

DIÁLOGOS POR EL BUEN GOBIERNO NACIONAL



DIÁLOGOS POR EL BUEN
GOBIERNO
NACIONAL

Diálogos por el buen gobierno nacional

Lima, primera edición, abril de 2021

De esta edición:

Coordinación:

María Soledad Pérez Tello

José Luis Márquez Molina

Jenny Isabel Vento Curi

Contribuciones:

Fabrizio Anchorena, Roberto Armebianchi, Paola Bustamante, Sylvia Cáceres, Jorge Cornejo, Tommy Deza, Marcela Huaita, Fabiola Muñoz, Carlos Neuhaus, Carlos Oliva, Gyan Ramos, Dalia Suárez, Lucero Sobrino, Carlos Z. Vásquez, Jenny I. Vento, Carmen Rosa Villa

Apoyo en la edición:

Aurora Espinosa Talavera

Editado por:

Instituto Democracia y Bien Común - IDEBIC

Av. Alfonso Ugarte 1484, Breña, Lima

<https://idebic.pe/>

Fundación Konrad Adenauer en el Perú

Av. Larco 109, 2do. Piso, Miraflores, Lima 18

Teléfono: (511) 416-6100

<http://www.kas.de/web/peru/>

Impresión: 500 ejemplares

Impreso en Perú por:

Aleph Soluciones Gráficas

Jr. Risso 580, Lince, Lima

ISBN: 978-9972-2639-9-6

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-03714

Instituto Democracia y Bien Común - IDEBIC - Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

La presente obra está sujeta a las condiciones de licencia «Creative Commons Reconocimiento - Compartir Igual 4.0 Internacional, CC BY-SA 4.0».

ÍNDICE

PRÓLOGO Alberto Beingolea Delgado	7
PREFACIO Dr. Robert Helbig y Ximena Docarmo	9
PRESENTACIÓN María Soledad Pérez Tello	11
INTRODUCCIÓN APROXIMACIONES A UNA VISIÓN DE PAÍS AL 2030: GOBERNANZA PÚBLICA PARA UNA ELECCIÓN RESPONSABLE Jenny Isabel Vento Curi	15
CAPÍTULO 1 Reestructuración del sistema de salud	
REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA DE SALUD PERUANO A PROPÓSITO DE LA COVID-19 Dalia Suárez Salazar	23
CAPÍTULO 2 Reactivación y crecimiento económico sostenible	
REACTIVACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO Carlos Oliva Neyra	47
RETOS ANTE LA CRISIS DEL EMPLEO EN TIEMPOS DE LA COVID-19 Sylvia E. Cáceres Pizarro	57
CAPÍTULO 3 Desarrollo inclusivo y lucha contra la pobreza	
INCLUSIÓN Y LUCHA CONTRA LA POBREZA Paola Bustamante Suárez	75
FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO Roberto Armebianchi	85

CAPÍTULO 4

Igualdad y no discriminación

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES

Marcela Huaita Alegre

97

CAPÍTULO 5

Medioambiente y sostenibilidad

MEDIOAMBIENTE, DESARROLLO SOSTENIBLE Y CRECIMIENTO PRÓSPERO

Fabiola Muñoz Dodero

123

CAPÍTULO 6

Gobernanza Pública y Digital

GOBERNANZA PÚBLICA: EL LEGADO DE LOS
PANAMERICANOS Y PARAPANAMERICANOS

Carlos Neuhaus Tudela

145

GOBERNANZA PÚBLICA Y DESCENTRALIZACIÓN:

ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA EN SALUD, UN TEMA PENDIENTE EN LA AGENDA

Tommy Deza Sandoval

151

CAPÍTULO 7

Lucha contra la delincuencia y el crimen organizado

CRIMINALIDAD ORGANIZADA: LAS GRIETAS DEL ESTADO QUE POSIBILITAN
SU EXPANSIÓN

Carlos Z. Vásquez

169

CAPÍTULO 8

La imperiosa necesidad y urgencia de una conducta ética y sentido de responsabilidad más allá del Bicentenario

EL BICENTENARIO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ:

