia Artificial (IA)? Aún más, ¿nos permitirá hacer frente a los retos tradicionales como el cambio climático, crisis hídrica y envejecimiento poblacional?

## **Banco Mundial: el refuerzo externo**

La oficina del Banco Mundial (BM) en el Perú acaba de publicar el libro *Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú*<sup>17</sup>. Este se estructura en tres partes, incorporando, en primer lugar, un diagnóstico sobre la pobreza y desigualdad después de la crisis producto de la pandemia de COVID-19; en segundo lugar, explica la fragilidad del Perú en cuanto a logros sociales; y, en tercer lugar, se aborda cuál puede ser la manera en que se puede reducir la fragilidad de los logros sociales. Como en toda publicación, hay información y elementos relevantes e interesantes, pero también se refleja la visión de ese organismo internacional en línea con los economistas estándar tradicionales a nivel local e internacional. En esta oportunidad, nos referiremos brevemente a la primera parte del documento y, en especial, a la tercera.

Con respecto al diagnóstico tenemos coincidencias en el sentido de que el Perú ha sido uno de los países más afectados por la pandemia de COVID-19 en términos de impactos económicos y de salud, así como en el deterioro de las mejoras sociales alcanzadas durante las dos décadas anteriores. La magnitud de la pérdida de bienestar durante la crisis reveló la fragilidad de esas mejoras. Uno de esos impactos se muestra en que la pobreza se ha convertido en un fenómeno predominantemente urbano. Al mismo tiempo la crisis también ha acentuado las desigualdades territoriales persistentes, así como las diferencias en el acceso a activos productivos y servicios públicos entre minorías: mujeres, pueblos indígenas y afroperuanos. A esto tendría que añadirse que las presiones inflacionarias y la incertidumbre política serán obstáculos para la recuperación económica.

Nada más habría que señalar que el texto del BM soslaya el análisis de la situación previa del sistema de salud, de las

---

<sup>17</sup> Banco Mundial (BM). *Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú*. Lima: Grupo Banco Mundial, 2023. En: rb.gy/5let9

condiciones de salud y de vida de los peruanos y peruanas en una perspectiva regional e internacional comparada, mismas que explican los niveles récords de incidencia de fallecidos que se tuvieron en el Perú. Asimismo, el texto no presta la atención debida a cómo las diferentes desigualdades fueron un factor explicativo clave de estos desafortunados resultados<sup>18</sup>.

Sin embargo, en cuanto a las propuestas, en el documento se insiste en más crecimiento económico importante y se anota que sin las reformas necesarias la pobreza no se recuperará a los niveles previos a la pandemia en el corto plazo. En el pasado, señala el documento, el crecimiento sostenido e inclusivo impulsó un proceso sustancial de reducción de la pobreza y desigualdad. Según estimados del BM, el impacto directo del crecimiento económico impulsado por los ingresos significó el 85 por ciento de la reducción de la pobreza entre el 2004 y el 2019, mientras que la redistribución a través de los programas sociales solo explicó el 15 por ciento restante. Es así que la organización multinacional, al igual que sus contrapartes locales, insiste en que para reducir la pobreza lo fundamental es más crecimiento económico.

Efectivamente, en el texto se plantea que para reducir la fragilidad de los avances sociales se debe promover un nuevo tipo de crecimiento, que sea inclusivo y se centre en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, luego se señala que los esfuerzos deben dirigirse a levantar las limitaciones persistentes, como los obstáculos que impiden que las empresas crezcan y que los trabajadores se formalicen. Según ellos, se debe promover la formalidad impulsando el crecimiento de las empresas, lo que elevaría la productividad, y esto, a su vez, haría que se beneficie a las personas pobres y vulnerables (más teoría del «chorreo»). En este sentido, se debe considerar priorizar la inversión en sectores

---

<sup>18</sup> Alarco, Germán y Astocondor, Martín. *Desigualdades como origen y resultado de la pandemia del Covid-19: Análisis y propuestas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2021. En: rb.gy/ml04t

con alto potencial de crecimiento (¿más de lo mismo?), aunque positivamente también se señala, más adelante en el texto, que igualmente es importante apostar por la agricultura, la silvicultura y el turismo, donde hay un considerable porcentaje de personas pobres y vulnerables.

### **Lugares comunes (errores) de las narrativas conservadoras**

Hay muchos lugares comunes, errores o medias verdades en las narrativas económicas que plantean los grupos conservadores. De estas destacan la relativa a que el mercado laboral está sobrerregulado. Al respecto, hay muchos argumentos en contra que podrían utilizarse frente a esta proposición. De manera inicial, recordemos que el 70% de las y los asalariados se encuentra bajo regímenes laborales temporales, especiales o extraordinarios, con mucha flexibilidad para la entrada y salida de las empresas, y que solo el 30% son permanentes.

A propósito, es importante mencionar que creer que una mayor desregulación en el mercado laboral y que la reducción de los derechos laborales sean los medios para generar empleo, es una visión que deriva de la teoría neoclásica, totalmente alejada de la realidad. El sueldo y salario real no es el único factor por considerar para la contratación de un trabajador, sino la existencia de demanda por los bienes y servicios producidos por la empresa, con una rentabilidad razonable asociada a estos. Asimismo, si mañana se redujeran todos los sueldos y salarios, así como las prestaciones laborales, lo único que haremos es precarizar a los trabajadores, reducir la masa de ingresos agregados, el consumo privado, la demanda y la producción, sin necesariamente mayores niveles de inversión. También es poco probable que las empresas individualmente contraten más, ya que sus bienes de capital y

procesos productivos se asocian a requerimientos predeterminados o fijos de mano de obra<sup>19</sup>.

De otro lado, es impensable sostener que la inversión privada no es importante para el crecimiento económico, claro que lo es. Sin embargo, creer que la inversión privada es el único motor del crecimiento económico de un país es inexacto. Nada más hay que recordar las otras inyecciones de demanda como son las exportaciones, consumo e inversión pública. Asimismo, que ante la existencia de capacidad instalada ociosa, existen las políticas por el lado de la demanda interna y, en particular, sobre el empleo e ingresos de la población. Hay que recordar, como planteaba J.M. Keynes, que una política de redistribución de los estratos altos de ingreso hacia los de menores recursos aumenta la propensión a consumir de la sociedad, el multiplicador del gasto, la demanda y la producción.

Priorizar exclusivamente las actividades extractivas (especialmente mineras), y en un producto como el cobre, es una equivocación. En otras oportunidades hemos comentado que la demanda de bienes de la actividad extractiva minera e hidrocarburos está decreciendo por unidad de producto mundial; se requiere cada vez menos de estas materias primas. Es por ello que el presente y el futuro no está del lado de estos bienes, aunque lógicamente hay que explotarlos y aprovecharlos en armonía con el ambiente y las comunidades locales. Lamentablemente, las narrativas conservadoras olvidan la importancia de la diversificación productiva y exportadora. También es equivocado pensar que debemos convertirnos en el primer productor mundial de cobre, olvidando que ante un crecimiento desmedido en la oferta lo que ocurriría es una caída de sus precios. Esto último ocurrió cuando comenzó la producción de la minera Las Bambas,

---

<sup>19</sup> Alarco, Germán. *Lecturas prohibidas. Análisis y propuestas económicas para el Perú*. Lima: OtraMirada, 2017. Ver también: Alarco, Germán. *Una agenda postneoliberal: Propuestas económicas*. Lima: OtraMirada, 2019.



lo que contribuyó a la reducción de los precios internacionales entre el 2013 y el 2014. Hay que diversificar la producción minera, considerando por ejemplo al litio (con un régimen especial) y otros metales raros.

Sostener que solo la predictibilidad es suficiente para generar dinamismo del sector privado es otra ligereza que se repite mucho. También se necesitan políticas proactivas, como la política industrial, y recursos activadores. Asimismo, considerar que la tramitología y los sobrecostos laborales son la única traba para el desarrollo productivo es soslayar que hay mayores sobrecostos por el lado de utilizar energéticos a partir del petróleo, cuando disponemos de gas natural menos costoso y contaminante, cuando tenemos serios problemas de infraestructura que afectan las cadenas logísticas internas y hacia el exterior, y cuando existen sobrecostos financieros que afectan especial y negativamente a las micro, pequeñas y medianas empresas del país. Por otra parte, suponer que el sector productivo es solo la gran empresa privada, olvidándose de las micro, pequeñas y medianas empresas, la economía campesina, las cooperativas y algunas empresas públicas relegadas, es también una omisión peligrosa.

Soslayar la importancia de reducir la elevada desigualdad pensando que las políticas de lucha contra la pobreza son suficientes, es un desacierto también. Hemos repetido en diversas oportunidades que hasta en el Foro Económico Mundial, que reúne a las y los empresarios y políticos líderes mundiales, destacan la desigualdad como una tendencia y reto relevante. La elevada desigualdad afecta el crecimiento económico sostenible, reduce la cohesión social y afecta la estabilidad política. Se trata pues de un tema al que hay que prestar mucha atención. Por otra parte, sostener que tenemos amplios mercados competitivos internos por la gran apertura externa, olvidándose de las barreras a la entrada de nuestros mercados, es la desafortunada receta perfecta para mayores niveles de concentración empresarial, lo que puede

afectar a los consumidores, proveedores, a la inversión y al cambio tecnológico, entre otras variables.

Crear en el comportamiento racional de los agentes económicos y que la maximización individual conduce siempre al bienestar común es un desliz que se refuta fácilmente en cualquier libro introductorio de economía. Al respecto, las preguntas básicas estándar de nuestra profesión (economía) son: ¿qué?, ¿cómo? y ¿para quién producir? Siendo la cuarta pregunta si la acción de las/los particulares conduce siempre hacia el bienestar colectivo, donde la respuesta es «no necesariamente», ya que se pueden producir externalidades negativas y fallas de mercado. Asimismo, presuponer que el poder de los diferentes actores económicos (empresarios, trabajadores dependientes e independientes) es homogéneo, equivale a olvidar la existencia de asimetrías y la necesidad de equilibrarlas. Por ejemplo, hasta ahora, afortunadamente, en el derecho laboral, ante un conflicto entre patrón - trabajador, el que tiene la carga de la prueba es el patrón, otorgándole cierta ventaja teórica a los trabajadores.

Por último, sostener que el problema del Estado es solo de falta de eficiencia en la ejecución del gasto público y la corrupción, es una ambigüedad que olvida que la presión tributaria peruana es de alrededor del 16%, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mientras que el promedio de América Latina y el Caribe se ubica entre el 22% y el 23% del PBI, según la misma institución. De acuerdo con los estándares regionales, estaríamos dejando de cobrar impuestos por alrededor de USD 15 000 millones anuales. Efectivamente, es indiscutible que debemos mejorar la calidad del gasto público y acabar con la corrupción, pero a la par hay que elevar la recaudación con mayores impuestos directos, ambientales e Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), y no solo pensar en reducir la elusión y evasión tributaria.

## Reflexiones finales

A lo largo de este texto se ha mostrado cómo se difunden las narrativas económicas conservadoras. En primer lugar, a través de los medios de comunicación masivos, en este caso los periódicos<sup>20</sup>. En segundo lugar, a través de la academia, reforzada esta por la tecnocracia internacional (Banco Mundial). No se ha comentado aquí el rol que también tienen muchas veces el Banco Central de Reserva del Perú y el Ministerio de Economía y Finanzas, pero es claro que contribuyen en la misma dirección. Estas narrativas se difunden en todo momento, aunque se observa una mayor incidencia en tiempos de crisis como la actual. Asimismo, hay que reconocer que se aprovechan todas las oportunidades para manifestarlas, como cuando se emitió el informe de la situación de la pobreza en el Perú el 2022. En ese momento, articularon sus ideas y proposiciones de siempre para tratar de convencer, influir e implementar sus narrativas no solo en las autoridades, sino también en la sociedad. Es un trabajo teórico e ideológico que realizan día a día.

Frente a esta realidad cotidiana destaca una orfandad en la otra parte, repitiendo los mismos eslóganes sin mayor análisis y contenido adicional. Al respecto, es urgente trabajar en la construcción de narrativas sólidas, profundas y viables desde las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía. Si no hay respuestas articuladas el resultado obvio es que serán avasalladas. No es una tarea fácil, ya que se requiere también de la teoría económica (estándar y alternativa) y del análisis de la realidad, tanto nacional como internacional, ya que tampoco se puede ignorar que, si bien no hay leyes económicas, hay algunos elementos comunes entre la profesión de los economistas que no se pueden soslayar. Se necesita de una estrategia de «recuperación transformadora»,

---

<sup>20</sup> En este texto no revisamos el rol y trabajo simultáneo de la televisión, la radio y las redes sociales.

en los términos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)<sup>21</sup>, y de Creación de Valor Compartido (CVC) a la peruana. Sin populismos irresponsables, ni «posextractivismos» radicales. Debemos anotar que la profundización de estos elementos a considerar rebasa los alcances de este artículo.

Aunque con retraso, aún es momento de que las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía trabajen en la construcción de estas narrativas. Es difícil, pero hay que romper el actual equilibrio precario. De la confrontación en las calles hay que pasar a la de las ideas, para así aportar, en una discusión alturada, en la construcción de un acuerdo nacional que integre y considere a las diferentes regiones del país. No podemos quedarnos con los brazos cruzados. Los espacios son nuestros, ya que desafortunadamente queda claro que no hay posibilidad alguna de avanzar desde los actuales Poder Ejecutivo y el Congreso.

En cuanto a la agenda urgente, es importante señalar que debe procurarse la solución de los problemas de fondo, y no simplemente quedarnos con las propuestas de corto plazo que atienden la coyuntura, olvidándonos que más temprano que tarde estos detonarán más adelante. En esa línea, llevar a cabo elecciones generales inmediatas sin reformas políticas e institucionales es condenarse a repetir los mismos problemas observados a partir del 2016. Por otra parte, hay que recordar que en toda circunstancia el fin no justifica los medios. Hay que generar respuestas paso a paso, en un ambiente de pacificación y reconciliación nacional. En todo momento se deben internalizar las palabras de Gandhi en el sentido de que no hay camino para la paz, sino que la paz es el camino. Se debe rechazar a quienes plantean la necesidad de avivar las contradicciones, sustituyendo esa idea por otra, donde prime el tendido de puentes y la mitigación de exaltaciones, aislando a las y los oportunistas del caos.

---

<sup>21</sup> Cepal. *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Santiago de Chile: Cepal, 2020. En: [rb.gy/9eyq9](http://rb.gy/9eyq9)

En lo inmediato, debemos exigir al gobierno nacional la instalación y conformación inmediata de tres comisiones ciudadanas: en primer lugar, una comisión de la verdad que investigue caso por caso los fallecimientos ocurridos desde diciembre del 2022 (¿qué ocurrió?, ¿qué falló?, determinar responsabilidades y responsables, proceder en lo que corresponda en los casos de negligencia y dolosos, abriendo los procesos de investigación y judiciales que correspondan); en segundo lugar, la instalación de una comisión para la reforma de la Constitución política (definiendo previamente los temas básicos y los intangibles que deben considerarse en su reformulación); y, en tercer lugar, la instalación de una comisión para la reconciliación nacional. Hay que resanar heridas y restablecer el diálogo<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Alarco, Germán. «¿Cómo superar la crisis política y social actual: Perú 2023?». *gestion.pe*, Lima, 24 de marzo del 2023. En: [rb.gy/qvuwh](https://rb.gy/qvuwh)



# **Notas para el análisis del modelo económico.**

## **Carrera de caballos, parada de borricos**

---

*Humberto Campodónico Sánchez  
y Armando Mendoza Nava*

---

### **Sumilla**

En el siguiente artículo se analizarán muchas de las variables del modelo económico que se ha implantado en el Perú desde los años 90. No se trata de un trabajo terminado, sino de «notas» que se han elaborado para un estudio de más largo aliento. Para dicho análisis se examinarán las varias causas que llevaron a un crecimiento importante del Producto Bruto Interno (PBI), sobre todo en la primera década de este siglo, y que, en el discurso oficial, se atribuye a las «bondades» del modelo económico neoliberal. Luego, en concordancia con el carácter de «notas» para un análisis más profundo, se adoptará la fórmula de preguntas y respuestas.



DURANTE LA PRIMERA DÉCADA DE ESTE SIGLO, el Perú vivió un importante crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), atribuido, en el discurso oficial, a las «bondades» del modelo económico neoliberal implementado en el país en la década de los 90.

Como analizamos en este artículo, las causas de dicho crecimiento se pueden atribuir en mayor medida al superciclo de crecimiento de los precios de las materias primas y no tanto al propio modelo económico. En estos últimos 30 años hemos apreciado, como tantas veces en nuestra historia económica republicana, los alcances y los límites de la bonanza económica. Ha sido un periodo de *boom and bust*, frase en inglés que nos habla de un gran auge y luego de una caída profunda. En español podríamos decir: «carrera de caballos, parada de borricos».

Esto ha sucedido porque no se aprovechó el auge para cambiar la estructura productiva, dotándola de una mayor base industrial. Se prefirió el facilismo de continuar con el modelo primario exportador, adoptando la política del «modelo automático»: el «chorreo» vendría por añadidura, motivo por el cual había que dejar que el «libre mercado» (en teoría) gobernara la economía y la sociedad. Como dice Karl Polanyi en su libro *La gran transformación*, la economía se incrustó en la política y la sociedad, tomando las riendas.

En la primera parte de este texto analizaremos las varias causas del crecimiento. Luego, en concordancia con el carácter de «notas» para un análisis más profundo, adoptaremos la fórmula de preguntas y respuestas.

## **Crecimiento: ni tan excepcional ni tan impresionante**

Un argumento repetido en defensa del modelo económico impuesto en el país desde los años 90 y que hasta el presente se mantiene sin mayores modificaciones en lo esencial, es que, gracias al mismo, el Perú ha disfrutado excepcionalmente de periodos de fuerte crecimiento, que de otra forma no habrían ocurrido. Así, en los años de auge los defensores del modelo han promovido la idea de que el Perú, gracias a las bondades del modelo, se constituyó en un caso de éxito que se diferencia radicalmente de aquellos países donde no se adoptaron políticas similares a las que el modelo propugna.

¿Pero qué tan ciertos son estos argumentos? ¿Se puede decir que el modelo económico explica los periodos de auge desde los años 90? ¿Es efectivamente el Perú un caso excepcional de crecimiento económico? ¿La economía peruana rompe con los parámetros y tendencias, o incluso va a contracorriente, de lo que se observan en otros países? Estas y otras cuestiones válidas a menudo se ven opacadas y soslayadas por consideraciones de carácter ideológico. En el calor del debate a favor y en contra, no es raro que se pierda la perspectiva sobre los factores que alimentan el crecimiento.

Cuando se compara el crecimiento desde los años 90 con respecto a otros grupos de países relevantes (ver el cuadro n° 1), lo primero que se constata es la casi perfecta correlación que hay entre la evolución del crecimiento en nuestro país con respecto a las otras agrupaciones. En efecto, contrastando los datos se obtiene una correlación muy cercana a uno, donde el valor uno es perfecta correlación, es decir, cuasi idénticos.

**Cuadro n° 1**  
**Correlación del crecimiento económico del Perú frente a otros grupos relevantes para el periodo 1990-2022**

	América Latina y el Caribe	Países de ingresos medios	Países de ingresos medios - bajos	Países de ingresos bajos
Economía del Perú con respecto a:	0.98	0.98	0.98	0.98
Nota: 1.00 es el máximo valor posible y significa perfecta correlación.				

Fuente: base de datos del Banco Mundial (BM). Ver en: [rb.gy/hwj96d](http://rb.gy/hwj96d)

Elaboración propia.

¿Cómo interpretar estos datos? Básicamente, que en esos mismos años también estaba creciendo la economía de estos países y que cuando la economía peruana se desaceleró, o se contrajo, lo mismo sucedió en las otras naciones. Es decir, que la evolución económica del Perú en décadas recientes, incluyendo sus periodos de auge, no fue una ocurrencia excepcional y milagrosa que fue a contracorriente de las tendencias generales.