LA IMPERIOSA Y URGENTE NECESIDAD DE UNA CONDUCTA ÉTICA Y RESPONSABLE

Carmen Rosa Villa Quintana

201

LA JUVENTUD DEL BICENTENARIO: UNA MIRADA

A LAS POLÍTICAS Y UNA PROSPECTIVA SOBRE UN FUTURO COMPARTIDO

Fabrizio Anchorena, Jorge Cornejo, Lucero Sobrino y Gyan Ramos

221

SEMBLANZA DE LAS Y LOS AUTORES

247

PRÓLOGO

Alberto Beingolea Delgado

Presidente del Instituto Democracia y Bien Común - IDEBIC

La formación en valores para colocar en el centro de la toma de decisiones a la dignidad de la persona humana y la búsqueda del bien común son pilares esenciales para el Instituto Democracia y Bien Común (IDEBIC), que desde sus orígenes ha priorizado la formación y capacitación en temas de democracia, acción política y fortalecimiento institucional, así como en derechos humanos.

De allí que, para todos los integrantes del IDEBIC, ha sido un honor producir el libro *Diálogos por el buen gobierno nacional*. En esta publicación se identifican los problemas más importantes y se proponen acciones para el corto, mediano y largo plazo con el fin de lograr soluciones a los impostergables problemas que afectan a nuestro país en materia de salud —particularmente en la prevención y control de la COVID-19—, reactivación económica, empleo, lucha contra la pobreza, educación, inclusión, seguridad ciudadana —especialmente la lucha contra el crimen organizado—, igualdad y no discriminación contra las mujeres, medio ambiente y crecimiento próspero, descentralización y Gobernanza Pública. Todos estos temas son abordados bajo el prisma del Bicentenario de nuestra Independencia.

Somos conscientes de que la materialización de las reformas que demanda nuestro país no será posible si a la par no realizamos una agresiva política pública destinada a la recuperación de valores, a fin de generar conciencia sobre la importancia de decidir y actuar con sentido de responsabilidad y solidaridad. De allí la pertinencia de haber incluido el tema «La imperiosa necesidad y urgencia de una conducta ética y sentido de responsabilidad más allá del Bicentenario», elaborado desde la experiencia, trayectoria y, al mismo tiempo, juventud de sus autores.

Todo lo anterior ha sido trabajado por Marisol Pérez Tello y Jenny I. Vento Curi, quienes dirigieron, coordinaron y editaron esta obra. Su calidad académica y compromiso social ha permitido que fluyan las ideas y sean correctamente canalizadas para que, identificados los problemas, aparezcan soluciones disruptivas frente al contexto de la crisis sanitaria, social y económica que aqueja a nuestro país.

Esta importante obra —tras un proceso deliberativo, expositivo y participativo a través de las más de diez mesas técnicas llevadas a cabo en el 2020— se enriquece también por la experiencia, trayectoria y vocación de servicio de sus diferentes autores que provienen del sector público, del sector privado, de la sociedad civil, la academia y de organismos internacionales. Muchos de ellos se encuentran actualmente en la primera línea enfrentando la pandemia. Mi especial gratitud a Fabrizio Anchorena, Roberto Armebianchi, Paola Bustamante, Sylvia Cáceres, Jorge Cornejo, Tommy Deza, Marcela Huaita, Fabiola Muñoz, Carlos Neuhaus, Carlos Oliva, Marisol Pérez Tello, Gyan Ramos, Dalia Suárez, Lucero Sobrino, Carlos Z. Vásquez, Jenny I. Vento Curi y Carmen Rosa Villa por su contribución a esta obra. Asimismo, mi reconocimiento a nuestra contraparte, la Fundación Konrad Adenauer en el Perú, por su valiosa y sostenida contribución con el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos en nuestro país y en el mundo, así como por la confianza depositada en el IDEBIC desde su creación.

Esperamos que este texto sea de interés y utilidad para las personas y entidades interesadas en la formulación de políticas públicas y que de manera muy especial contribuya a orientar a la ciudadanía hacia una elección responsable, basada en la evaluación de las propuestas de las urgentes políticas que requiere el país frente a esta crisis histórica.