¿Cómo explicar esto? En principio hay que señalar que la elevada correlación entre el crecimiento del Perú y el de otras economías nos indica que hay factores comunes. ¿Cuáles serían éstos? No son ningún misterio, sino que han sido largamente identificados y discutidos: el avance de la globalización, el despegue económico de China, las bajas tasas de interés internacionales, la expansión de la inversión mundial y el auge de los precios internacionales de las materias primas.

Este último factor merece ser particularmente destacado por el evidente impacto que tuvo sobre la economía peruana. A partir del año 2003 estos precios internacionales entraron en un periodo de crecimiento sostenido, sobrepasando largamente sus niveles históricos. Ello beneficio a los países ricos en recursos naturales, como el Perú y otros de la región, que vieron los precios

de sus exportaciones, particularmente de la minería, elevarse considerablemente: la llamada «década dorada» del Perú y América Latina.

De igual forma, durante esos años el proceso de globalización de la economía mundial alcanzó su cenit, lo que, combinado con un periodo de tasas de interés estables en los mercados internacionales de capitales, es decir, crédito barato, facilitó un masivo movimiento de inversiones hacia países en vías de desarrollo, como el Perú, país que había liberalizado la cuenta de capitales de la balanza de pagos y puesto en marcha una política de apertura comercial y de reducción arancelaria, basada en los Tratados de Libre Comercio (TLC). En esa misma línea, el despegue de la economía china se tradujo en una considerable expansión de las cadenas de integración productivas-comerciales globales, impulsando y diversificando la demanda por los productos de sectores claves de la economía peruana.

Cuando el superciclo concluyó, alrededor del 2013, la economía peruana entró en un proceso de desaceleración y estancamiento que continua hasta hoy, ante lo cual el modelo no tiene respuesta.

Desde esta perspectiva, resulta que lo que ha sido proclamado como evidencia del éxito excepcional del modelo económico no fue en realidad ni tan evidente ni tan excepcional, sino más bien parte de un proceso generalizado que abarcó a países con distintos regímenes económicos, muchas veces distintos al «modelo peruano».

## **Una estrella que ha ido menguando**

Sin embargo, un argumento planteado por los defensores del modelo es que, si bien el comportamiento de la economía peruana no fue cualitativamente diferente al de economías vecinas, si lo fue en términos cuantitativos, con un crecimiento que, gracias al modelo, sobrepasó largamente al de países vecinos.

Al respecto, investigaciones recientes<sup>1</sup> plantean que el fuerte crecimiento al nivel macro experimentado por el Perú durante la «década dorada» resulta indesligable del marco económico y legal establecido en los años 90, en particular del régimen económico incluido en la Constitución de 1993<sup>2</sup>. En esa lectura, la consagración como precepto constitucional de la primacía del libre mercado y la inversión privada, así como la subordinación del rol del Estado, habrían sido elementos claves que generaron las condiciones internas necesarias para el posterior despegue de la economía peruana.

Cabe señalar que Félix Jiménez y José Oscátegui, en un reciente trabajo de investigación<sup>3</sup>, analizan las premisas metodológicas empleadas por Waldo Mendoza y demuestran que existen falencias y errores cuando utiliza el Método de Control Sintético, lo que desvirtúa sus conclusiones. Partiendo de esa base, demuestran, metodológica y analíticamente, que el auge económico del Perú durante la «década dorada» no tiene relación con el modelo y su marco legal, establecido en la Constitución política de 1993, sino con el superciclo, un factor externo independiente del mentado modelo económico. Así, se señala que, pese al auge del crecimiento, el modelo económico ha sido incapaz de generar una transformación productiva estructural y que el auge de la «década dorada» no ha hecho más que reforzar la orientación del modelo primario exportador de una economía en la que, salvo la minería y otros pocos sectores que operan como enclaves, el resto subsiste en un escenario de alta informalidad y baja productividad<sup>4</sup>.

---

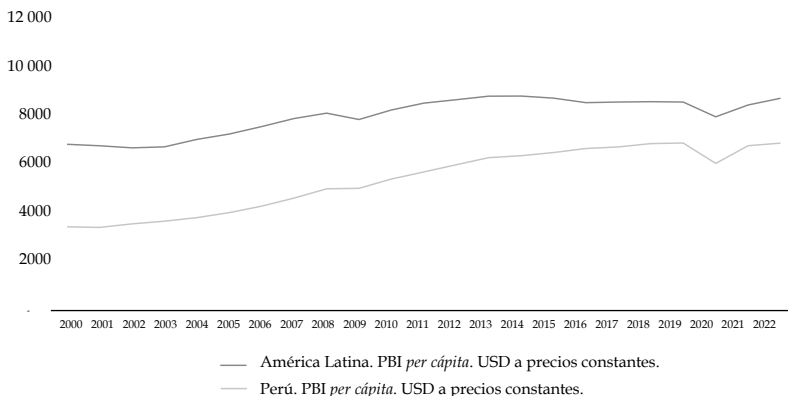
<sup>1</sup> Mendoza, Waldo. *Constitución y crecimiento económico: Perú 1993-2021*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2023.

<sup>2</sup> Mendoza, Waldo. *Constitución y crecimiento económico: Perú 1993-2021*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 2023.

<sup>3</sup> Jiménez, Félix; Oscátegui, José y Arroyo, Marco. *Perú 1990-2021: la causa del "milagro" económico ¿Constitución de 1993 o Superciclo de las materias primas?* Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 2023.

<sup>4</sup> Jiménez, Félix. «El modelo de crecimiento pro-exportador neoliberal y sus límites». *felixjimenez.blogspot.com*, Lima, 10 de noviembre del 2012.

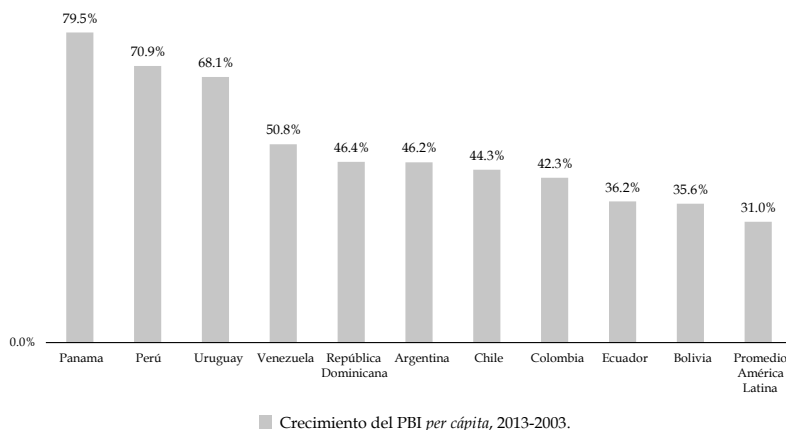
**Gráfico n° 1**  
**Producto Bruto Interno per cápita - Perú**  
**y Latinoamérica, 2000-2022**



Fuente: base de datos y publicaciones estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepalstat).

Es importante evaluar la validez de la afirmación de que fue el modelo económico el catalizador del crecimiento, partiendo del hecho de que el Perú fue, ciertamente, uno de los países de la región que mayor crecimiento alcanzó durante la llamada «década dorada». Pero lo cierto es que incluso en ese auge, el comportamiento del Perú se mantuvo dentro de los parámetros de la región, ciertamente con resultados que fueron superiores al de muchos países, pero que también estuvieron en línea o incluso por debajo de otros. En resumen, una notable *performance* de la economía peruana en dichos años, pero que no resulta excepcional.

**Gráfico n° 2**  
**Crecimiento del PBI per cápita - Perú y**  
**Latinoamérica, 2003-2013**



Fuente: Cepalstat.

La explicación de fondo es que entre el 2000 y el 2010 el índice de precios nominales de nuestras exportaciones más que se duplicó<sup>5</sup>. De hecho, no es la primera vez en nuestra historia, y seguramente no será la última, en que disfrutamos de una bonanza generada por la explotación de nuestros recursos naturales. Recordando las clases de historia y el auge del guano 170 años atrás, se identifican una serie de similitudes tan evidentes como preocupantes en sus consecuencias: un recurso natural cuya demanda internacional genera un periodo de prosperidad y optimismo, el crecimiento y la expansión coyuntural alimentando las expectativas de progreso permanente, y, luego, el fin de la prosperidad fácil y la entrada a un periodo de incertidumbre y estancamiento económico, frente a la cual nuestros gobernantes no tienen respuesta.

<sup>5</sup> Acorde a la data de términos de intercambio de comercio exterior del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

## **Pregunta: ¿La disminución de la pobreza en el Perú del 54% al 20% en el periodo 2001 a 2019 fue producto del modelo económico instaurado con la Constitución de 1993?**

No. La pobreza en América del Sur bajó del 45.4% al 27.8% en ese periodo, es decir, una reducción del 39%. El país que más redujo la pobreza, en términos porcentuales, fue Chile (79%) y el que menos la redujo fue Argentina, con 29%. Perú fue segundo, con el 63%. Hay que notar que Ecuador, Uruguay y Bolivia tuvieron también fuertes reducciones.

### *Cuadro n° 2*

#### *América Latina - Variación de la pobreza 2001-2019 (en %)*

Chile	40	8.6	-79%
Perú	54	20.2	-63%
Ecuador	53.6	25	-53%
Uruguay	16.5	8.8	-47%
Bolivia	66.9	37.2	-44%
Paraguay	37.6	23.5	-38%
Brasil	38.5	24.7	-36%
Colombia	53.9	35.7	-34%
Argentina	50	35.5	-29%
México	46.4	48.8	5%
América Latina	45.4	27.8	-39%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, varios años.

Cabe recalcar en este punto que las políticas económicas aplicadas en los distintos países de la región han sido disímiles. Los países



de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y Perú) han seguido políticas más ortodoxas, a diferencia de Bolivia, Ecuador, Argentina y Brasil. Sin embargo, todos redujeron la pobreza de manera importante.

### **Pregunta: ¿El superciclo de altos precios de los productos básicos tuvo efectos importantes en el crecimiento económico de los países de la región y en la reducción de la pobreza?**

Sí. Los productos básicos tuvieron fuertes alzas en el periodo 2003-2014 debido al alza de su demanda, provocada, en gran medida, por las importaciones provenientes de China, necesarias éstas últimas para su proceso de industrialización. Esa fue la causa del superciclo que dio lugar a un incremento de los términos de intercambio. Mejoraron los precios de los minerales (cobre, oro, hierro, plata, zinc y níquel), de los productos agrícolas (maíz, trigo, soya, banano y café) y de los hidrocarburos (petróleo y gas).

Dice el ex secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), José Antonio Ocampo:

El desempeño de los diferentes grupos de productos se reflejó en los patrones de los TI para los diferentes países. Este mejoramiento entre 2003 y 2008 o 2013 fue mayor para las economías exportadoras de petróleo y minerales, que favorecieron a los países andinos. A estos le siguieron los dos principales exportadores agrícolas, Brasil y Argentina. Los demás países sudamericanos (Paraguay y Uruguay) y México se encontraron en una posición bastante neutra<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Ver: Ocampo, José Antonio. «El desarrollo liderado por los productos básicos en América Latina». En: Gilles Carbonnier, Humberto Campodónico y Sergio Tezanos Vázquez, eds. *Alternative Pathways to Sustainable Development. Lessons from Latin America*. Ginebra: Geneva Graduate Institute, 2017. En: [rb.gy/5wk6ha](http://rb.gy/5wk6ha)

Así pues, al extraordinario contexto del superciclo se añadieron condiciones externas económicas y financieras (incluye los flujos de inversión y tasas de interés bajas) que tuvieron una influencia determinante en nuestras economías. Pero el superciclo de altos precios se terminó en el 2014 y, desde allí, ha bajado el crecimiento económico porque nos hemos vuelto (más) dependientes de las exportaciones de las materias primas.

### **Pregunta: ¿La disminución de la pobreza (hasta el 2019) proveyó a los trabajadores de empleos adecuados o es que aumentó la informalidad?**

El 2023, la Población Económicamente Activa (PEA) está compuesta por 17.3 millones de peruanas y peruanos. De ellos, alrededor de 12.5 millones trabajan de manera informal, lo que equivale al 73% de la población. Esta tasa es exactamente la misma a la que existía el 2008. No hay variación.

La informalidad laboral se identifica con el llamado «empleo precario» (no hay contrato de trabajo, ni vacaciones, ni Compensación por Tiempo de Servicio –CTS–, ni pensión para la vejez, entre otros) y tiene varios problemas que, en realidad, son los del país.

Las 12.5 millones de personas trabajadoras informales se dividen así: 45% son independientes; 24% labora en pequeñas empresas de 2 a 10 trabajadores/trabajadoras; 14% son trabajadoras/trabajadores familiares no remunerados y otro 14% se cataloga como «otros» (aquí pueden entrar desde delincuentes hasta productores de oro, pasando por la tala ilegal); el 3% restante corresponde a los/las trabajadoras del hogar.

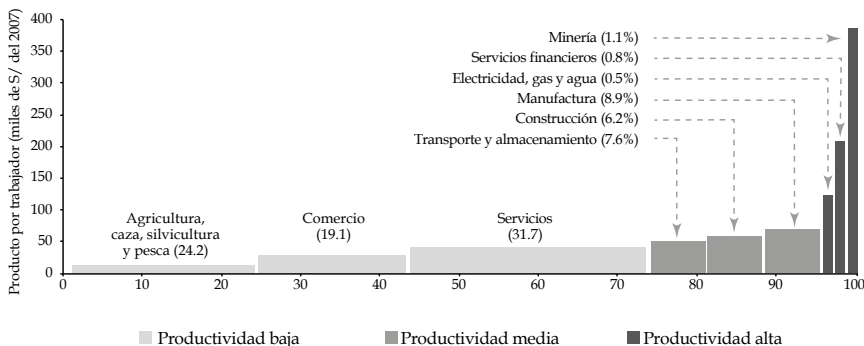
Es importante destacar que la mayoría de las/los trabajadores informales no necesariamente son pobres: la pobreza en el 2019 alcanzaba al 20% de la población y la informalidad al 75%, ergo, una buena parte de las/los informales no son pobres.

El problema es, de un lado, la baja productividad del sector informal y su escaso aporte en valor agregado, y, de otro, el enorme crecimiento de las economías delictivas que generan importantes «ingresos ilegales».

Todo lo contrario ocurre con el sector formal. La más alta productividad está en la minería, en los servicios financieros y en electricidad, gas y agua. Pero este sector solo emplea al 2.4% de la PEA (ver el gráfico n° 3). Le sigue la productividad media: manufactura, construcción, transporte y almacenamiento, con el 22.7%. Después vienen los sectores de baja productividad (con buena cantidad de informales): servicios, comercio, agricultura, caza y pesca, con el 75%.

Dicho esto, hay que remarcar que sectores modernos y con alta productividad aparecen «subsumidos». Allí están, por ejemplo, los restaurantes de alta gama en el sector servicios, los grandes *malls* en el sector comercio y la agroindustria costera en la agricultura en general.

**Gráfico n° 3**  
**Perú: estructura productiva 2019**



Fuente: Gamero, Julio y Pérez, Julio. *Perú: Impacto de la COVID 19*. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2020. Ver en: [rb.gy/y2iyh](https://rb.gy/y2iyh)

## **Pregunta: ¿De qué manera los supuestos del modelo económico nos llevaron a tener un sector informal con baja productividad?**

El modelo económico (con superciclo y todo) generó una estructura productiva que dio este resultado neto: aumentó la economía dual (formal/informal), pues las reformas llevaron a la creación de una economía altamente productiva con actividades y empresas de «clase mundial», al mismo tiempo que a un alto crecimiento de la informalidad en el mercado laboral.

Dice José Antonio Ocampo, en el trabajo ya citado:

El principal supuesto del pensamiento ortodoxo –que el aumento de la productividad en los sectores dinámicos conduciría a un crecimiento más rápido de la productividad general– no se materializó, debido a la creciente proporción de la fuerza laboral en los sectores informales de baja productividad, lo que arrastró a la baja la productividad general<sup>7</sup>.

En el Perú, según el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF):

(..) la productividad laboral de trabajos formales equivalía a 3 veces la informal. (..). El sector informal produce 20% del valor agregado total y emplea a más del 70% de los trabajadores a nivel nacional, lo que sugiere que la informalidad es uno de los factores detrás de la baja productividad laboral en Perú<sup>8</sup>.

A esto, agregamos: no solo aumentó la «economía dual», sino que se acentuó el centralismo. Según el Instituto Nacional de

---

<sup>7</sup> Ver: Ocampo, José Antonio. «El desarrollo liderado por los productos básicos en América Latina». En: Gilles Carbonnier, Humberto Campodónico y Sergio Tezanos Vázquez, eds. *Alternative Pathways to Sustainable Development. Lessons from Latin America*. Ginebra: Geneva Graduate Institute, 2017. En: rb.gy/5wk6ha

<sup>8</sup> Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). *Nota de Productividad Perú. Policy Paper # 9. Productividad es la clave para retomar la senda de crecimiento*. Caracas: CAF, 2022. En: rb.gy/w9t6l0

Estadística e Informática (INEI), la informalidad en Lima es de 52%, pero en Cajamarca, Puno, Ayacucho, Huancavelica, Amazonas, San Martín, Huánuco y Apurímac es cercana al 90%.

**Pregunta: ¿Los países de la región aprovecharon el superciclo para diversificar sus aparatos productivos, sobre todo del sector industrial, que mejora la productividad y crea mayor valor agregado?**

No. Dice la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Onudi):

(...) la región no ha aprovechado las cadenas de valor global, lo que refleja un abandono prematuro de las políticas industriales durante los años 90 en adelante, debido a las políticas del Consenso de Washington. En lugar de internacionalizar su producción, los países de América Latina y el Caribe experimentaron una desindustrialización prematura y la internacionalización de sus mercados de consumo interno<sup>9</sup>.

Y agrega:

(...) la importancia relativa del sector industrial de América Latina ha disminuido aún más tras la crisis del COVID-19, y se estima que el crecimiento anual del Valor Agregado Manufacturero (VAM) se contrajo un 12% en 2020, lo que supone el mayor descenso a nivel global<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Masera, Diego. «La industrialización en América Latina y el Caribe: retos y oportunidades». *iap.unido.org*, Viena, abril del 2022. En: [rb.gy/tbn843](https://rb.gy/tbn843)

<sup>10</sup> Masera, Diego. «La industrialización en América Latina y el Caribe: retos y oportunidades». *iap.unido.org*, Viena, abril del 2022. En: [rb.gy/tbn843](https://rb.gy/tbn843)

## **Pregunta: ¿Qué políticas de crecimiento y desarrollo proponen hoy los organismos multilaterales para países en desarrollo?**

La mayoría de los organismos multilaterales –Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y CAF– impulsaron desde la década del 80 las políticas neoliberales del «ajuste estructural», que tomaron forma definitiva con el Consenso de Washington en 1990.

Ante el fracaso de estas políticas, que se agudizó con el fin del superciclo de altos precios de las materias primas (2003-2014), los organismos multilaterales modificaron su enfoque. El BID destacó que se habían cometido errores al desechar de plano todas las políticas de desarrollo industrial y publicó el libro *Repensando el desarrollo productivo*. Allí se propone retomar esas políticas que ahora consideran indispensables para tratar de cerrar la brecha de productividad existente (debido a la gran informalidad de la economía) e impulsar empresas que otorguen mayor valor agregado, y proveer mayores empleos adecuados en el sector formal.

De su lado, la OCDE critica que el eje de las reformas y políticas económicas del Perú se hayan centrado en el sector formal. En un último estudio sobre el país, dicen:

Avanzar hacia una economía de altos ingresos basada en el conocimiento y la innovación –respaldados por una amplia base de empresas productivas y formales– requiere un conjunto de nuevas condiciones adecuadas. Las anteriores rondas de reformas se centraron sobre todo en un pequeño número de instituciones públicas que se convirtieron en «islas de eficiencia» con el fin de garantizar un marco de condiciones favorables –como estabilidad macroeconómica, acceso al capital y previsibilidad regulatoria– para la relativamente pequeña economía formal, especialmente

en el sector de las materias primas. Sin embargo, conseguir un entorno empresarial que respalde el desarrollo y el crecimiento de la productividad de una parte mucho más amplia y diversa de la economía exige reformas de mayor alcance<sup>11</sup>.