PREFACIO

Dr. Robert Helbig

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú

Ximena Docarmo

Coordinadora de proyectos de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú

El 2020 fue un año de transformaciones. Muchas organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos y del Estado tuvieron que replantear sus caminos para llegar a las personas y escucharlas de manera activa. Con este desafío presente, el Instituto Democracia y Bien Común asumió la inmensa tarea de reflexionar junto a ciudadanos de distintas regiones sobre los temas urgentes e importantes para lograr un buen gobierno a lo largo y ancho del Perú.

Durante varios meses, desde la Fundación Konrad Adenauer en el Perú, hemos acompañado virtualmente este proceso de diálogo, reflexión y discusión entre ciudadanos preocupados por los destinos del país. En las quince mesas descentralizadas y las diez discusiones nacionales con temas especializados no sobró el tiempo ni faltaron las ideas. En cada región, con sus peculiaridades, se reflexionó sobre los caminos para superar los desafíos; en cada mesa nacional se habló de las posibilidades. Estos *diálogos* por el *buen gobierno nacional*, que dan nombre a este libro, han tenido como sello el aporte propositivo que se refleja claramente en cada uno de los artículos de la obra.

En una entrevista a Konrad Adenauer en 1966 le preguntaron si era loable o despectivo que lo llamen «el gran simplificador de la política». Él respondió que era «un gran elogio, porque, de hecho, hay que ver las cosas con la suficiente profundidad como para que sean sencillas. Si solo miras la superficie de las cosas, no son simples; pero si miras en profundidad, ves lo que es real, y eso es siempre simple».

Las reflexiones que se presentan en esta obra están inspiradas en la necesidad de comprender desde la profundidad lo que realmente pasa hoy en la sociedad. A pesar de las limitaciones y de los desafíos de la virtualidad, el equipo que ha trabajado en este proyecto ha buscado contribuir en la enorme tarea de simplificar para la política los asuntos que ocupan hoy a los peruanos.

Desde la Fundación Konrad Adenauer en el Perú saludamos el gran esfuerzo que el equipo y los especialistas han puesto en este importante aporte para el país. Asimismo, reconocemos la apuesta visionaria de los líderes del IDEBIC por generar espacios de escucha activa a las regiones del país que, a través del diálogo descentralizado, contribuyan a la construcción de un buen gobierno para el Perú.

PRESENTACIÓN

María Soledad Pérez Tello

Vicepresidenta del Instituto Democracia y Bien Común - IDEBIC

El esfuerzo recogido en este libro colectivo es la elección de IDEBIC por una cultura de diálogo, como camino en la búsqueda y consolidación de la democracia y el bien común. Estos son los objetivos que delimitan el trabajo de nuestra institución de inspiración socialcristiana. Contamos con la colaboración y contribución de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú, con ellos compartimos los principios de libertad, justicia y solidaridad; asimismo, les estamos agradecidos por su solidez y acompañamiento.

Este diálogo se inicia con los jóvenes, en quienes depositamos la seguridad de un futuro con justicia y libertad. Junto a ellos empezamos un recorrido por nuestro país, seguimos el método y criterio de conocimiento recíproco para entenderlo en toda su complejidad y, sobre este conocimiento, comprometernos con sus necesidades y prepararnos para una acción política que tenga una opción preferente por los pobres —hoy llamados por el papa Francisco en la carta encíclica *Fratelli Tutti*—, los últimos.

Este recorrido y convivencia con los pueblos indígenas en el corazón del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) y con los pueblos olvidados sometidos al dolor y la muerte sembrados por Sendero Luminoso en los años ochenta —representado en Soras (Ayacucho)— era el inicio de un encuentro de los jóvenes con la realidad que querían transformar desde la política. En este primer esfuerzo coordinado por Claudia Zarzosa, que se sostuvo en el tiempo de manera virtual por la COVID-19, se tuvo un primer contacto que permitió identificar elementos comunes que necesitábamos validar. Esto dio paso a un proceso de diálogo a nivel regional denominado «Diálogos por el buen gobierno regional», dirigidos por Karem Craff.