## **Pregunta: ¿Por qué ha aumentado la actividad delictiva e informal?**

Por lo señalado ya antes: porque el sector productivo no tiene la capacidad de absorber la mano de obra que entra al mercado todos los años. Francisco Durand, en su libro: *El Perú fracturado*, nos dice que hay tres sectores socioeconómicos: el formal, el informal y el delictivo.

Afirma que:

(...) están separados y articulados a la vez. La articulación es posible porque el sector informal y el delictivo ofrecen alternativas que no están dadas en el sector formal y ante su incapacidad de generar mayor cantidad de trabajo y de empresas registradas. Por eso la gente entra a esas economías alternativas que están semifuera de la ley. Así, estas nuevas fracturas se suman a las viejas: entre ricos y pobres, entre el campo y la ciudad, entre otras, que hacen posible definir al Perú como un país fracturado<sup>12</sup>.

En el libro: *Las economías criminales y su impacto en el Perú*<sup>13</sup>, los autores dan la cifra de USD 7014 millones generados por la economía criminal (ver el gráfico n° 4). Las más importantes son la minería ilegal (USD 1777 millones), la trata de personas

---

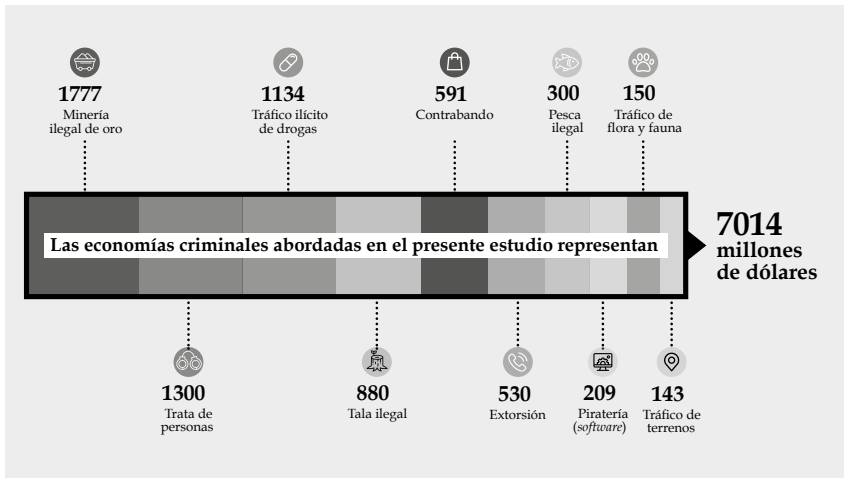
<sup>11</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*. Lima: OCDE, 2023, p. 63. Ver en: [rb.gy/uu7bs5](https://rb.gy/uu7bs5)

<sup>12</sup> Durand, Francisco. *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2007.

<sup>13</sup> Valdés, Ricardo; Basombrío, Carlos y Vera, Dante. *Las economías criminales y su impacto en el Perú*. Lima: Fundación Adenauer - Capital Humano y Social (CHS) - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), 2023.

(USD 1300 millones), el tráfico ilícito de drogas (USD 1134 millones), el contrabando (USD 591 millones), la extorsión (USD 530 millones), la pesca ilegal (USD 300 millones) y la piratería de *software* (USD 209 millones), entre otros.

**Gráfico n° 4**  
***Piso estimado del tamaño anual de la economía criminal en el Perú***



Fuente: Valdés, Ricardo; Basombrio, Carlos y Vera, Dante. *Las economías criminales y su impacto en el Perú*. Lima: Fundación Adenauer - Capital Humano y Social (CHS) - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), 2023.

A manera de conclusión sobre el tema, Durand nos dice:

Una cuestión central es que esos sectores necesitan del Estado, como lo hacen los formales, para neutralizarlo, para que se haga de la vista gorda y deje de combatirlos y eso por varias razones, entre ellas porque requieren control territorial de los corredores de entrada y salida de sus productos. Necesitan una maquinaria de influencia, o sea, tener representación política, por ejemplo,



en el Congreso, de manera indirecta o indirecta. Y el principal mecanismo es la coima, más que la violencia<sup>14</sup>.

## **Pregunta: ¿Cuáles son las perspectivas del PBI potencial del Perú para los próximos años?**

El PBI potencial estima cuáles son las perspectivas de crecimiento futuro de una economía, tomando en cuenta las más importantes variables que influyen en ella. Dice el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): «Como el Perú es una economía pequeña y abierta y exportadora de materias primas, el 59% del crecimiento del PBI ha estado vinculado a factores externos y el 41% a los factores internos»<sup>15</sup>.

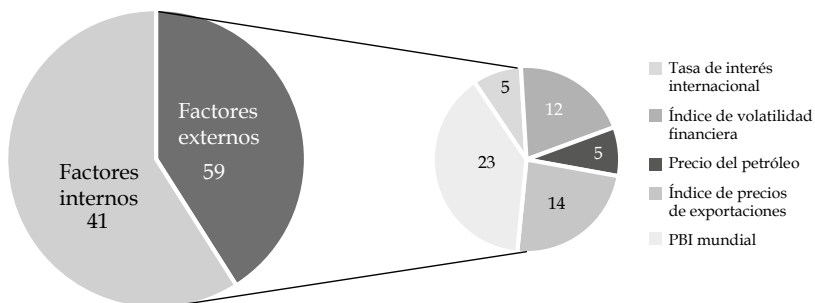
Como se aprecia en el gráfico n° 5, los factores externos más importantes para el Perú son cinco: el PBI mundial (23%), el índice de precios de las exportaciones (14%), los costos de financiamiento externo (5%), el precio del petróleo (5%) y el índice de volatilidad financiera (12%).

---

<sup>14</sup> «En el Perú, formalidad, informalidad y delito son parte del mismo sistema. Entrevista a Francisco Durand por Eduardo Ballón y Alberto Adrianzén». *revistaquehacer.pe*, Lima, setiembre del 2021. Ver en: [rb.gy/c208j7](http://rb.gy/c208j7)

<sup>15</sup> Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el Congreso de la República, el 8 de setiembre del 2022.

**Gráfico n° 5**  
**Determinantes de la variabilidad del PBI del Perú**  
**en los últimos 15 años (%)**



Por otro lado, pasada la pandemia de COVID-19, se pronostica que tendremos «la década perdida de la globalización». Algunos hablan del estancamiento secular, con bajo crecimiento de la demanda. Si a ello le agregamos la alta inflación pospandemia, estamos en un contexto de estancamiento con inflación<sup>16</sup>.

En este sentido, el MEF ha realizado proyecciones sobre el PBI potencial del Perú. Dice que, en un inicio, el PBI comenzó a levantar con el superciclo (desde el 2004), para luego tener una fuerte caída el 2009 debido a la «gran recesión mundial». Es así que desde el 2014 la desaceleración es grande y las tasas oscilan en alrededor del 3%. En el 2020 viene la gran caída por la pandemia de COVID-19 y el rebote inmediato del 2021. Se pronostica entonces que del 2023 al 2026 habrá un PBI de 3% en promedio<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Otros, como Robert Gordon, de la Universidad Northwestern, dicen que los nuevos inventos de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) no han tenido el mismo impulso de las anteriores revoluciones industriales (desde el siglo XVIII hasta hoy), por lo que no se puede esperar que estos relancen el crecimiento.

<sup>17</sup> MEF. *Marco Económico Multianual, 2023-2026*. Lima: MEF, 2022. Ver en: [rb.gy/ucztkd](http://rb.gy/ucztkd)

Pero después de esa proyección, mucha agua ha pasado bajo el puente y la situación ha empeorado: este año el PBI sería de 0%. Y el PBI potencial de los próximos años debiera ser bastante inferior al 3% proyectado en el 2022. Esto quiere decir que estamos lejos del crecimiento económico de la época del superciclo de las materias primas. Así pues, lo que nos espera, al Perú y al mundo, son años de escaso crecimiento.

### **A modo de conclusión**

La discusión acerca del modelo bajo cuyos parámetros se ha desenvuelto la economía peruana en las últimas décadas, sus bondades y limitaciones, puede resultar un emprendimiento extenso y complejo, marcado por controversias y sesgos ideológicos. Pero, más allá del entramado de argumentos y contraargumentos que pueden hacerse, en favor y en contra, esta es una discusión que, tarde o temprano, es zanjada por los datos que nos provee la realidad.

Lo cierto es que los datos no dan para apuntalar la afirmación de que el impresionante crecimiento que la economía peruana registró durante la cada vez más lejana «década dorada», se explica fundamentalmente por el modelo. Por el contrario, hay evidencia y argumentos de que dicho auge se explica principalmente por factores externos, los que impactaron favorablemente no solo al Perú sino también a la región en general.

En esa misma lógica, los avances que se dieron durante la «década dorada» en el campo social, tales como la reducción de los niveles de pobreza, aunque significativos, no fueron cualitativamente diferentes a lo que se experimentó en el resto de la región. El Perú, lejos de ser un caso excepcional atribuible al modelo, fue básicamente otro país que fue parte de un avance general en el campo social durante dicho periodo.

Lo cierto es que hay evidencia que indica que el proceso de fuerte crecimiento durante la «década dorada» no se tradujo en una transformación estructural de la economía peruana. Así, problemas de fondo como la informalidad y las brechas de productividad entre sectores, lejos de reducirse o resolverse, se mantuvieron y se reforzaron.

Como resultado, el proceso de fuerte crecimiento no se tradujo en cambios sustantivos en las estructuras y parámetros de la economía. Las debilidades y deficiencias ya conocidas continuaron y las consecuencias las vemos al presente, con un aparato productivo mal preparado para un proceso de desarrollo sostenido e inclusivo, con el agravante de que ahora ya no hay ola externa que gratuitamente nos impulse.

No solo eso. En estos 30 años, la economía peruana se fracturó y tenemos ahora tres sectores: el formal, el informal y el delictivo, habiendo los dos últimos crecido tanto en cantidad de población como en importancia económica. Las explicaciones acerca de su crecimiento se apoyan en las mismas premisas: de un lado, el enfoque exclusivo en el sector formal de la economía y las «islas de eficiencia» construidas para su exclusivo desarrollo; y, de otro, la incapacidad del sector formal (impulsado por el modelo) para absorber la nueva población que ingresa al mercado de trabajo debido a que no han existido políticas de impulso al desarrollo productivo.

Ese es el legado de los 30 años de modelo neoliberal, lo que se resisten a admitir sus defensores. Por el contrario, desean retroceder el reloj a principios de los años 90, sin reconocer responsabilidad alguna por las graves consecuencias económicas, políticas y sociales que hoy atraviesa el país. Los defensores del modelo tienen memoria selectiva: todo lo bueno que sucedió es de ellos, como por ejemplo el crecimiento económico del superciclo, lo que, hemos visto, no es así. Y todo lo que salió mal o no se hizo es culpa de «los otros». ¿Quiénes son esos? Todos menos ellos.

De lo que no hay duda es que estos son los resultados del tipo de crecimiento que hemos tenido. Y eso es lo que tiene que cambiar. La agenda económica debe incluir una discusión sobre las alternativas de solución para las tres economías del Perú fracturado, tema que trataremos en un próximo artículo.



# Una radiografía de la resiliencia económica en el Perú

*Raúl Mauro M.*

## **Sumilla**

Este artículo analiza la capacidad de la economía peruana para resistir y recuperarse de la crisis económica asociada a la pandemia de COVID-19. El autor concluye que si bien el país ha mostrado una cierta resiliencia, existen una serie de desafíos estructurales que limitan su capacidad para recuperarse plenamente y alcanzar un crecimiento sostenible.

Dentro de los puntos clave para este análisis, tenemos: que la economía peruana se contrajo 11% el 2020, lo que representó un fuerte golpe para la actividad económica y la pobreza; que el gobierno respondió a la crisis con un plan económico que incluyó medidas de contención de la pandemia, apoyo a las empresas y ayudas sociales a las familias más vulnerables; que si bien el país ha comenzado a recuperarse, el costo económico de la crisis aún permanece; y que los principales desafíos para la resiliencia económica del Perú son la baja diversificación económica, la debilidad del capital humano y la falta de confianza en las instituciones públicas.

Finalmente, el autor reconoce que el Perú tiene el potencial de superar los desafíos estructurales que limitan su resiliencia económica, pero que para ello es necesario un esfuerzo conjunto del gobierno, las empresas y la sociedad civil para fortalecer primero la democracia. En particular, es necesario invertir en educación, innovación y gobernanza para así crear una economía más resiliente y sostenible.



## Introducción

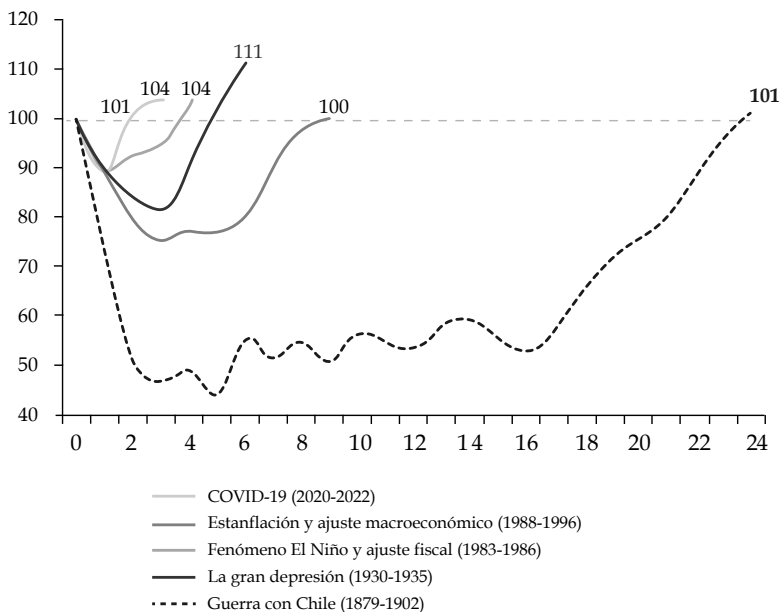
La resiliencia económica de un país se pone a prueba en momentos de crisis y la pandemia de COVID-19 no fue la excepción para el Perú. La severidad de las medidas tomadas en aquel momento para evitar que la población se contagie, la fragilidad del sistema de salud para atender a la población contagiada y la masiva informalidad del empleo contribuyeron a un conjunto de resultados muy lamentables, tanto en lo social como en lo económico y en lo político. Pero el país parece estar mostrando signos de recuperación económicos significativos. Nuevos negocios van apareciendo, otros reabriendo y otros más van reinventándose. Todo esto en medio de un sistema que luego de la pandemia continúa siendo igual o más desafiante, con un sistema de salud que sigue siendo lento y precario, con un sistema educativo con persistentes brechas de infraestructura y con un mercado de trabajo inundado de informalidad que afecta a más del 70% de la fuerza laboral. En este artículo analizaremos diversos aspectos fundamentales que contribuyen a la resiliencia económica, esto es, la capacidad del país para recuperarse rápidamente de un *shock*, identificando cómo el país ha enfrentado los desafíos y qué lecciones pueden extraerse.

## Historia oficial de la resiliencia peruana

La crisis de la COVID-19 empezó en el Perú a mediados de marzo del 2020 y tuvo una duración de aproximadamente dos años. Más de 221 000 personas fallecidas se han contabilizado, una caída estrepitosa del Producto Bruto Interno (PBI) de 11 puntos porcentuales y una pérdida de más de 4.8 millones de empleos constituyeron el dramático saldo para un país que se ha jactado de sobrevivir y remontar con éxito a diversas crisis a lo largo de su historia: la guerra con Chile, la gran depresión de los años 30, el fenómeno de El Niño de los 80 y la estanflación y ajuste macroeconómico de fines de los 80 y principios de los 90. La recuperación observada pos-COVID-19 aparece, por cierto, siendo un fenómeno de resiliencia bastante rápida y prometedora. Veamos.

El gráfico n° 1, preparado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para una presentación ante inversionistas foráneos hace casi un trimestre, nos muestra la idea de que la crisis económica asociada a la COVID-19 en realidad no habría sido tan grave ni profunda, si es que se la compara con las crisis antes experimentadas por el país. Además, el gráfico también nos muestra que la cantidad de años tomada por la economía peruana para recuperarse ha sido cada vez más breve. En efecto, mientras que para el caso de la guerra con Chile nos demoramos casi un cuarto de siglo para recuperar el nivel del PBI previo, la crisis de fines de los 80 nos tomó poco menos de una década para recuperar el nivel del PBI observado justo un año antes de ella. En el caso de la crisis de la COVID-19, para remontar la caída e igualar al PBI del 2019, tan solo nos ha tomado un par años. En ese sentido, la narrativa oficial parece enfocarnos con el mantra que se suele colocar en la mayoría de documentos emitidos por el MEF: que el país cuenta con sólidos fundamentos macroeconómicos y que, gracias a ellos, se explicaría la rápida recuperación de la economía hasta la fecha.

**Gráfico n° 1**  
**Las crisis económicas de la historia del Perú**  
**(PBI previo al año de la recesión = 100)**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

## Definiendo y midiendo la resiliencia económica

Existen no pocos estudios que se han realizado para evaluar la magnitud y la capacidad de los países de casi todo el planeta para enfrentar las crisis o *shocks* de diversas fuentes sobre su economía. Una de las definiciones operativas más útiles en ese sentido es la presentada por el Banco Mundial, en el que señala que la resiliencia es la capacidad de una economía o sociedad para minimizar las pérdidas de bienestar ocasionadas por un desastre. Desde un punto de vista económico, cuando ocurre un desastre o una disrupción sobre una determinada sociedad, esta causa una perturbación en

el desempeño económico ocasionando impactos negativos en los activos, el producto, el empleo y el consumo<sup>1</sup>. Conviene precisar en este punto que la capacidad a la que se hace alusión en el concepto de resiliencia económica es inducida o estimulada por el Estado a través de políticas públicas específicas con tal fin<sup>2</sup>.

Profundizando en el concepto, el Banco Mundial señala que la resiliencia económica abarca dos componentes: en primer lugar, la capacidad de una sociedad para contener o mitigar inmediatamente los impactos negativos del *shock* en términos de pérdidas económicas y sociales; y, en segundo lugar, la capacidad de una sociedad para reconstruir y recuperarse. En este contexto, es importante destacar que la otra cara de la resiliencia es la vulnerabilidad que ostenta un país determinado al ser expuesto a un *shock*. El caso peruano pareciera ser particularmente especial para esta consideración debido a que, como bien ha señalado el Marco Macroeconómico Multianual 2016-2018<sup>3</sup>, más del 55% de la variación del PBI peruano se debe a factores externos y porque el Perú es uno de los países que históricamente ha sido más afectado por el fenómeno de El Niño.

Cuando el Perú fue impactado por la pandemia de la COVID-19, el plan desplegado por el gobierno de turno acumuló un costo que superó rápidamente los 12 puntos porcentuales del PBI, los cuales fueron destinados, en primer lugar, para la contención de la pandemia, y, en segundo término, para implementar un plan económico con el objetivo de evitar que las empresas pierdan liquidez, y así impedir que se rompa la cadena de pagos de la

---

<sup>1</sup> Hallegatte, Stephane. *Economic Resilience. Definition and Measurement*. Washington D.C.: The World Bank - Climate Change Group - Office of the Chief Economist, 2014.

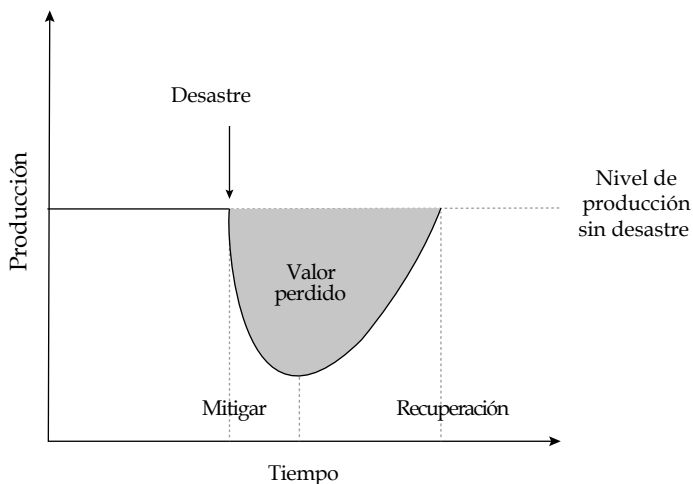
<sup>2</sup> Briguglio, Lino; Cordina, Gordon; Farrugia, Nadia y Vella, Stephanie. *Economic vulnerability and resilience concepts and measurements. Research Paper No. 2008/55*. Helsinki: United Nations University (UNU) - World Institute for Development Economics Research (Wider), 2008.

<sup>3</sup> Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). *Marco Macroeconómico Multianual 2016-2018*. Lima: MEF, 2018, p. 35.

economía, salvar empleos formales y ayudar económicamente a las familias más vulnerables.

Para implementar tal descomunal plan, fue necesario que el MEF garantizara la emisión de *repos* para la provisión de créditos de costo cercano a cero a la economía (Plan Reactiva Perú), además de financiar el presupuesto para incrementar la capacidad de atención del sector Salud, comprar las vacunas internacionales que ayudaron a enfrentar eficazmente al virus y la entrega de bonos a las familias más vulnerables. También se destinaron recursos adicionales para la recuperación de la infraestructura pública, aunque los avances observados en los últimos meses sobre este punto han sido un tanto lentos y dispares según sectores y niveles de gobierno subnacionales.

**Gráfico n° 2**  
**Representación gráfica del concepto de resiliencia**



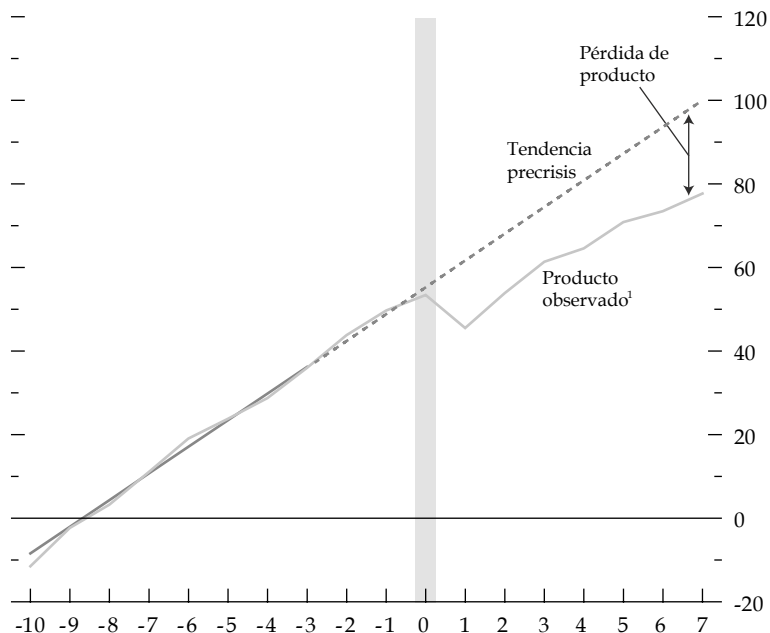
Adaptado de: Hallegatte, Stephane. *Economic Resilience. Definition and Measurement*. Washington D.C.: The World Bank - Climate Change Group - Office of the Chief Economist, 2014.

Desde un punto de vista cuantitativo, un primer problema a destacar del planteamiento del Banco Mundial se encuentra explicado en los informes del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC), publicados en octubre del 2009 y del 2021, respectivamente. En el caso del informe del FMI, se propone una metodología sencilla para medir las pérdidas económicas del crecimiento asociadas con una crisis hasta su eventual recuperación. En aquel entonces el fenómeno disruptivo relevante para el análisis fue la crisis financiera internacional que tuvo su origen en las hipotecas *subprime* de los Estados Unidos<sup>4</sup>. De acuerdo con esta perspectiva, aunque el documento no buscaba explícitamente precisar el concepto de resiliencia económica, sino más bien lo que procuraba era proveer de una metodología sencilla para medir los costos asociados al impacto de una crisis, la idea es medir la pérdida de producción asociada con una crisis como la diferencia entre el nivel real observado de producción y la tendencia que se esperaba en base a las condiciones prevalecientes previa a la crisis. El FMI propone que la línea de tendencia precrisis se estime en base a los datos de siete años previos a la crisis y que se observe si en los siguientes siete años el indicador del crecimiento retoma la tendencia original. El FMI apela a la simplicidad del enfoque y a la posibilidad de que este siga una metodología transparente, y que se puede replicar para cualquier país con sus propias estadísticas. La conclusión más interesante de este análisis es que el producto *per cápita* no se recupera a su tendencia precrisis porque el capital por trabajador/trabajadora, la tasa de desempleo y la productividad no retornan típicamente a su tendencia precrisis dentro de los siete años posteriores a la crisis.

---

<sup>4</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI). *World Economic Outlook. Sustaining the recovery*. Washington D.C.: FMI, 2009.

**Gráfico n° 3**  
**Corea del Sur 1977: caso ejemplo presentado por el FMI**  
**para medir el costo del impacto de una crisis**  
**(Año 0 = año de la crisis)**



Nota: La tendencia precrisis es estimada a partir del año  $t=-3$  y es extrapolada linealmente a continuación. La línea punteada indica que la extrapolación de la tendencia es hasta el año  $t=7$ .

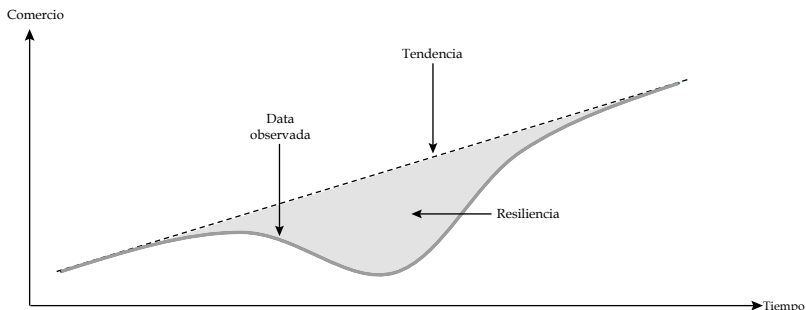
Producto = logaritmo del PIB *per cápita*, 100 iguala la tendencia en el año 7.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI). *World Economic Outlook. Sustaining the recovery*. Washington D.C.: FMI, 2009, p. 125.

El informe de la OMC del 2021, por su parte, presenta un análisis parecido al del FMI, pero esta vez enfocándose específicamente en el concepto de resiliencia económica. La propuesta es medir este concepto como la desviación acumulada respecto de la tendencia del indicador precrisis. Mientras más pequeña sea el área de desviación, mayor la capacidad de resiliencia económica en relación al indicador de referencia analizado. Es decir, se combinan la

información de la profundidad y de la temporalidad del impacto de la crisis para abordar de manera operativa la medición de la resiliencia.

**Gráfico n° 4**  
**La medida de resiliencia económica se toma en referencia a la tendencia precrisis**

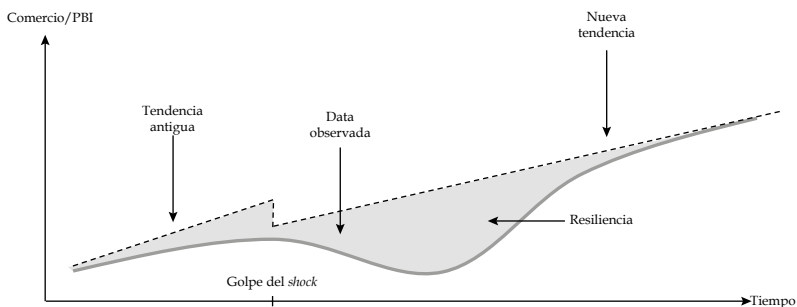


Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC). *World Trade Report 2021. Economic Resilience and Trade*. Ginebra: OMC, 2021, p. 62.

Aunque este enfoque es sencillo, la OMC problematiza esta propuesta al señalar que las tendencias lineales de los indicadores económicos previos a una crisis (en este caso del volumen del comercio mundial) deben representar adecuadamente los cambios estructurales que se producen como consecuencia de las crisis. Por ejemplo, en el caso de la pandemia de COVID-19 es muy probable que se haya producido muchos cambios en la forma como trabajamos y como se realizan los negocios ahora. Una estrategia de análisis alternativa más realista, sugerida por el mismo informe, sería, por lo tanto, utilizar una variable relativa en vez de una absoluta para medir los cambios en la tendencia del comercio mundial, e incorporar la nueva tendencia derivada del impacto de la crisis. El problema con este enfoque es que exige la utilización de técnicas de análisis econométrico de series de tiempo que pueden ser un tanto sofisticadas para realizar esta medición.



**Gráfico n° 5**  
**La medición de la resiliencia puede ser ajustada**  
**para tomar en cuenta la tendencia poscrisis**



Fuente: OMC. *World Trade Report 2021. Economic Resilience and Trade*. Ginebra: OMC, 2021, p. 63.

Desde un punto de vista más cualitativo, cabe destacar que existe un concepto más amplio sobre la resiliencia económica brindado por la Comisión Europea, que complementa el anterior enfoque. De acuerdo con esta posición, utilizada por el Instituto ZOE, el concepto «se refiere a la capacidad no sólo para resistir y afrontar los desafíos sino también transformarse de forma sostenible, de manera justa y democrática»<sup>5</sup>. Desde este punto de vista, no solo se trata de mitigar y reconstruir la economía en términos macroeconómicos, sino que este proceso se produzca bajo principios de sostenibilidad, justicia y democracia, para asegurar que la recuperación sea de manera más equitativa y justa para con toda la ciudadanía. Con este enfoque, el informe del Instituto ZOE aplica las mediciones para 25 economías europeas, las cuales son ordenadas a través del indicador de resiliencia económica, que tiene 27 indicadores que forman parte de 6 dimensiones:

<sup>5</sup> Hafele, Jakob; Bertram, Lukas; Demitry, Nora; Le Lannou, Laure-Alizée; Korinek, Lydia y Barth, Jonathan. *The Economic Resilience Index. Assessing the ability of EU economies to thrive in times of change*. Colonia: ZOE Institute for Future-fit Economies, 2023.

independencia económica, educación y habilidades, resiliencia financiera, gobernanza, capacidad productiva, y cohesión y progreso social.

Un segundo informe relevante a este tipo de clasificaciones es el publicado por la FM Global Group<sup>6</sup>, una corporación de seguros con sede en los Estados Unidos, que analiza la resiliencia económica de 180 países con un indicador resumen que va de 0 (mayor riesgo) a 100 (menor riesgo). Su metodología propone analizar este concepto a partir de tres componentes que comprenden 15 indicadores de seguimiento: el económico (productividad, riesgo político, energía, tasa de urbanización y gasto en salud), el de calidad de riesgo (exposición al riesgo sísmico, exposición al riesgo climático, la calidad de riesgo climático, calidad de riesgo de incendios y calidad del riesgo cibernético) y el de cadena de suministros (calidad de la infraestructura, control de la corrupción, gobernanza corporativa, visibilidad de la cadena de suministro y temporalidad de la cadena de suministro). De acuerdo con esta clasificación, el Perú resulta en el puesto 80 de 130 países evaluados, con un índice de resiliencia económica de 45,7, esto es, menor al 50%.

## **Mirando el caso peruano**

Hace algunos años escribí un libro donde citaba un estudio<sup>7</sup> en el que se analizaba el carácter bivalente de la elasticidad crecimiento/pobreza. Para América Latina, dicho estudio reportó que cuando las condiciones económicas eran favorables, la pobreza se reducía a una tasa de 0.6 por cada punto de crecimiento económico. En contraste, cuando la recesión acechaba, la pobreza se incrementaba a una tasa de 1.8 por cada punto de caída del PBI.

---

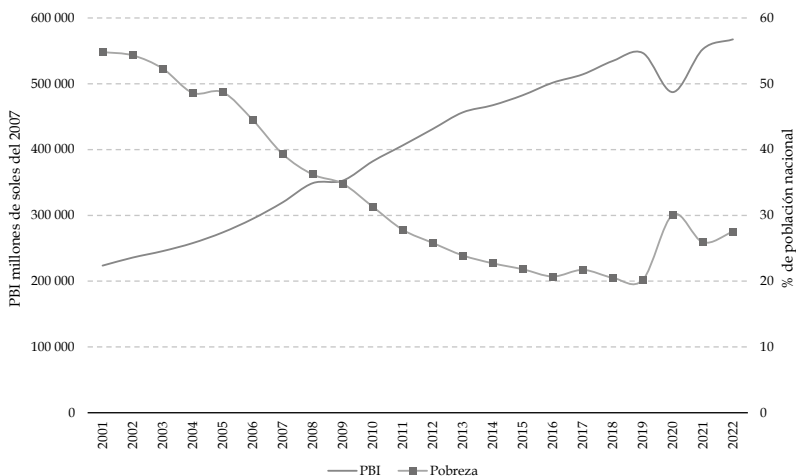
<sup>6</sup> Ver: FM Global Group. Tools and Resources. Everyday Tools Give You Ongoing Support. En: [rb.gy/vpkxh2](http://rb.gy/vpkxh2)

<sup>7</sup> Mauro, Raúl. *La quimera del desarrollo en el Perú*. Lima: desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 2005.

Para el caso peruano, calculé con los datos disponibles entonces que por cada punto de crecimiento económico la pobreza se redujo en 0.2 puntos. Inversamente, por cada punto de caída del PBI, la pobreza se incrementó en 2.2 puntos. Podía extrapolarse a partir de estos cálculos que bastaría un año de recesión para «evaporar» todo el esfuerzo realizado por la sociedad durante una década para reducir la pobreza.

Esta observación premonitoria fue validada con la experiencia peruana entre el 2010 y el 2020. La crisis económica asociada a la ocurrencia de la pandemia durante el 2020 regresó los niveles de pobreza a los observados aproximadamente entre el 2010 y el 2011. Diez años de avance en la mejora de los niveles de vida fueron evaporados por un año de recesión severa.

**Gráfico n° 6**  
***Evolución del PBI y la pobreza en el Perú***



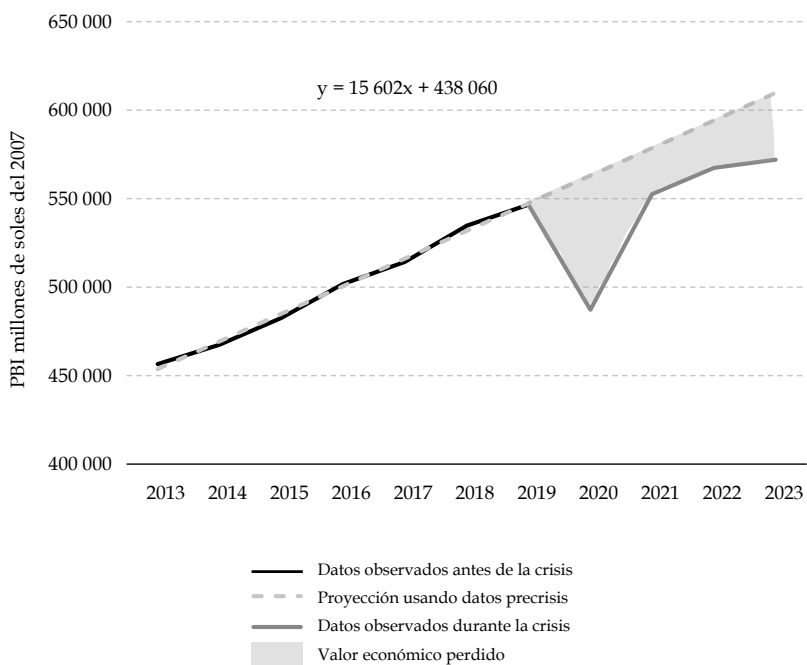
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Elaboración propia.

Visto los datos del gráfico, ¿cuál es el nivel de resiliencia que se estima tendrá la sociedad peruana para que, con la recuperación de la economía, se pueda reconstruir lo perdido en términos de los indicadores de pobreza? Aquí ofrecemos algunos datos y lineamientos para considerar un debate nacional sobre una estrategia que permita que la nueva normalidad no sea una narrativa, sino una realidad.

Una primera observación tiene que ver con la capacidad de la economía peruana para recuperar no solo los niveles observados antes de la pandemia, sino, como ya hemos discutido, para retomar la senda de crecimiento que se previa iba a seguir antes de ella. Tomando como pauta la metodología sugerida por el FMI, asumimos una tendencia lineal considerando los siete años previos a la crisis del 2020 y, posteriormente, calculamos los niveles de PBI que corresponderían dada la tendencia encontrada hasta el año 2023. Luego de ello, calculamos la diferencia con los datos del PBI observados realmente hasta el 2023. Cabe anotar que para el 2023 tomamos como referencia el dato estimado de cierre del año del Banco Mundial que señala que el Perú crecerá 0.8%.

**Gráfico n° 7**  
**La resiliencia de la economía peruana en cuestión**



Fuente: INEL.

Elaboración propia.

**Cuadro n° 1**  
**Costo económico acumulado del impacto de la pandemia de COVID-19**

Año	PBI	PBI tendencia	Diferencia
2013	456 435		
2014	467 308		
2015	482 506		
2016	501 581		
2017	514 215		
2018	534 626		
2019	546 605		
2020	487 191	562 876	75 685
2021	552 560	578 478	25 918
2022	567 390	594 080	26 690
2023*	571 929	609 682	37 753
<b>Acumulación de desviaciones respecto de la tendencia</b>			<b>166 046</b>

\* Estimado.

Fuente: INEI.

Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados obtenidos, podemos ver que el costo económico perdido hasta el cierre del 2023 ascendería a más de 166 000 millones de soles. Esto equivale a 29% del PBI del 2023. Vistos los datos, ¿podríamos hablar de una gran capacidad de resiliencia de la economía peruana? Para responder a esta pregunta tendríamos que evaluar si la economía podría volver a retomar la tendencia precrisis en los próximos cuatro o cinco años.

Por limitaciones de espacio, vamos a tomar como referencia el análisis de solo una terna de indicadores relevantes de las dimensiones de análisis propuestas por el estudio del Instituto ZOE.

- **Independencia económica.** ¿Cuánto podría crecer nuestra economía si empleáramos a plena capacidad nuestros recursos productivos? La tasa potencial a la que podríamos aspirar crecer estaría en alrededor del 2.24%<sup>8</sup> a 2.7% anual<sup>9</sup>. Una cifra a todas luces bastante modesta para una economía como la nuestra que hasta hace tan solo una década ostentaba tasas de crecimiento superiores al 7% promedio anual. La razón detrás de esta baja tasa de crecimiento se debe a que la economía está poco diversificada y su canasta de productos exportable es poco compleja. De acuerdo con las cifras del Atlas de Complejidad Económica de la Universidad de Harvard, el Perú se ubica en la posición 107 en el *ranking* de complejidad económica elaborada por esta universidad, habiendo caído 19 posiciones en la última década, ocasionando que la canasta de productos exportable también se haya vuelto menos diversificada. Es por ello que la capacidad para crecer está bastante limitada, a menos que tengamos nuevamente un viento favorable en términos de los precios de las materias primas como en la década del 2010.