En este esfuerzo se recogieron los problemas desde lo local y las coincidencias eran dramáticas: la insuficiente capacidad del Estado de articular en todos sus niveles, la corrupción, la impunidad, las brechas evidentes en infraestructura, pero también la brecha digital, la falta de empleos formales y estables, la mala calidad de la educación

y el acceso a la salud, la inseguridad que se manifiesta de formas distintas, pero que genera esa misma sensación de abandono y reclama un Estado presente.

Decidimos sumar en esta colaboración el tercer elemento que fija el papa Francisco con el Gran Imán Ahmad Al-Tayyeb en su llamamiento de paz, justicia y fraternidad: «una cultura del diálogo como camino; la colaboración común como conducta; el conocimiento recíproco como método y criterio».

Diálogos por el buen gobierno nacional fue la síntesis. Identificamos temas que se repetían en estos diálogos y que incluían la realidad de nuestros pueblos con dos muestras de la selva y la sierra con servicios de educación y salud de muy bajo nivel y problemas de comunicación, acceso y corrupción. Jenny Vento es la responsable y artífice de este esfuerzo colectivo de diálogo, colaboración y encuentro.

Todo este trabajo estuvo acompañado de la orientación y guía de Roberto Armebianchi, formador socialcristiano, y diseñado y ejecutado con esperanza, eficiencia y compromiso por nuestro coordinador general de proyectos José Luis Márquez.

Definidos los temas, se inició la búsqueda de expertos que tuvieran características en común, una conducta pública de tolerancia y respeto hacia el otro, que se fundamenta en la dignidad humana, un amplio conocimiento sobre el tema en la teoría y en la práctica, en la esfera pública o en la privada y finalmente que hayan evidenciado en su trabajo la capacidad de diálogo y colaboración.

Gracias a estos criterios y a la generosidad de espíritu que los caracteriza, hoy presentamos esta compilación. El trabajo no solo ha sido la redacción de los ensayos que se recogen en este libro, sino que tuvimos más de diez mesas técnicas de «Diálogos por el buen gobierno nacional». En ellas presentaron su diagnóstico y compartieron con un panel especializado sus alternativas, opiniones y matices. Esta capacidad de escuchar al otro nos enriqueció a todos y, por supuesto, también al resultado final.

Mi especial agradecimiento a Fabrizio Anchorena, Roberto Armebianchi, Paola Bustamante, Sylvia Cáceres, Jorge Cornejo, Tommy Deza, Marcela Huaita, Fabiola Muñoz, Carlos Neuhaus, Carlos Oliva, Gyan Ramos, Lucero Sobrino, Dalia Suárez, Carlos Z. Vásquez, Jenny I. Vento Curi y Carmen Rosa Villa por su contribución en esta obra. Asimismo, un agradecimiento especial a quienes desprendidamente nos acompañaron en el panel compartiendo su experiencia y conocimiento como Cayetana Aljovín, Elena Alvites, Alberto Barandiarán, Romina Caminada, Beyker Chamorro, Renato Chinchón, Midori de Habich, Milenka Eslava, Francisco Gómez-Sánchez, Salvador Herencia, Lucía Ledesma, Ana María Mendieta, Fanny Montellanos, Rosario Payet, Pablo Secada, Álvaro Ugarte, Guillermo Valdivieso, Alberto Valenzuela, Ricardo Vidal, Ana Lilian Vilela y Roberto Villar.

La primera mesa con la que el IDEBIC inició sus esfuerzos de diálogo fue una de justicia a propósito de la reforma planteada. Es sin duda la base sobre la que

se construye el Estado de derecho, el principio sobre el que se orienta la conducta política.

La ley pone límites al ejercicio del poder del Estado y solo su respeto consolida a las instituciones democráticas; y en lo que se refiere a derechos humanos y a la dignidad de la persona —en la que se fundan—, su respeto y garantía como obligaciones del Estado se concretan en la escuela de calidad, en la salud, en los caminos, en el medio ambiente y en cada uno de los temas que se tocan en el libro.