Como se podrá recordar, gracias al superciclo de crecimiento económico que tuvimos durante la década 2002-2012, el Perú dio un salto cuantitativo y cualitativo en su bienestar. La pobreza monetaria nacional se redujo sostenidamente en más de 20 puntos porcentuales y si el crecimiento hubiera seguido el ritmo al cual seguía entre el 2005 y el 2007 (7.5% anual), algunos economistas del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) auguraron el 2008 que el Perú tenía una probabilidad de 93.3% de convertirse en un milagro

---

<sup>8</sup> Proyecciones de GrowthLab, una iniciativa de la Universidad de Harvard. Ver en: [rb.gy/i25iou](https://rb.gy/i25iou)

<sup>9</sup> Presentación del Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027 ante el Congreso de la República, agosto del 2023, diapositiva 44.

económico en la siguiente década. Esto significaba que si el crecimiento del Perú se mantenía a una tasa constante de 7% durante diez años, podía duplicar el ingreso de sus habitantes al término de dicho periodo y, por lo tanto, se podría calificar a dicha economía como un nuevo «tigre andino»<sup>10</sup>. Pero hoy hemos pasado de la perspectiva de aspirar a ser un tigre andino a un minino con alta incertidumbre, que piensa en cómo podrá salir de la trampa de la baja productividad.

- **Educación y habilidades.** ¿Cuenta el Perú con la fuerza laboral altamente entrenada como para impulsar el crecimiento económico a velocidades superiores a las ya vistas hasta la fecha? Responder a esta pregunta causa mucha desazón. Justo en el momento en que el bono demográfico ha comenzado a agotarse<sup>11</sup>, los resultados de la encuesta del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (Piaac) del 2018, nos revelan que la fuerza de trabajo en el país dista mucho de tener una alta productividad por trabajador/trabajadora: el porcentaje de personas adultas que salió con buenas calificaciones en comprensión lectora apenas llega al 0.5%, mientras que el porcentaje de personas adultas que salió con buenas calificaciones en lógico matemática es del 0.7%. En el otro extremo, el porcentaje de personas adultas que

---

<sup>10</sup> Chirinos, Raymundo. *¿Puede el Perú ser un nuevo milagro económico? DT N° 2008-003. Serie Documentos de Trabajo*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), 2008.

<sup>11</sup> El bono demográfico se refiere al fenómeno poblacional en que la población en edad de trabajar crece más rápido que la población dependiente. Las proyecciones oficiales señalan que la relación de dependencia alcanzó su punto más bajo aproximadamente el 2020 y a partir de entonces el país ha entrado en un proceso de lento envejecimiento que haría que hacia el 2040 la población adulto mayor sea más importante para aquel entonces. Ver: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Perú: Estado de la población en el año bicentenario, 2021*. Lima: INEI, 2021.



alcanzaron apenas el primer nivel o quedaron por debajo en ambas evaluaciones fue de un abrumador 74.8%. La reforma de la educación básica en el país, el cierre respectivo de brechas de infraestructura, el aseguramiento de la calidad de la educación universitaria y la orientación estratégica para proveer al mercado de las carreras y especialidades que esta necesita para impulsar el crecimiento y la productividad, son tareas aún pendientes en nuestro país. Mientras esto no suceda, el país no será atractivo para inversiones de compañías de industriales o de alta tecnología, y seguirá recurriendo a la matriz productiva a la que ha estado acostumbrado desde hace 50 años.

- **Resiliencia financiera.** De acuerdo con el último Marco Macroeconómico Multianual preparado por el MEF este 2023, se ha postulado que las finanzas públicas siguen siendo sólidas<sup>12</sup>. Ello significa que el gobierno prevé que el déficit fiscal logrará cerrarse en los próximos tres años, pese al escepticismo mostrado por diversos especialistas sobre esta declaración, debido a que los datos de recaudación tributaria han caído en los últimos meses. A la par, el país mantiene el grado de inversión por parte de las principales calificadoras de riesgo y el nivel de endeudamiento se ha mantenido por debajo del 35%, con perspectivas de que este seguirá descendiendo en los próximos años hasta alcanzar 32.5%, el 2026. La observación que emerge en este punto es que, si esta fortaleza de las finanzas públicas sigue el patrón previo a la pandemia, significa que dicha solidez será a costa de no asegurar la provisión de recursos necesarios para que la población cuente con servicios públicos de calidad, tanto en educación, salud, justicia y seguridad. Al respecto, de acuerdo con algunos estudios,

---

<sup>12</sup> MEF. *Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027*. Lima: MEF, 2023.

el Perú sigue siendo el país con el gasto público más bajo desde hace más de 20 años<sup>13</sup>.

- **Gobernanza.** ¿Cuánto confía la población en las instituciones públicas? ¿Qué tan estable se encuentra el sistema político? De acuerdo con la encuesta de percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones del último semestre móvil (abril-septiembre 2023), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) y la iglesia Católica, con 51.7% y 45.2%, respectivamente, son las instituciones con más alto nivel de confianza, mientras que el resto de entidades aparecen en la categoría de no confiables, siendo las más desconfiables el Congreso, el gobierno regional y los partidos políticos. Asimismo, de manera consistente, la corrupción aparece de lejos como el principal problema de la sociedad peruana con una tasa de 55.6%, superando a problemas como la delincuencia, los bajos sueldos, la inflación, la falta de empleo y la inseguridad ciudadana.

Frente a la magnitud de los datos encontrados, basados en el grupo de indicadores analizados según el estudio del Instituto ZOE, podemos finalizar diciendo que el Perú no tiene las condiciones suficientes para prevalecer y superar con éxito el impacto de la crisis económica y la recesión reciente.

## Retos y desafíos para la resiliencia futura

Aunque la rápida recuperación económica peruana es innegable, existen desafíos sustanciales que el país debe abordar para fortalecer aún más su resiliencia económica. Uno de los aspectos

---

<sup>13</sup> Mencías, Jameson Alejandro. *Manejo de deuda en Perú: reglas fiscales, derechos y desarrollo humano*. Lima: Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd), 2022.

fundamentales es la persistente informalidad laboral que afecta a más del 70% de la fuerza laboral. Esta situación no solo impide una mayor recaudación fiscal, sino que también deja a una gran parte de la población vulnerable ante las crisis económicas, como se evidenció durante la pandemia de COVID-19.

Otro desafío crítico es la necesidad de mejorar el sistema de salud. Aunque se implementaron medidas efectivas durante la pandemia de COVID-19, la estructura subyacente de la salud en el país requiere inversiones significativas. La capacidad de respuesta a futuras emergencias sanitarias depende en gran medida de la fortaleza y accesibilidad de los servicios de salud.

Además, el país debe abordar la dependencia de factores externos que afectan su economía. Más del 55% de la variación del PIB peruano se atribuye a factores externos, lo que hace al país vulnerable a eventos globales. Diversificar la economía y fortalecer sectores internos puede reducir esta dependencia y aumentar la autonomía económica.

## **Más allá de la resiliencia económica**

En retrospectiva, la resiliencia económica del Perú se revela como un mosaico complejo de factores, algunos de los cuales hemos explorado en este artículo, aunque solo brevemente. A pesar de los desafíos evidentes, hay destellos de optimismo que señalan un horizonte prometedor para la recuperación del país.

Sin embargo, no podemos obviar la cruda realidad que enfrenta el país en medio de la actual recesión. La disminución de la actividad económica, los salarios y calidad del empleo erosionados por la inflación y el recrudecimiento de la pobreza son desafíos inmediatos que no deben subestimarse.

En este contexto, centrarnos únicamente en fortalecer el déficit fiscal y gestionar la deuda puede no ser suficiente para abordar las profundas grietas que la recesión ha dejado en la sociedad. La falta

de inversión en sectores clave, la fragilidad de la democracia y la desconfianza generalizada plantean interrogantes sobre la verdadera sostenibilidad de cualquier recuperación.

Es crucial reconocer que la resiliencia económica no puede lograrse a expensas de la resiliencia social y política. La democracia, afectada por tensiones y desafíos recientes, también requiere de una atención urgente. Enfocarnos en fortalecer las instituciones democráticas, promover la participación ciudadana y abordar las desigualdades sociales puede ser tan crucial como abordar las cuestiones económicas.

Por lo tanto, mientras aspiramos a un resurgimiento económico, competitivo y con mayor productividad, debemos ser conscientes de que la verdadera resiliencia implica un equilibrio delicado entre el fortalecimiento de la economía y la salvaguarda de los valores fundamentales de nuestra sociedad. Solo a través de una visión integral y equitativa, abordando tanto los aspectos económicos como los sociales y políticos, podremos construir un futuro sólido y sostenible para el Perú.

En ese sentido, el compromiso del gobierno, el empresariado, los trabajadores/trabajadoras y la sociedad en su conjunto es esencial. La confianza, desgastada por los desafíos políticos recientes, debe ser restaurada como piedra angular. Es esta confianza la que impulsará la resiliencia económica y permitirá que el Perú asegure una mínima capacidad para enfrentar mejor las futuras adversidades, y a la vez impulsar al país hacia una nueva senda de crecimiento con prosperidad compartida.

## **Tarde, mal y nunca: financiando la educación\***

---

*Armando Mendoza Nava*

---

### **Sumilla**

No cabe duda de que la inversión en la educación pública es un elemento clave para el desarrollo nacional. Y aunque la necesidad de dedicar mayor financiamiento a la educación ha sido reconocida largamente en instancias como el Acuerdo Nacional, estamos aún lejos de alcanzar los niveles mínimos aceptables de financiamiento para garantizar plenamente el derecho a la educación en el Perú.

Pero el problema del financiamiento de la educación no es únicamente por la falta de recursos. La insuficiente e inadecuada ejecución presupuestal, priorizando rubros de gasto que no se traducen en una mejora de la calidad y cobertura educativa, son también problemas mayores que están aún pendientes de resolución.

Párrafo aparte merece el endémico fenómeno de la corrupción, que cada año genera una gigantesca pérdida de recursos en la educación, así como en todos los otros niveles y sectores del Estado. Es por todo esto que el desafío del financiamiento educativo en el Perú resulta ser un problema complejo y multidimensional, que solo podrá resolverse si la gran inversión va, indispensablemente, acompañada de mejoras en la calidad y en la transparencia del gasto. Hasta que ello no suceda, seguiremos padeciendo de un sistema educativo que no está a la altura de lo que los peruanos y peruanas requerimos y merecemos.

## **Introducción**

Empecemos recordando que el derecho a la educación está consagrado constitucionalmente y que su adecuado y oportuno financiamiento es responsabilidad del Estado, como ente garante de derechos en el Perú, más allá de que con demasiada frecuencia los ciudadanos y ciudadanas comprobemos que este Estado, nuestro Estado, ha fallado en esa obligación.

Ciertamente, las posibilidades de financiamiento para la educación, entre otros rubros claves, han estado y están supeditadas a la disponibilidad de recursos fiscales, los cuales, más allá de episodios de relativa bonanza, se caracterizan por su persistente insuficiencia y precariedad. Así, el desafío de cómo financiar el derecho a una educación de calidad que sea universal y gratuita está aún por resolverse, considerando la realidad de un sistema fiscal con serias limitaciones e insuficiencias. Al respecto, hay abundancia de evidencia y argumentos para sustentar la

---

\* El presente artículo se basa en información y análisis desarrollados mediante una investigación sobre la evolución del financiamiento de la educación pública en años recientes, la cual fue auspiciada por el Grupo Nacional de Presupuesto Público y la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación, como parte de sus continuos esfuerzos para promover un mayor y mejor financiamiento de la educación pública en el país.

necesidad de un proceso integral de reforma de la tributación en el Perú, bajo criterios de eficiencia, equidad y transparencia como elementos necesarios para tener una educación debidamente financiada.

Pero también es cierto que el nudo gordiano del adecuado financiamiento para la educación no se resolverá únicamente con mayores recursos, producto de una recaudación fortalecida. La situación actual del sistema educativo público evidencia que contar con mayores recursos es una condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar sustantivamente el servicio dado a las y los ciudadanos. El uso oportuno, eficaz y, sobre todo, transparente de los recursos constituye otro desafío que también está pendiente de resolverse. En consecuencia, el financiamiento de la educación debería verse como parte de una agenda mayor de reforma del sector para asegurar que todos los peruanos y peruanas accedan a una educación de calidad, universal y gratuita.

## **Aún lejos del financiamiento suficiente**

El reconocimiento del derecho a la educación en el Perú se corresponde y se enmarca dentro de los postulados establecidos a nivel mundial por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el desarrollo y prosperidad de todas las personas. Así, la ONU reconoce a la educación como un eje esencial dentro de los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), planteando que para el 2030 se cumpla la meta de garantizar educación de calidad inclusiva y equitativa, con oportunidades de aprendizaje, para todos y todas<sup>1</sup>.

Correspondientemente, el Estado peruano se ha comprometido con el cumplimiento de los ODS para la educación, asumiendo

---

<sup>1</sup> Se refiere al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 4: Educación de calidad. Ver: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). *17 objetivos por un Perú mejor*. Lima: Unicef, 2020.

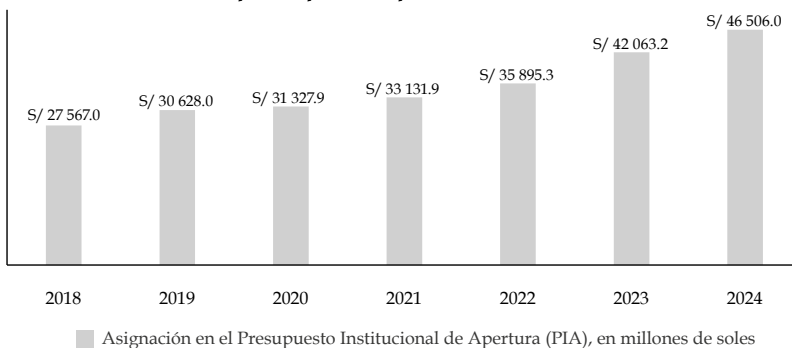


metas concretas, tales como elevar la calidad de la oferta educativa, garantizar la equidad en el acceso, cerrar las brechas por grupos socioeconómicos y ámbitos geográficos (urbano, rural), ampliar la capacitación docente, asegurar locales educativos adecuados y debidamente equipados, así como avanzar en áreas claves para la inclusión, como la educación alternativa, la educación bilingüe y el enfoque intercultural.

Esta obligación estatal se ha expresado formalmente en una serie de compromisos y declaraciones que ponen a la educación como una prioridad para las políticas públicas, lo que implica un nivel de financiamiento suficiente y oportuno. Así figura en el artículo número 16 de la Constitución política, en la Política de Estado 12 del Acuerdo Nacional y en la Ley General de Educación (ley n° 28044), especificándose una meta de financiamiento no menor al 6% del Producto Bruto Interno (PBI), lo que para el 2024 sería equivalente a no menos de 60 000 millones.

Ahora bien, revisando la evolución reciente del financiamiento de la educación en el presupuesto público, efectivamente se observa un proceso gradual de crecimiento, al menos en términos nominales. Así, en el proyecto de presupuesto público para el año 2024, a la función Educación le corresponde un total de S/ 46 500 millones como Presupuesto Institucional de Apertura (PIA). Dicho monto representa más de S/ 4400 millones adicionales con respecto al PIA del 2023, equivalente a un incremento del 10.6%, continuando la tendencia creciente de años previos. Cabe destacar que dicho proceso de incremento ha ido en paralelo a la expansión que ha experimentado el presupuesto público en general durante esos mismos años.

**Gráfico n° 1**  
**Asignación a la función Educación**  
**en el presupuesto público, 2018-2024**

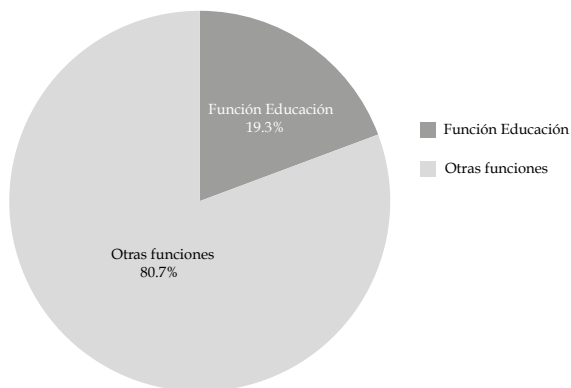


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Elaboración propia.

También debe destacarse que a la función Educación le corresponde el primer lugar en el reparto de recursos presupuestales, absorbiendo cerca de una quinta parte. Así, para el 2024 la asignación para Educación equivale al 19.3% del total del presupuesto público. Sin embargo, esta participación, pese a ser aun la mayor, representa una reducción, menor pero real, con respecto al 19.6% registrado el año anterior.

**Gráfico n° 2**  
**La función Educación en el presupuesto público 2024**



Elaboración propia.

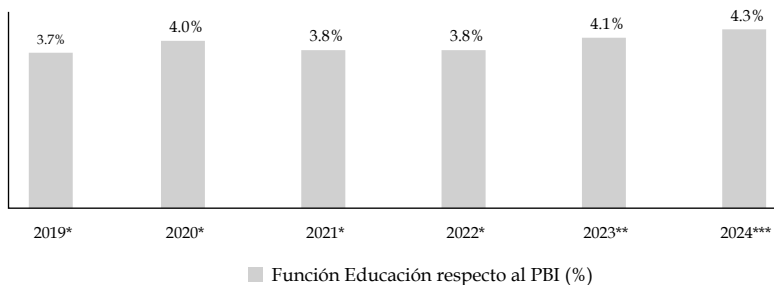
Hay que señalar que, pese al continuo incremento del presupuesto para educación, aún estamos lejos de alcanzar niveles mínimos aceptables de financiamiento. Como se ha mencionado, existe una extensa lista de compromisos formalmente asumidos por el Estado peruano sobre el financiamiento de la educación, en algunos casos de larga data, con objetivos lejos de cumplirse y sin una perspectiva clara de que puedan alcanzarse en un horizonte razonable.

Así, por ejemplo, pese a los más de 20 años transcurridos desde que en el marco del Acuerdo Nacional del 2002 se decidió dedicar al menos el equivalente del 6% del PBI para la educación, los avances han sido limitados y marcados por repetidos estancamientos y retrocesos.

Es así que el financiamiento de la educación ha fluctuado en años recientes en alrededor del 4% del PBI, largamente por debajo de la meta del Acuerdo Nacional. Y aunque para el 2024 la asignación para la educación se elevaría, en principio, hasta 4.4% del PBI, no está claro si este nivel de financiamiento será sostenible a la larga, considerando la desaceleración de la economía que viene

observándose desde fines del 2022 y el subsecuente deterioro de los ingresos fiscales. Por ello, cabe preguntarse si esta expansión presupuestal de la educación para el 2024, más allá de lo positivo que pueda ser, no terminará, como ya sucedió en episodios anteriores, siendo posteriormente revertida.

**Gráfico n° 3**  
**Presupuesto para la función Educación respecto al Producto Bruto Interno (PBI), 2019-2024**



\* Ejecutado al nivel de devengado.

\*\* Preliminar (PIM: Presupuesto Institucional Modificado).

\*\*\* Proyectado (PIA).

Fuente: MEF.

Elaboración propia.

Pero, más allá de avances y retrocesos, el financiamiento insuficiente de la educación ha sido la constante en las últimas décadas, con incrementos muy modestos a lo largo del tiempo. Del 2002 al 2023 el aumento en el financiamiento apenas pasó de 3% a 4.1% del PBI, poco más de un 1% adicional en más de 20 años. De continuar este anémico ritmo de crecimiento, la meta del 6% del PBI no sería alcanzada antes del año 2060, es decir, cuatro décadas más de espera.

Comparando los niveles de financiamiento de la educación en el Perú con los estándares internacionales, se comprueba lo considerable de nuestro rezago. Mientras que en el periodo 2010-2018

el Perú destinó a la educación pública en promedio 3.5% del PBI anualmente, entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aquel club de los países ricos y desarrollados al cual aspiramos pertenecer, el promedio fue 5.1% del PBI<sup>2</sup>. Lo cierto es que el Estado peruano, más allá de lo declarativo y lo rimbombante, carece de una política coherente y sostenida para aumentar el financiamiento de la educación.

Asimismo, tiene que considerarse hasta qué punto este crecimiento de recursos para la educación efectivamente se dirige a fortalecer y ampliar la calidad y la cobertura, o si es un mero crecimiento inercial de rubros de gasto ordinario, que no se traduce en mejoras reales. En ese sentido, el crecimiento presupuestal en años recientes se explicaría principalmente por la necesidad de cumplir con los compromisos remunerativos establecidos en el marco de la Carrera Pública Magisterial<sup>3</sup>.

### **Crece el presupuesto nominal: ¿qué pasa con el real?**

Aunque el financiamiento de la educación ha crecido en los últimos años, cabe indicar que dicho incremento se mide, en principio, en soles corrientes, al valor nominal, sin tomar en cuenta la capacidad adquisitiva de dichos soles. Por ello, una lectura alternativa sería ver cuánto creció la asignación para la educación en términos reales, una vez que se ajusta el incremento nominal incorporando el impacto de la inflación durante el periodo de análisis<sup>4</sup>.

---

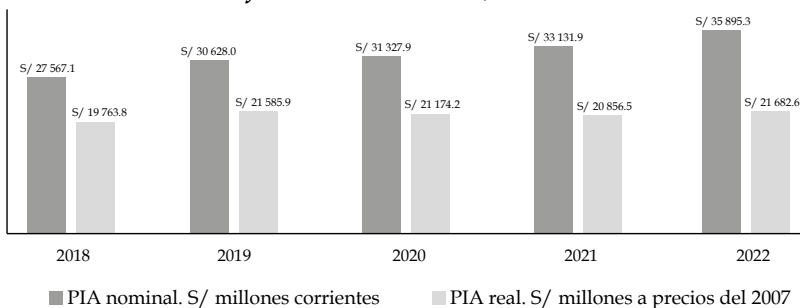
<sup>2</sup> Portocarrero, Jessica. *Evolución del Gasto Público en Educación en el Perú 2015-2021. Documento de trabajo n° 9*. Lima: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (Clade), 2023.

<sup>3</sup> Consejo Nacional de Educación (CNE). *Perú: Financiamiento público de la educación, 2001-2021*. Lima: CNE, 2022.

<sup>4</sup> Usando el deflactor implícito del Producto Bruto Interno (PBI) y como base los precios del año 2007.

De esta forma, se observa que del 2018 al 2022 el presupuesto de educación en soles corrientes se amplió sustancialmente, pasando de S/ 27 600 millones a S/ 35 900 millones, un aumento nominal del 30.2%. Sin embargo, al ajustarse dichos montos por el aumento de precios durante ese periodo se encuentra que, en términos reales, el incremento presupuestal habría sido de apenas 9.7%, considerablemente menor con respecto a lo que las meras cifras nominales indican.

**Gráfico n° 4**  
**Presupuesto de apertura nominal y real**  
**de la función Educación, 2018-2022**



Fuente: MEF.  
Elaboración propia.

Así, el incremento nominal observado en el presupuesto para la educación, pese a ser positivo, tiene que atemperarse y contrastarse contra el rebrote de la inflación que sufre la economía peruana del 2021 en adelante, lo que ha reducido sensiblemente el poder adquisitivo medido en soles nominales. En otras palabras, ese mismo deterioro que los peruanos y peruanas venimos experimentando en nuestra capacidad adquisitiva, también se aplica al presupuesto en educación.

Por ello, aunque para el 2024 el presupuesto en educación alcanzará un récord histórico, nominalmente el real impacto de

este incremento dependerá en buena medida de la evolución de los precios de bienes y servicios. De persistir o acelerarse durante el próximo año las presiones inflacionarias, podríamos vernos en una situación en donde buena parte de este incremento del financiamiento termine diluyéndose.

### **Además, la ejecución inadecuada**

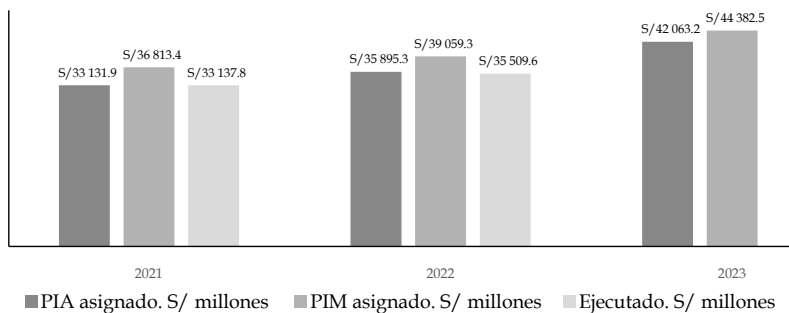
Pero la insuficiente asignación de recursos no es el único problema que aqueja al financiamiento de la educación. Además, hay que considerar el problema crónico de la ejecución inadecuada de recursos, que permea a todos los niveles y sectores del aparato estatal. Esta inadecuada ejecución tiene múltiples aristas y dimensiones, lo que cada año se traduce en que parte considerable del presupuesto asignado, por diversas razones, no llega a ser gastado efectiva y oportunamente.

Así, el 2022 parte sustancial del presupuesto para educación quedó sin ejecutarse: un total de S/ 3.5 millones, equivalente al 9.1% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Con este precedente, cabe preguntarse cuánto del presupuesto del 2023, históricamente el mayor que ha recibido la función Educación, será efectivamente ejecutado, considerando que para mediados de octubre el grado de avance en la ejecución presupuestal apenas superaba el 66.1%<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Consulta al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el 11 de octubre del 2023.

**Gráfico n° 5**  
**Asignación y ejecución del presupuesto**  
**de la función Educación, 2021-2023**



Fuente: MEF.

Elaboración propia.

Aunque los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) son culpables de incapacidad para ejecutar en su totalidad sus respectivos presupuestos, son los gobiernos locales comparativamente los menos efectivos en la ejecución: para mediados de octubre del 2023 apenas tenían un 43.6% de avance de ejecución presupuestal.

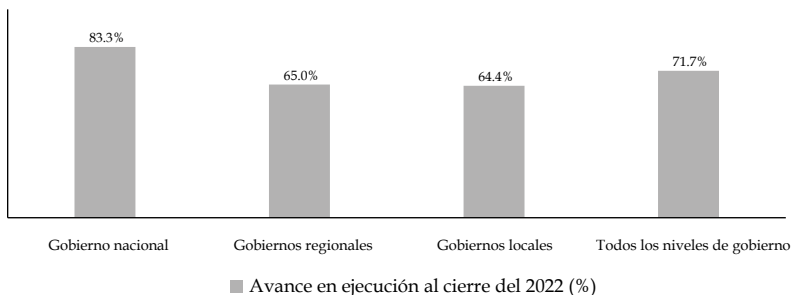
El gobierno nacional, por su parte, tampoco destaca por su buena gestión, con escasamente 59.8% de avance a octubre del 2023. Los gobiernos regionales son, en términos relativos, quienes mayor avance mostraban, con un 73.5%, lo que se explica en buena medida porque parte significativa de su presupuesto para educación corresponde al pago de planillas y obligaciones sociales, es decir, gasto que se ejecuta rutinariamente.

Este problema de la subejecución es particularmente grave en el caso del gasto de inversión, dirigido a ampliar y mejorar la infraestructura y el equipamiento educativo. El 2022, por ejemplo, apenas se ejecutó el 71.7% del presupuesto de inversión en educación, quedando pendientes cerca de S/ 3000 millones,



siendo que en varias regiones solo se logró ejecutar 50% o menos de lo asignado para este rubro.

**Gráfico n° 6**  
**Ejecución del gasto en inversión de la función Educación, 2022**



Fuente: MEF.

Elaboración propia.

Para el 2023, el presupuesto para inversión educativa alcanza los S/ 11 000 millones. Pero esta considerable asignación tiene que contrapesarse con la realidad de un Estado que ejecuta tarde, mal y nunca. Así, para mediados de agosto apenas se ha logrado ejecutar el 45.5% de dicho presupuesto a nivel nacional. De mantenerse esta tendencia, en diciembre cerraremos otro año en que no se ejecuta el total de la inversión para educación.

Estos montos que quedan pendientes de ejecución no son simplemente una cuestión contable, sino que representan oportunidades perdidas para ampliar y mejorar el acceso a la educación de miles de personas. Aun así, hay que considerar que incluso con una ejecución al 100% de la inversión, se está aún muy lejos de lo que se requiere para cerrar en un horizonte razonable las enormes brechas existentes en equipamiento e infraestructura. Tan solo la brecha en infraestructura está estimada en más de S/ 111 000 millones, con 70.1% de locales escolares que requieren

rehabilitación y reparación<sup>6</sup>. A la luz de estas enormes necesidades, el incremento en la inversión para educación en los últimos años es claramente insuficiente.

Pero el desafío que plantea la ejecución presupuestal no es solo cuantitativo, sino también cualitativo. No se trata únicamente de gastar más a secas, sino de gastar bien y con sentido. El problema es que existen serias dificultades al respecto, con una gestión presupuestal que no siempre se maneja de forma responsable y transparente.

## Los déficits persistentes

Es indudable que la educación pública presenta extensas carencias en una diversidad de categorías: personal, materiales, equipos e infraestructura, por lo que la mejora de la educación en el país requiere de una aproximación realista sobre las múltiples necesidades y las disponibilidades de recursos, así como sobre las posibilidades de cerrar los déficits del financiamiento, para lo que ya existen una serie de estimados que dan una buena idea de la enorme tarea pendiente.

Con relación al compromiso de dedicar el equivalente del 6% del PBI para educación, se mantiene un déficit considerable, que en el 2024 estará en alrededor del 2% del PBI, lo que representaría una brecha de más de S/ 20 000 millones en el financiamiento. Para poder cerrar dicha brecha tendría que ampliarse en un 50% el actual presupuesto en la función Educación, lo que ciertamente no es posible al presente, considerando las estrecheces de la caja fiscal.

Otro método alternativo para estimar el déficit de financiamiento en educación es a partir del gasto *per cápita* por alumno/alumna. Estableciendo los niveles de gasto *per cápita* para la educación

---

<sup>6</sup> Portocarrero, Jessica. *Evolución del Gasto Público en Educación en el Perú 2015-2021*. Documento de trabajo n° 9. Lima: Clade, 2023.

primaria, secundaria y superior, y contrastándolo contra los promedios de gasto en educación de los países miembros de la OCDE, es posible determinar las brechas en cada nivel educativo, tanto por alumno/alumna como por el universo del alumnado<sup>7</sup>. Así se ha estimado que al 2021 la brecha total en el financiamiento de educación ascendía a S/ 218 000 millones.

Igualmente se puede tener una aproximación al déficit del financiamiento en educación medido por el nivel de acceso, estimando lo que demandaría incorporar a todas aquellas personas que están en edad de estudiar, pero que se ven imposibilitadas de hacerlo por motivos económicos u otros. Se calcula que esta población imposibilitada de estudiar asciende a 3.7 millones de personas, estimándose que para alcanzar una cobertura del 100% de dicha población se requeriría invertir más de S/ 22 000 millones.

Finalmente, hay que señalar la brecha de infraestructura, de particular importancia considerando que la enorme mayoría de locales escolares están en urgente necesidad de reparación y rehabilitación y, en algunos casos, de reemplazo. En ese sentido, el Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025 ha estimado que se requerirá no menos de S/ 100 000 millones para poder cerrar dicha brecha<sup>8</sup>.

## **Y no olvidemos la corrupción**

Además de los problemas de la asignación insuficiente y de la ejecución deficiente que afectan a la función Educación, existe otro problema igual o incluso más dañino: la corrupción en el manejo de los recursos, fenómeno que también impregna al Estado en todos sus niveles. Lamentablemente, tanto en la educación como

---

<sup>7</sup> Portocarrero, Jessica. *Evolución del Gasto Público en Educación en el Perú 2015-2021. Documento de trabajo n° 9*. Lima: Clade, 2023.

<sup>8</sup> Incluyendo inversión en infraestructura educativa, mobiliario y equipamiento para la infraestructura existente, así como mantenimiento y sostenibilidad.

en otros muchos sectores, abundan los episodios de incompetencia y corrupción en la gestión de los recursos públicos.

Acorde a la Contraloría General de la República, en el sector Educación se estarían perdiendo dos de cada diez soles asignados en el presupuesto debido a prácticas de corrupción. En el 2021 ello habría equivalido a más de S/ 7000 millones en pérdidas, contando gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales<sup>9</sup>. En particular, se ha identificado al Programa Nacional de Infraestructura Educativa y al Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos como nodos críticos en donde se concentra más de la mitad de las pérdidas por corrupción.

Esta monumental pérdida de recursos representa no solo un costo financiero considerable para el Estado, sino que también conlleva un enorme costo social, al recortar y negar a miles de peruanos y peruanas la posibilidad de una mejor educación. Así, se ha estimado que, únicamente con los fondos perdidos en un año debido a la corrupción, se podría escolarizar a más de 90 000 nuevos alumnos y alumnas de primaria.

Con una mirada política, debe reconocerse que la corrupción se convierte en un factor que de alguna manera desalienta los esfuerzos por un mayor financiamiento para la educación. En una situación de insuficiente presupuesto, donde cada sol debería gastarse de la forma más efectiva y transparente posible, las evidencias y argumentos en pro de ampliar recursos pueden verse debilitados ante la opinión pública y los actores políticos por cada caso que surge de mal uso de recursos, de negociación de prebendas y de tráfico de influencias en la educación pública.

---

<sup>9</sup> Subgerencia del Observatorio Anticorrupción de la Contraloría General de la República (CGR). *Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2021. Documento de investigación*. Lima: CGR, 2022.

## El desafío de la recuperación

Al considerar la situación actual de la educación en el Perú y sus problemas en los últimos años, no puede obviarse el impacto negativo de la pandemia de COVID-19, cuando en el marco de la paralización generalizada de actividades y el aislamiento social forzoso, la marcha del sistema educativo se vio drásticamente afectada. Aunque la crisis sanitaria ha remitido, las secuelas económicas y sociales han persistido, agravadas además por nuevos fenómenos adversos dentro y fuera del país, lo que ha configurado un escenario complicado para la educación.

Pese a los esfuerzos hechos en su momento para compensar la suspensión de la educación presencial, reemplazándola por las clases virtuales, la pandemia de COVID-19 significó un retroceso en el acceso, afectando en particular a aquellos sectores que ya sufrían de deficiencias de este tipo. Las profundas falencias del sistema educativo nacional, de larga data, no pudieron compensarse en el contexto de la crisis y, más bien, se agravaron, afectando la instrucción de millones de peruanos y peruanas.

La experiencia peruana no es diferente a lo observado a nivel mundial. Las entidades internacionales han señalado que durante la pandemia de COVID-19 se dio un retroceso considerable en la formación del capital humano, perjudicándose la preparación escolar y el desarrollo emocional de niños, niñas, adolescentes y jóvenes<sup>10</sup>. Ante el cierre de la educación presencial y su reemplazo por un sistema a distancia, que en el Perú funcionó con serias deficiencias, el proceso de aprendizaje de las/los educandos frecuentemente se estancó o incluso se revirtió. Así, se alerta ahora del riesgo de una «generación perdida» de personas que, debido a las brechas y vacíos en su formación, sufrirán de conocimientos, capacidades y habilidades disminuidas de forma permanente.

---

<sup>10</sup> Banco Mundial (BM). *Dos años después. Salvando a una generación*. Washington D.C.: BM, 2022.

La información disponible evidencia el retroceso que se experimentó en el logro educativo a nivel nacional debido a la pandemia de COVID-19 y a sus secuelas. Así, del 2019 al 2022, nuestros estudiantes registraron una caída en sus niveles de aprendizaje en la mayoría de los grados y rubros evaluados<sup>11</sup>. Más aún, la inequidad en la educación habría crecido, ampliándose la brecha en el logro educativo entre estudiantes de educación privada y pública, así como entre estudiantes en el ámbito urbano y rural.

### **En suma: se requieren más recursos, pero también gastar mejor**

Como se ha señalado, el presupuesto para la función Educación se ha venido incrementando en años recientes y para el 2024 se logrará un récord histórico. Pero, más allá de lo positivo de esta ampliación presupuestal, es necesario recordar que aún se está lejos de alcanzar niveles aceptables, acorde a los compromisos asumidos por el Estado peruano. De igual manera, hay que recalcar las serias dificultades que existen para otorgar y ejecutar las asignaciones para educación con equidad y transparencia.

Asimismo, hay que señalar la incertidumbre sobre la capacidad de las finanzas públicas para seguir incrementando el presupuesto de educación en el futuro, o incluso su capacidad para mantener los actuales niveles. Como se ha mencionado, alcanzar la meta del Acuerdo Nacional de financiamiento para educación requeriría un estimado de S/ 20 000 millones adicionales en el presupuesto anual. Al presente, no existe capacidad en las arcas estatales para cubrir tan enorme requerimiento y difícilmente existirá en tanto no se asuma una agenda de reforma estructural del sistema tributario.

---

<sup>11</sup> Ministerio de Educación (Minedu). *Reporte técnico de la Evaluación Muestral de Estudiantes 2022*. Lima: Minedu, 2023.

Considerando las presiones que se vienen acumulando sobre las cuentas públicas, tanto por el lado de mayores demandas como por el lado del estancamiento de los ingresos, es válido preguntarse cuáles son los límites de la capacidad estatal para solventar mayor gasto en educación y en otros rubros. En un escenario de desaceleración económica y considerando las limitaciones existentes en el plano fiscal, existe la posibilidad de que, en el futuro cercano, ante el desbalance entre el ingreso y el gasto público, entremos en un periodo forzoso de austeridad, según ya ha sido alertado<sup>12</sup>. En ese caso, la educación podría terminar siendo uno de los sectores que tenga que asumir el costo del ajuste.

Así, no hay mucho espacio para el optimismo en relación a una expansión significativa del presupuesto para la función Educación, más allá de lo ya alcanzado. Además, hay que considerar que buena parte de las ampliaciones presupuestales recientes se han dirigido básicamente a cubrir rubros como incrementos remunerativos ya pactados con el magisterio, o al pago de compensaciones judicializadas. Al respecto, un par de ejemplos recientes ilustran como mayor gasto, por sí solo, no necesariamente se traducirá en mayor cobertura o mayor calidad de la educación pública.

El primer ejemplo es la iniciativa legal aprobada a mediados del 2022 que reconoce el pago a las y los docentes de un bono por preparación de clases<sup>13</sup>. Más allá de la legitimidad y legalidad que fundamente dicho bono, hay preguntas validas sobre su efectividad y su financiamiento que no se han respondido. ¿Cuál será el impacto esperado del bono sobre la calidad docente?, ¿el bono, al ser un derecho adquirido, no está sujeto a condiciones o resultados? Más aún, ¿cómo se financiarán los aproximadamente

---

<sup>12</sup> Consejo Fiscal. *Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027*. Lima: MEF, 2023.

<sup>13</sup> La norma establece que docentes, activos, cesantes y contratados perciban bonificaciones según lo que señala la Ley del Profesorado, sin necesidad de sentencia judicial.

S/ 42 000 millones de soles que se estima se requerirán en los próximos años para pagar el bono?<sup>14</sup>.

El segundo ejemplo es la aprobación por el Congreso, a mediados del 2023, de una norma que viabiliza el nombramiento automático de miles de docentes sin necesidad de cumplir con los requerimientos de titulación y evaluación, en otra muestra de cómo la educación se convierte en rehén de maniobras políticas<sup>15</sup>. Pese a la opinión contraria del mismo Ministerio de Educación, de la Comisión Nacional de Educación y de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, se aprobó esta medida, que no solo tendrá un considerable costo fiscal, sino que también va flagrantemente en contra de la Ley de Reforma Magisterial, trayéndose abajo los ya menguados esfuerzos para establecer una carrera docente basada en el mérito.

En suma, desde una perspectiva crítica se tiene que reconocer que la educación en el Perú no es ajena a la politización y al proselitismo, y que ello también puede reflejarse en la orientación de sus recursos. Puede darse el caso de que un mayor financiamiento termine siendo resultado no de acuerdos para mejorar la educación, sino meramente respuestas inmediatistas a presiones y maniobras de índole política o gremial, que finalmente no se trasladan a un mejor desempeño. Más presupuesto, sin orientación estratégica ni compromisos concretos, termina siendo solo eso, más presupuesto.