Está escrito el camino para la reforma del sistema de justicia con compromisos en el marco del Acuerdo Nacional, solo hace falta voluntad política y responsabilidad de los operadores del sistema para sacarla adelante. Por ello, es importante «poner las vallas más sólidas para impedir a la política entrar al Poder Judicial y prohibir al Poder Judicial entrar a la política» (Comisión Villarán, 1931). La corrupción y la impunidad evidencian que ciertos malos elementos del Estado han usado —y usan— incorrectamente el poder que la nación les ha otorgado. Se necesita información, transparencia y hacer que la ley se cumpla. Eso da vida al Estado de derecho, solo así se puede generar justicia social.

Siempre hemos afirmado que la verdadera política dignifica, es servicio y entrega. Si recuperamos el Estado de derecho, el respeto a la ley y la seguridad jurídica, la empresa generará trabajo e inversión —sin abusar de su posición—, a la par el Estado generará bienestar y servicios de calidad, las personas podremos vivir en paz, con justicia y libertad.

Llegar al Bicentenario con un Estado que funcione, con medidas efectivas para combatir la corrupción, sin impunidad, con transparencia e integridad, en donde la ley se respete y se aplique a todos por igual es nuestra legítima aspiración.

Para eso nos inspiramos en José Ingenieros, quien —en su libro *Las fuerzas morales*— nos recuerda que «la acción fecunda exige continuidad en el esfuerzo. Toda actividad debe tener un propósito consciente: no hacer nada sin saber para qué ni empezar obra alguna sin estar decidido a concluirla».

Por eso, la recopilación de los primeros *Diálogos por el buen gobierno nacional* serán sin duda el punto de partida para nuevos diálogos. Sobre la base de este primer esfuerzo habrá que seguir recorriendo, escuchando, conociendo, cooperando... Y lo haremos con los hombres y mujeres, que, aunque no mencione uno a uno, están en este esfuerzo y a quienes agradezco profundamente.

Tomará la posta la juventud con la que iniciamos el recorrido. Ellos también están presentes en este esfuerzo colectivo en la pluma de Fabrizio Anchorena, Jorge Cornejo, Gyan Ramos y Lucero Sobrino, que encarnan a los cientos de jóvenes que en todo el Perú se preparan para servir. Estos son los jóvenes que representan para

nosotros la fuerza moral de la que habla Ingenieros y la garantía a la que se refiere al señalar que no tendrán complicidad con el pasado. Eso nos llena de esperanza.

Parfraseando a Víctor Andrés Belaunde, jurista y promotor del humanismo en nuestro país, las y los peruanos ¡queremos patria!

INTRODUCCIÓN

Aproximaciones a una visión de país al 2030: Gobernanza Pública para una elección responsable

Jenny Isabel Vento Curi

Coordinadora de *Diálogos por el buen gobierno nacional*

En medio de las distancias políticas, que alejan a las [personas], hay siempre un lazo que los une: el amor a su país y el vivo anhelo por su felicidad.

Manuel Pardo (discurso al asumir la presidencia del Senado)

Hay reglas económicas que resultaron eficaces para el crecimiento, pero no así para el desarrollo humano integral. Aumentó la riqueza, pero con inequidad, y así lo que ocurre es que «nacen nuevas pobreza».

Papa Francisco (encíclica *Fratelli Tutti*)

Este capítulo introductorio busca dar a conocer al lector algunas breves reflexiones sobre cuánto contribuye la Gobernanza Pública —aquella en la que participan el sector público, el sector privado y la sociedad civil—, para conseguir alianzas que permitan lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente ante una de las peores crisis sanitaria, social y económica que aqueja a nuestro país y al mundo, solo superada por la guerra con Chile en el caso peruano.

Así, a lo largo de sus ocho capítulos, esta importante obra busca motivar en el lector una reflexión sobre los diversos problemas públicos y posibles propuestas de políticas públicas de urgente implementación en el próximo quinquenio. Invitación que cobra especial relevancia ante la coyuntura electoral que se avecina donde se tendrá que renovar a las autoridades gubernamentales de dos poderes del Estado:

la Presidencia y el Congreso de la República. En ese sentido, esta obra se constituye en una especial contribución para impulsar un voto responsable e informado en aras de fortalecer el sistema democrático y promover los derechos humanos; pilares importantes y comúnmente compartidos entre el IDEBIC y nuestra contraparte, la Fundación Konrad Adenauer en el Perú.