La presencia de prácticas clientelistas y de politización en el manejo de la educación refleja una situación de crisis, la que demanda reformas en una multitud de temas críticos: fortalecer los mecanismos de control financiero, redefinir las relaciones entre las autoridades y los gremios magisteriales, promover y defender los

---

<sup>14</sup> Acorde al Consejo Fiscal, la medida legal que autoriza el pago automático del bono a docentes nombrados, contratados y cesantes, según lo establecido por la Ley del Profesorado, alcanzaría a un estimado de 400 000 docentes.

<sup>15</sup> Dicha norma fue aprobada a inicios de setiembre del 2023, autorizando que reingresen a la carrera pública magisterial un estimado de 14 000 docentes que no han sido evaluados.



mecanismos para mejorar la calidad de la educación, los procesos de acreditación y capacitación docente, etc. La lista de reformas es extensa y, ciertamente, no fácilmente realizable.

¿Qué se puede hacer entonces? Ciertamente el desafío de mejorar la educación pública tiene múltiples dimensiones y una de ellas es aumentar su financiamiento. Pero el incremento de recursos para la educación no debería ser un ejercicio ciego, sino más bien la expresión de un consenso y un compromiso de todos los sectores relevantes, para que los mayores recursos para la educación estén orientados a mejorar la calidad y la cobertura, con metas concretas y verificables.

En realidad, ya existe un marco para establecer y desarrollar dichos compromisos, tanto en su formulación como en su verificación: el Acuerdo Nacional. Este, más allá de su debilidad institucional, es el espacio en donde se planteó el compromiso original de mayor gasto en educación. Por ello, puede ser nuevamente la punta de lanza para un compromiso renovado que enlace el mayor financiamiento y la mejora de la educación pública.

En esa misma línea, entidades como el Consejo Nacional de Educación han sistemáticamente formulado y difundido una agenda posible para mejorar la educación en el país, expresada en documentos como el Proyecto Educativo Nacional, que propone criterios para determinar el presupuesto para la educación en base a la identificación de los costos de atención de las necesidades educativas, así como asignar el financiamiento público priorizando los grupos más vulnerables y el cierre de las brechas existentes<sup>16</sup>. Similarmente, desde las organizaciones de la sociedad civil, como el Foro Educativo, la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación o el Grupo Nacional de Presupuesto Público, también se ha generado un conjunto de propuestas para financiar una mejor educación.

---

<sup>16</sup> CNE. *Proyecto Educativo Nacional al 2036*. Lima: CNE, 2020.

Estos y otros espacios y organizaciones pueden proveer la oportunidad para consensuar un plan de financiamiento de la educación, el cual debe basarse en la realidad, en lo que es posible, para que una educación pública con más recursos sea viable y sostenible. Parte fundamental de este acuerdo tiene que ser el establecer compromisos para el uso eficaz de los mayores recursos, vinculado a metas e indicadores de mejora de la calidad educativa, de cierre de brechas, de avance en equidad, entre otros elementos claves.

Finalmente, este plan de financiamiento tiene que incluir necesariamente un componente enfocado en la lucha anticorrupción. Frente a la realidad de un Estado donde la corrupción campea por doquier, es claro que la mera demanda por mayor presupuesto para la educación puede resultar, lastimosamente, un ejercicio fútil y de precaria legitimidad. Sin mejores mecanismos de control para el correcto uso de recursos, se corre el riesgo de desnaturalizar un esfuerzo noble

La lucha contra la corrupción es un proceso lento y trabajoso, con un escenario crecientemente desalentador ante el evidente avance de mafias y carteles, que se apropian de porciones de las estructuras y recursos públicos para su beneficio. Sin embargo, es una lucha en la que los bloques de funcionarias y funcionarios estatales honestos que persisten y los sectores movilizados de la ciudadanía no pueden ni deben claudicar. La ampliación del financiamiento para la educación, para que sea legítima, tiene que acompañarse obligatoriamente con acciones concretas para una mayor transparencia y eficiencia en la gestión, fortaleciendo el control institucional y ciudadano, así como la rendición de cuentas.

## Crónica de una crisis agraria anunciada

---

*Giovanna Vásquez L.*

---

### **Sumilla**

Este artículo aborda las distintas aristas de la crisis agraria. Presenta elementos del impacto de dicha crisis en los territorios rurales, con especial énfasis en las mujeres rurales. Asimismo, realiza el análisis sobre el impacto de los fenómenos climatológicos en el sector y plantea algunos elementos para una agenda de políticas públicas en el futuro.

LOS TERRITORIOS RURALES SON ESPACIOS CLAVES para el desarrollo del país. Son esenciales para encarar la crisis sistémica que enfrentamos en la actualidad. El mundo rural cobija a las/los agricultores familiares responsables de nuestra seguridad alimentaria. Sin embargo, las políticas de Estado no han logrado atender sus necesidades y disminuir la desigualdad estructural que enfrentan cotidianamente sus pobladores y pobladoras.

## **Pobreza monetaria e ingresos en el mundo rural**

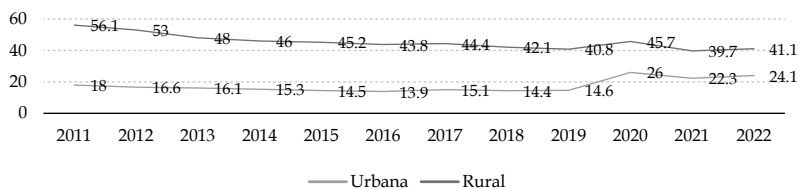
La incidencia de la pobreza monetaria<sup>1</sup> en los hogares rurales se ha incrementado en los dos últimos años. Afectó al 41.1% de la población en la zona rural frente al 24.1% de quienes viven en las ciudades. Si comparamos el 2021 y el 2022, constatamos que el área urbana ha tenido el mayor incremento con 1.8% y que en el área rural aumentó en 1.4%

---

<sup>1</sup> Este enfoque considera como pobres a las personas que residen en hogares cuyo gasto *per cápita* es insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y no alimentos (vivienda, vestido, educación, salud, transporte, entre otros.). Son pobres extremos aquellas personas que integran hogares cuyos gastos *per cápita* están por debajo del costo de la canasta básica de alimentos. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2023.

Es importante resaltar que si bien el mayor incremento se presentó en la zona urbana, la incidencia de la pobreza monetaria en las zonas rurales es una característica que acompaña a sus pobladores y pobladoras desde muchos años atrás, como lo podemos apreciar en el gráfico n° 1.

**Gráfico n° 1**  
**Evolución de la tendencia de la pobreza monetaria total según área de residencia 2011-2022**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

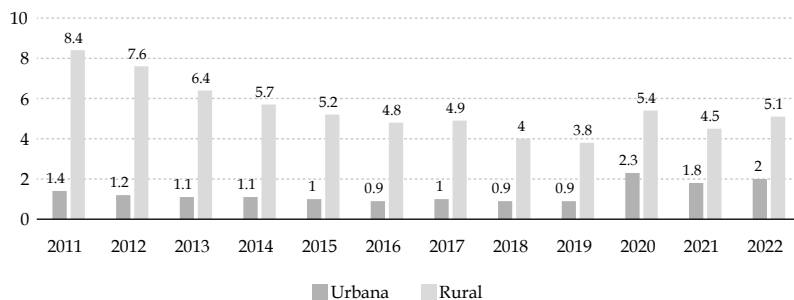
Elaboración propia.

Desde el año 2011 la incidencia de la pobreza monetaria ha sido una característica primordial en los territorios rurales que hasta la fecha no se ha podido resolver con las políticas públicas que se han desarrollado desde el Estado. Aun así, considero que uno de los problemas de fondo para la incidencia constante y presente de la pobreza monetaria es el inadecuado diseño de políticas y asignación de presupuestos orientados a promover la agricultura familiar, uno de los ejes centrales de los territorios rurales para promover su desarrollo.

Otro dato que evidencia la incidencia de la pobreza monetaria en el mundo rural surge del análisis que clasifica a las regiones de acuerdo con el porcentaje de incidencia de la tasa de pobreza. Desde el año 2011 al 2022, las regiones de Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Puno, Pasco y Huánuco están en el grupo de regiones donde la incidencia de la pobreza está en el rango de 39.4% a 43.3%.

Ahora bien, es también clave mencionar la severidad de la pobreza que refleja el grado de desigualdad de la pobreza al interior de las y los pobres. Es en el área rural donde este indicador es más amplio, siendo de 5.1%, mientras que en la zona urbana es de 2.0%. Asimismo, en los años 2021 y 2022 la severidad de la pobreza rural se incrementó en 0.6%, cuatro puntos más que la urbana. La evolución de la severidad de la pobreza la podemos apreciar en el gráfico n° 2.

**Gráfico n° 2**  
**Evolución de la severidad de la pobreza**  
**según área de residencia**  
**2011-2022**



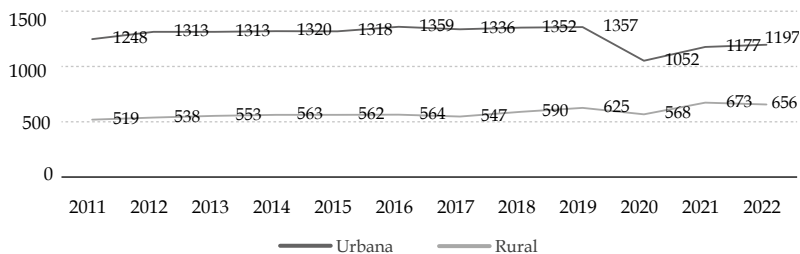
Fuente: INEL.

Elaboración propia.

Por lo antes visto, queda claro que el escenario para las y los pobladores del mundo rural es complejo, a lo que se le suma que la marcada incidencia de la pobreza en las zonas rurales se complementa con la situación de los ingresos. Según área de residencia, en el área urbana el ingreso real promedio *per cápita* mensual fue de 1197 soles y en el área rural de 656 soles. Comparando estos resultados con el año 2021, se observa que el ingreso se incrementó en el área urbana en 1.7%, lo que equivale a 20 soles, mientras que en el área rural disminuyó en 2.5%, lo que equivale a 17 soles, siendo esta diferencia significativa.

Es importante entonces resaltar que la pobreza es una característica central del mundo rural, que condiciona las posibilidades de desarrollo de sus pobladores y de sus territorios. Sin embargo, las políticas públicas no la han abordado considerando sus características estructurales. Muy por el contrario, las respuestas han sido ineficaces.

**Gráfico n° 3**  
**Evolución del ingreso promedio real per cápita mensual**  
**según área de residencia**  
**2011-2022**



Fuente: INEL.

Elaboración propia.

## Quienes nos alimentan pasan hambre

El último censo agropecuario se realizó el año 2012. Esto representa una seria dificultad para el diseño de políticas públicas en base a evidencia. Sin embargo, en los últimos años se ha realizado, de manera seguida, la Encuesta Nacional Agraria (ENA) que permite una aproximación actual, real, de quienes producen nuestros alimentos, hasta el año 2022.

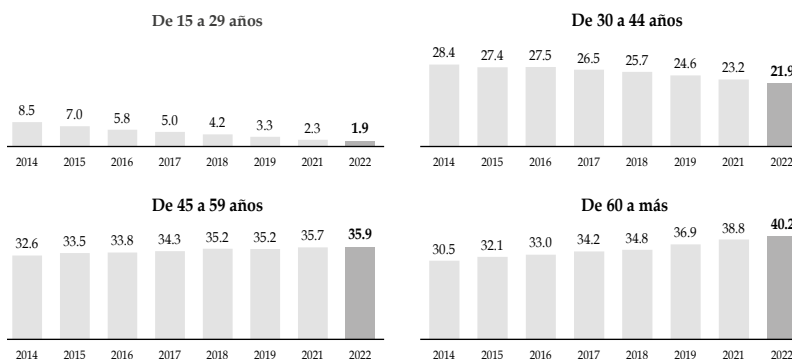
Cabe recalcar en este punto que las características de la población rural han cambiado en los últimos años. Uno de los aspectos más visibles es la edad. Los jóvenes han migrado notoriamente de los territorios rurales. El año 2022 (ver el gráfico



n° 4) representaban el 1.9% de la población, lo que significa una disminución de 6.6% desde el 2014, mientras que la población de 60 años a más se ha incrementado en 9.7%, en similar rango de años, representando el 2022 el 40.2%<sup>2</sup>.

Los problemas de las y los jóvenes se centran en las dificultades de acceso a los medios de producción, lo que implica que se concentren en los sectores más pobres de la agricultura familiar. Sus dificultades son similares a las que enfrentan las mujeres, es decir, su invisibilidad para los entornos donde se desempeñan y las limitaciones a activos para su desarrollo.

**Gráfico n°4**  
**Productoras/Productores agropecuarios según rangos de edad**  
**(2014,2019,2021,2022)**



Fuente: INEI. Encuesta Nacional Agropecuaria 2022. Principales resultados. Pequeñas y medianas unidades agropecuarias. 2014-2019 y 2021-2022. Lima: INEI - Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), 2022.

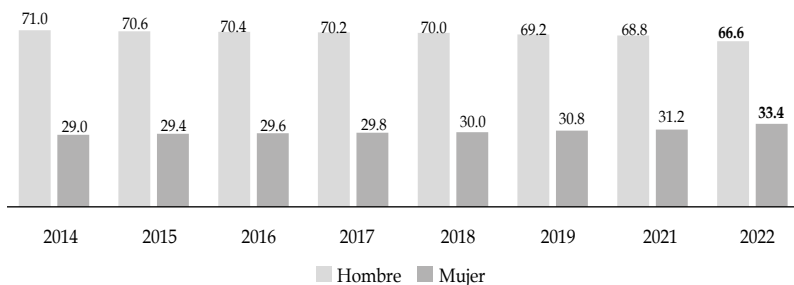
Las mujeres, por su parte, han cobrado mayor presencia en el campo durante estos años. Los fenómenos de migración interna y la poca rentabilidad de la actividad agraria han ocasionado dicho

<sup>2</sup> INEI. Encuesta Nacional Agropecuaria 2022. Principales resultados. Pequeñas y medianas unidades agropecuarias. 2014-2019 y 2021-2022. Lima: INEI - Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), 2022.

incremento. Sin embargo, no existe una intervención articulada que trabaje con enfoque de género y que dirija la intervención sectorial a las mujeres de los territorios rurales acorde a sus necesidades y potencialidades, a pesar de ser actoras claves en los territorios rurales.

Como vemos en el gráfico n° 5, entre el 2014 y el 2022 la presencia de las mujeres en el sector agrario se ha incrementado en 4% y en el caso de los hombres ha disminuido en 4.4%. Esta evidencia debe ser usada para trabajar servicios exclusivos dirigidos a las mujeres en cuanto a su labor productiva y a la generación de políticas de cuidado que mejoren sus condiciones de vida, y con ello puedan practicar el ejercicio pleno de sus derechos y tener el reconocimiento total de su ciudadanía.

**Gráfico n° 5**  
**Productoras/Productores agropecuarios según sexo**  
**2014, 2019, 2021, 2022**



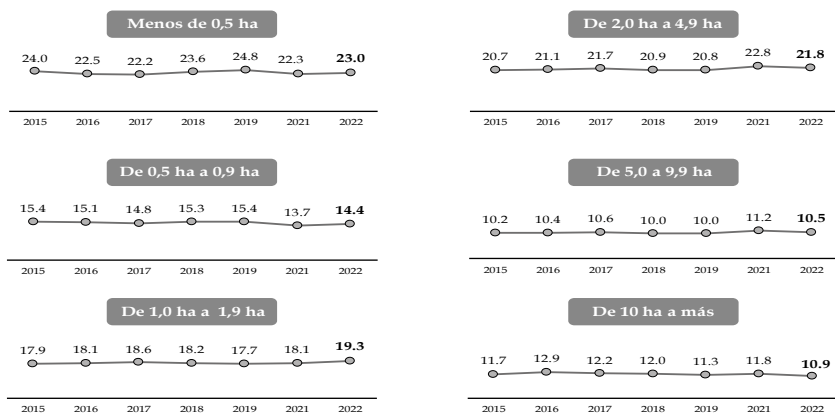
Fuente: INEI. *Encuesta Nacional Agropecuaria 2022. Principales resultados. Pequeñas y medianas unidades agropecuarias. 2014-2019 y 2021-2022.* Lima: INEI - Midagri, 2022.

Es clave también analizar los recursos que tienen las pobladoras y pobladores rurales para su desarrollo. Uno de los más importantes es el acceso a la tierra como bien básico para su reproducción. Al respecto, los datos nos indican que somos un país de agricultores y agricultoras familiares que manejan pequeñas extensiones que les permiten subsistir. El gráfico n° 6 nos muestra que el 56.4% de

las extensiones que gestionan nuestros productores/productoras es menor a dos hectáreas.

Esta característica es un enorme reto para las políticas públicas de desarrollo territorial rural y sectorial, las cuales, desde mi punto de vista, deben contemplar esto para el diseño e implementación de intervenciones que capitalicen el recurso institucional existente, y para gestionar los territorios como las comunidades campesinas y nativas. De igual modo, se debe promover y fortalecer la asociatividad empresarial no solo para recibir los recursos de un plan de negocios, sino para generar procesos de desarrollo económicos basados en estrategias de generación de economía de escala. Además, se debe financiar con recursos públicos la transición de modelos de agricultura convencional hacia la agricultura sostenible ambientalmente, como lo hacen en Brasil, Chile y Colombia. La crisis generada por el clima plantea ahora este nuevo reto.

### Gráfico n° 6 Porcentaje de unidades agropecuarias según el tamaño de la explotación



Fuente: INEI. Encuesta Nacional Agropecuaria 2022. Principales resultados. Pequeñas y medianas unidades agropecuarias. 2014-2019 y 2021-2022. Lima: INEI - Midagri, 2022.

Por otro lado, no hay que olvidar que enfrentamos la pospandemia con una crisis alimentaria, con un impacto importante en la población rural y urbana. En este escenario, como lo han mencionado diversas organizaciones, la agricultura familiar es un elemento central para enfrentar la crisis, siendo también parte importante para salir de ella, pues facilita la disponibilidad de alimentos. Según el Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes), el 89% de la oferta alimentaria es de origen agrícola<sup>3</sup>. Además, en los últimos años el rubro agropecuario se ha diversificado para dar mayor presencia a los cereales en la estructura de oferta alimentaria.

Un elemento central en esta problemática es asumir que somos un país con creciente dependencia alimentaria: entre el 2001 y el 2018 esa dependencia se incrementó entre 15% y 20%, con tendencia a crecer. Según el mismo estudio<sup>4</sup>, el 56.5% de la producción de alimentos proviene del sector Agricultura familiar, con proyección a tener un aumento sostenido. Y si bien las cifras presentadas reflejan el importante rol de la agricultura familiar en nuestra seguridad alimentaria, este continúa siendo invisible y poco valorada política y socialmente.

A pesar de este aporte visible para nuestra alimentación, quienes producen nuestros alimentos también encaran el hambre. Según la encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) realizada en el mes de marzo de este año, el 66% de las personas ha disminuido el consumo de alimentos debido al incremento de sus precios. Si analizamos esta cifra a nivel de ámbitos, en el sector rural es de 63%, mientras que en la zona urbana es de 41%<sup>5</sup>. Este es un dato clave del estudio del IEP, porque las decisiones sobre el diseño de políticas y asignación presupuestal también se ven

---

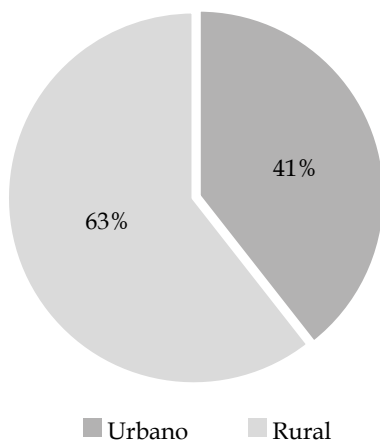
<sup>3</sup> Pintado Linares, Miguel. *Agricultura familiar y seguridad alimentaria en el Perú*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes), 2022.

<sup>4</sup> Pintado Linares, Miguel. *Agricultura familiar y seguridad alimentaria en el Perú*. Lima: Cepes, 2022.

<sup>5</sup> Instituto de Estudios Peruanos (IEP). *Informe sobre alimentación - Preguntas Bus IEP*. Lima: IEP, 2023.

influidas por el imaginario colectivo. Se cree que el impacto mayor de la crisis alimentaria esta en las ciudades, por su visibilidad y cercanía a los espacios de toma de decisiones. Sin embargo, el impacto en las zonas rurales es mayor pero invisible. Este es un debate importante.

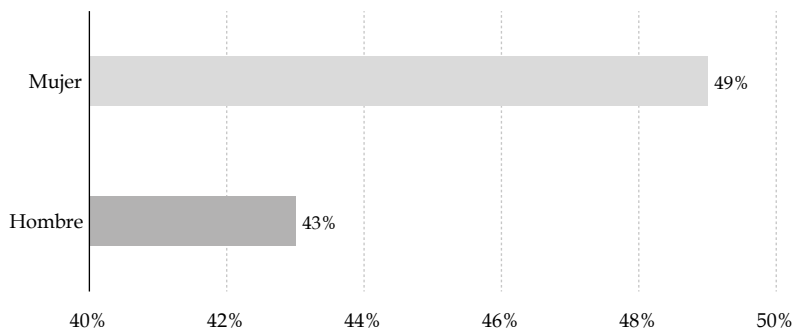
**Gráfico n° 7**  
*¿Alguna vez en su hogar se quedaron sin alimentos?*



Fuente: Instituto de Estudios Peruanos (IEP). *Informe sobre alimentación - Preguntas Bus IEP*. Lima: IEP, 2023.

Asimismo, el impacto mayor de falta de alimentos se da en hogares jefaturados por mujeres, en 49%, y en el caso de los hombres en 43%. Las razones de esta diferencia porcentual se ocasionan en las brechas de género que enfrentan las mujeres y en la inexistencia de políticas del cuidado que sobrecargan sus actividades diarias, lo que limita sus posibilidades de generación de ingresos.

**Gráfico n° 8**  
**¿Alguna vez en su hogar se quedaron sin alimentos?**



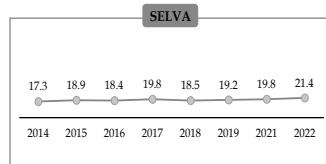
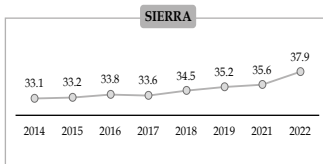
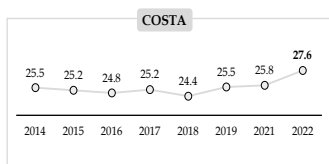
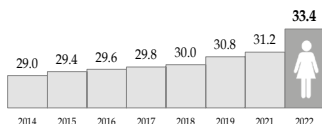
Fuente: IEP. Informe sobre alimentación - Preguntas Bus IEP. Lima: IEP, 2023.

## Pobres de tiempo y de recursos

En general, las mujeres enfrentan en su vida cotidiana la pobreza de tiempo debido a la división sexual del trabajo. Socialmente, a pesar de la evolución de los roles de género en la sociedad, las mujeres son las encargadas del cuidado de sus familias y de realizar las labores de reproducción, en otras palabras, de producción de la mano de obra de la sociedad. Sin embargo, este aporte no es visibilizado ni reconocido económicamente, sobrecargando las labores de las mujeres y limitando su desarrollo.

La sociedad rural es el espacio en donde los roles de género no se han modificado de forma sustancial, a pesar del incremento de mujeres en el liderazgo de sus parcelas. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la presencia de mujeres en el sector Agropecuario se ha incrementado en 4.4% desde el año 2014.

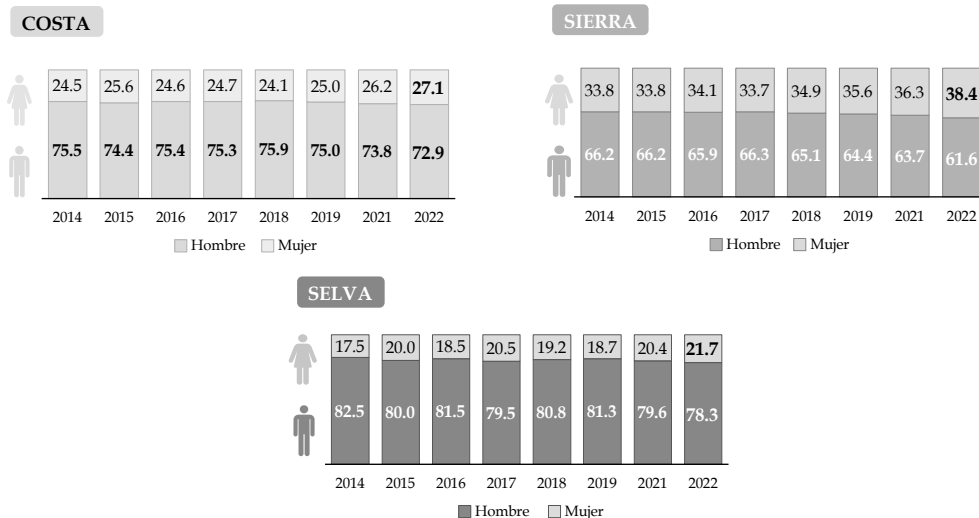
**Gráfico n° 9**  
**Porcentaje de productoras agropecuarias**  
**según región. 2014-2019, 2021, 2022**



Fuente: INEI. *Encuesta Nacional Agropecuaria 2022. Principales resultados. Pequeñas y medianas unidades agropecuarias. 2014-2019 y 2021-2022.* Lima: INEI - Midagri, 2022.

A pesar de este incremento, las mujeres tienen brechas visibles para acceder a recursos. Un ejemplo de ello es el caso del acceso a la tierra, donde las mujeres manejan la menor cantidad de recursos, tal como se aprecia en el gráfico n° 10.

**Gráfico n°10**  
**Porcentaje de productoras/productores agropecuarios**  
**que son propietarios al menos de una de las parcelas**  
**que conforman la unidad agraria, según sexo**  
**2014-2019, 2021-2022**



Fuente: INEI. Encuesta Nacional Agropecuaria 2022. Principales resultados. Pequeñas y medianas unidades agropecuarias. 2014-2019 y 2021-2022. Lima: INEI - Midagri, 2022.

## La tormenta perfecta

El Perú es uno de los países que tiene mayor riesgo frente al cambio climático, de acuerdo con estudios internacionales. Es un tema que ya ha sido validado por distintos organismos. Una de las actividades en el que impactará más fuertemente es en la agricultura, que ocupa el segundo lugar en importancia de los sectores económicos del país, además de ser el que genera más empleo. Es pues un sector clave que venía recuperándose del impacto de la COVID-19.



Las lluvias en el norte del país afectarán la disponibilidad hídrica, la calidad de agua para uso agrario y producirán un inmenso daño a los sistemas de canales de riego, esenciales para la producción agraria. Actualmente, debido a las inundaciones que se están produciendo, se han perdido áreas de cultivo, lo que ha llevado a una disminución de la productividad agrícola y pecuaria. Por ejemplo, en Piura ya se han perdido 1200 hectáreas de cultivos.

A esto se suman otras consecuencias, como la restricción de tránsito, esencial para el acceso a los mercados. La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Sutran) informó que en marzo de este año se registraron 14 puntos con tránsito interrumpido y 61 con tránsito restringido debido a factores climatológicos, en 17 regiones del país<sup>6</sup>.

Así pues, se presenta un escenario muy complejo para quienes producen nuestros alimentos: sin agua para riego, pérdidas en producción y con vías de comunicación cerradas, siendo esta una tormenta perfecta para ahondar la crisis que enfrentamos ya. Esta situación tendrá un impacto directo en la seguridad alimentaria nacional en un país que, antes de este fenómeno, enfrentaba ya una compleja crisis alimentaria, pues 38.8% de niños y niñas menores de tres años tienen anemia y 11.5% desnutrición infantil<sup>7</sup>.

Peor aún, el impacto de las lluvias provocará la destrucción de los medios de vida y el incremento del tiempo y la distancia para acceder al agua potable, esencial para la preparación de los alimentos y para el cuidado personal de las familias que dependen de las actividades agrícolas y pecuarias. Además, está la gran probabilidad de la deserción escolar de las niñas debido a la carga del trabajo reproductivo que deberán compartir con sus madres,

---

<sup>6</sup> Ver los informes de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Sutran) en: [goo.su/J9P9](http://goo.su/J9P9)

<sup>7</sup> INEI. Perú: *Evolución de la pobreza monetaria 2011 - 2022. Informe Técnico*. Lima: INEI, 2023.

es decir, se reforzaran los roles de género tradicionales, en una sociedad rural que ya enfrenta importantes brechas de género.

En este marco, es esencial trabajar en un seguro agrario frente a esta situación catastrófica, considerando las pérdidas reales, pues los 800 soles ofrecidos por el Ministerio de Agricultura y Riego (Midagri) no reflejan los perjuicios generados.

Sera clave también producir información del impacto económico para tomar decisiones adecuadas en base a la evidencia, considerando la individualidad de las personas, para así destinar recursos para reconstruir la infraestructura hidráulica y los medios de vida de las agricultores y agricultoras. Será fundamental que se destinen recursos adicionales y se invierta y se trabaje con la eficiencia requerida.

## **Ensayando una agenda**

La respuesta del Estado hoy más que en otros momentos es clave para enfrentar la crisis que se avecina. Por ahora ha estado concentrado en la intervención denominada «Punche Perú», que viene presentando dificultades en su ejecución y repitiendo estrategias que no han tenido resultados. Cabe recalcar que el Estado, en general, desarrolla muy poco su capacidad de análisis, aprendizaje e innovación en el diseño y ejecución de políticas públicas.

Actualmente, dos políticas claves vienen siendo discutidas: la de seguridad alimentaria y la de agricultura familiar. Se debe buscar que ambas se articulen y vinculen de tal forma que se puedan diseñar servicios estratégicos para enfrentar la salida a la crisis alimentaria y agraria.

Asimismo, es importante que se discuta sobre el financiamiento de los procesos de transición hacia modelos de agricultura más sostenibles, como la agroecología, en la medida en que el cambio climático es una condición manifiesta. Esta transición debe estar

---

íntegramente promovida y sostenida por el Estado, tal como sucede ya en Chile y Colombia.

De igual manera, si bien el Estado habla de la necesidad de diseñar políticas públicas en base a evidencia, debe recalcar que el último censo agropecuario es del año 2012, más de 10 años atrás. En ese tiempo la realidad rural ha cambiado sustancialmente, siendo dicho censo la última fuente oficial. Todos estos son temas claves muy importantes trabajar, tanto desde la sociedad civil como desde el Estado.



## Notas de autoras y autores

### *Alberto Adrianzén M.*

Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Egresado de la maestría en Ciencia Política de El Colegio de México. Parlamentario andino en el periodo 2011-2016 y vicepresidente del mismo en el periodo 2011-2012. Ha sido asesor del Presidente de la República, Valentín Paniagua, durante el gobierno de transición y en el Congreso de la República. Fue asesor de la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN) y veedor internacional como representante de la CAN en la elección de la Corte Suprema de Ecuador el 2005, así como asesor de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Guatemala el 2003. Asesor (*ad honorem*) del Canciller Rafael Roncagliolo. Ha sido miembro del consejo editorial del diario *La República* y columnista en varios diarios y revistas. Es autor de libros, ensayos y artículos en temas de ciencias políticas, sociología y relaciones internacionales. Ha sido profesor en la PUCP y de la Academia Diplomática del Perú. Actualmente es consultor político y miembro asociado de *desco* - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, además de director de la revista *Quehacer*.

betoadrianzen@gmail.com

***Germán Alarco T.***

Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico, con maestría en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). Es profesor del Departamento Académico de Gestión e investigador del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Ha sido viceministro de Economía y presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). Actualmente es miembro del directorio del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Es experto en política macroeconómica, distribución del ingreso, energía, infraestructura y finanzas-moneda. Tiene 23 libros como autor, coautor, coordinador y editor. Asimismo, alrededor de 70 artículos académicos, capítulos en libros y documentos de trabajo sobre los temas de su competencia. Tiene una columna semanal en el *Diario Uno* y en el Blog del *Diario Gestión*.  
g.alarcotosoni@up.edu.pe

***Eduardo Ballón E.***

Antropólogo. Especialista en movimientos sociales, sistema político y participación ciudadana. En los últimos años estuvo dedicado a monitorear y analizar el impacto del superciclo de precios en las reformas institucionales en los países andinos. Expresidente de *desco* - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, y de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Fue viceministro de Desarrollo Social del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMP) 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.  
ballon.eduardo@gmail.com

***Humberto Campodónico Sánchez***

Ingeniero industrial por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y magíster en Economía del Desarrollo por la Universidad de París I (Panteón-Sorbona). Catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Es miembro del directorio de Rights and Resources Group (RRG). Ex presidente del directorio de Petroperú. Ha sido asesor regional de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), Naciones Unidas. Es miembro del Consejo Asesor del Natural Resources Governance Institute (NRGI, Nueva York). Investigador principal de desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, y columnista económico del diario *La República*. Autor de diversos libros sobre energía (petróleo y gas natural), economía internacional y comercio.

hcampodonicos@yahoo.com

***Jennie Dador T.***

Abogada por la Universidad Federico Villarreal (1995). Diplomada en Estudios de Género en la Pontificia Universidad Católica del Perú (1997). Estudios de Maestría en Ciencia Política (2004) en la misma casa de estudios. Diplomada en Procesos de Democratización y Derechos Humanos por la Universidad de Chile (2005). Secretaria ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (Cnddhh).

jedador@gmail.com

***Alejandro Diez H.***

Licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y doctor en Antropología Social y Etnología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (Francia). Es investigador en temas de economía, política y desarrollo en sociedades rurales. Entre sus últimas publicaciones se cuentan el libro *Pueblos Indígenas, comunidades campesinas y fiestas* (2022) y *Nuevas miradas sobre la reforma agraria* (2023), así como los artículos «Comunidades campesinas y Estado: Relación de protección, desarrollo y olvido» (2022); «Comunidad denegada. El reconocimiento estatal como constitutivo

de la comunidad indígena-campesina» (2021); y «Agro asociativo y procesos sociales: transformaciones rurales desde la Reforma Agraria en la sierra centro y sur peruana» (2020). Actualmente se desempeña como profesor investigador en el Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Código ORCID: 0000-0003-3349-0272.

adiez@pucp.edu.pe

### ***Alejandra Dinegro M.***

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm) y egresada de la maestría en Política Social en la misma casa de estudios. Fue miembro de la Secretaria Nacional de la Juventud (Senaju). Tiene cerca de 10 años de experiencia en la gestión pública. Actualmente es docente universitaria e investigadora principal del proyecto Fairwork que dirige la Universidad de Oxford. alejandrachinegro1@gmail.com

### ***Marisa Glave R.***

Socióloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Máster en Gestión de Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue dos veces regidora de la Municipalidad Metropolitana de Lima y una vez congresista de la república. Tiene experiencia en gestión pública, incidencia política, desarrollo rural y urbano, género y descentralización. Ha sido investigadora para el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y para CooperAcción. Consultora de diversas fuentes cooperantes e investigadora asociada de desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

marisaglave@gmail.com

### ***José María Guerra-García***

Estudiante de bachillerato en Sociología en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Está interesado en temas de sociología de la familia, cuestión de cuidados y desarrollo rural.

jmguerragarcia@pucp.edu.pe



**Nicolás Lynch G.**

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Magíster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - México. Doctor en Sociología por el New School for Social Research de Nueva York. Es profesor principal de Sociología en la UNMSM. Profesor e investigador invitado en diversas universidades extranjeras: Johns Hopkins, Wisconsin-Madison, Woodrow Wilson y New School. Premio al Mérito Científico de la UNMSM el 2005. Investigador reconocido por la UNMSM e inscrito en el Registro Nacional de Ciencia y Tecnología (RENACYT) del Perú. Profesor honorario de la Universidad Nacional de Piura (UNP) y de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC). Ha publicado numerosos artículos académicos y varios libros, entre estos últimos destacan: *Para una crítica de la democracia en América Latina* (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) / UNMSM, 2020) y *La razón política. Una Nueva Constitución para el Perú* (Editorial Horizonte, 2022). Ha sido decano del Colegio de Sociólogos del Perú y director de la Escuela de Sociología. En la UNMSM ha sido coordinador del Doctorado de Sociología y director de la Unidad de Posgrado. Actualmente es Vicedecano de Investigación y Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de esa casa de estudios. En junio del 2022 fue elegido como miembro del Comité Directivo de CLACSO para el período 2022-2025. Se ha desempeñado como ministro de Estado en el despacho de Educación y Embajador del Perú en la República Argentina. [nlynchg@unmsm.edu.pe](mailto:nlynchg@unmsm.edu.pe)

**Raúl Mauro M.**

Ingeniero economista por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y magíster en Ciencia Política por la Northeastern University (Boston). Tiene estudios de doctorado de Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Fue investigador de desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo durante diez años y asesor parlamentario durante seis años. Ocupó luego diversos cargos

de gestión y de asesoramiento de alto nivel en varias entidades del Ejecutivo, principalmente en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Sus artículos abordan los problemas del desarrollo económico y social en el Perú, así como las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República.

raulmauro@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), Brandeis University, Michigan State University (ambas en Estados Unidos) y 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 presupuesto público, reforma fiscal, lucha contra la pobreza y reducción de las desigualdades.

armendozanava@gmail.com

***Carlos Monge S.***

Bachiller en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y doctor en Historia por la Universidad de Miami. Investigador asociado de desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, y consultor. Está interesado en temas de desarrollo rural, de gobernanza de las actividades extractivas, de calentamiento global y de transformación democrática y equitativa del sistema energético, con experiencia en el Perú y en la región de América Latina y el Caribe

cmongesalgado@gmail.com

***Maximiliano Ruiz R.***

Economista egresado de la Universidad Nacional de Piura. Especialista en desarrollo local, egresado del Centro de Formación Internacional Turin - OIT - PNUD. Se ha desempeñado como secretario de descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), subsecretario de articulación regional y local de la secretaría de

descentralización de la PCM, vicepresidente del Gobierno Regional de Piura y director del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca) - Piura. Actualmente es consultor independiente en temas de gestión pública y desarrollo regional.

makyruiz@hotmail.com

***Giovanna Vásquez L.***

Socióloga de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Egresada de la maestría de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Cuenta con experiencia en el diseño e implementación de políticas públicas, gerencia de proyectos y programas con incorporación de estrategias de incidencia política y campañas. He liderado proyectos y trabajo en redes a nivel de América Latina en temas de seguridad alimentaria, mujeres rurales, saneamiento rural, planificación y desarrollo territorial rural. Investigadora asociada de *desco* - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

giovannavasquezluque@gmail.com

***Eduardo Vega L.***

Abogado y magister en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Fue Defensor del Pueblo (2011 - 2016), presidente de la Comisión Presidencial de Integridad (2016), miembro de la Comisión para la Reforma del Sistema de Justicia (2018) y ministro de Justicia y Derechos Humanos en el gobierno del Presidente de la República Francisco Sagasti (2021). Actualmente es decano de la Facultad de Ciencias Sociales y director de la Escuela de Derecho de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM).

eduardo.vega@uarm.pe

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de  
ALEPH IMPRESIONES S.R.L  
Jr. Riso 580 Lince  
correo: [ventas@alephimpresiones.net](mailto:ventas@alephimpresiones.net)  
Telefono : 6345000  
Se utilizaron caracteres  
Book Antigua en 10 puntos  
para el cuerpo del texto  
febrero 2024, Lima - Perú





**desco**

*Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – 2024*