El primer capítulo se centra en el sistema de salud en el contexto de la COVID-19. Dalia Suárez, reconocida experta en salud pública, nos relata —desde su propia experiencia en la primera línea frente a la pandemia—, las fragilidades de los sistemas de salud en el Perú y su insuficiente presupuesto, así como sus múltiples impactos no solo en los pacientes sino también en la capacidad logística (equipamiento e insumos) y la disminución de la disponibilidad del personal de salud acaecido a causa de esta enfermedad. Héroes que antepusieron la búsqueda del bien común dando su vida por el prójimo sin siquiera conocerlos.

A todo el personal de salud, a los miembros de la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, a los funcionarios públicos, así como a todos aquellos que se encuentran en estos momentos incólumes y resilientes a fin de prevenir y controlar la COVID-19, sepan que nunca serán suficientes las muestras de agradecimiento y reconocimiento a tan noble y desprendida labor que refleja el elixir de la función pública, la vocación de servicio hacia el prójimo.

Tras este crudo diagnóstico situacional de los sistemas de salud se abren paso importantes reflexiones que buscan colocar a la persona como el eje central de la gestión sanitaria para lo cual la autora plantea la necesidad de fortalecer la rectoría de la salud, mejorar el financiamiento y la calidad del gasto público buscando en las alianzas estratégicas con el sector privado, un necesario impulso, la promoción de la digitalización de procesos que hagan lo hagan más célere y eficiente, una mayor y mejor articulación entre los subsistemas, la redefinición de las competencias y funciones para la prestación del servicio de salud a nivel nacional y local, así como el urgente fortalecimiento de la atención primaria a la salud; imprescindible para prevenir y controlar la COVID-19.

El segundo capítulo consta de dos artículos donde se analiza la reactivación y crecimiento económico sostenible. El primero de ellos analiza la reactivación y crecimiento económico. Carlos Oliva, exministro de Economía y Finanzas, hace un diagnóstico y analiza las principales causas que motivaron los avances que tuvo el Perú a nivel macroeconómico entre los años 2000 y 2019, a la par que explica los impactos de la COVID-19 y las principales proyecciones macroeconómicas para nuestro país en los próximos años.

Cabe destacar que, a lo largo de su investigación, esboza algunas propuestas de políticas públicas que permitan avanzar con la reactivación económica y la generación

de empleo, el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, procurar la estabilidad política para no incrementar el riesgo país y brindar seguridad para atraer nuevas inversiones, así como una agresiva política de inversión privada y pública. Esta última centrada principalmente en la concreción de los 52 proyectos del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad. Con ello, se busca contribuir con dinamizar la economía nacional, optando además por otros procesos más disruptivos como el mecanismo de obras por impuesto, las asociaciones público-privadas, los acuerdos gobierno a gobierno (G2G) y el fortalecimiento institucional a través de la figura de los Project Management Office (PMO), los cuales resultan ser un medio alternativo para la generación de alianzas para lograr los objetivos (ODS,17).

Por su parte, el artículo presentado por Sylvia Cáceres, exministra de Trabajo y Promoción del Empleo, da una mirada prospectiva en el marco de la conmemoración del Bicentenario de nuestra Independencia sobre los retos ante la crisis del empleo en el contexto de la COVID-19. Destaca la importancia de construir, concertadamente, un país más equitativo, próspero y sostenible a fin de paliar el duro revés que afrontamos con el objetivo de procurar reducir la informalidad laboral y la pérdida de empleo; mientras que se busca generar ingresos y protección a futuro.

El tercer capítulo incluye también dos artículos. El primero de ellos es presentado por Paola Bustamante, exministra de Desarrollo e Inclusión Social, quien inicia sus reflexiones preguntándose sobre la importancia de promover la inclusión social en nuestro país, un país que refleja la realidad latinoamericana, un continente que si bien en la última década evidenció un importante crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), sigue siendo uno de los más desiguales en el mundo. La autora describe la situación actual de la pobreza en nuestro país y cómo la COVID-19 ha logrado exacerbarla. Enfatiza en cómo se ha incrementado el número de peruanos que ahora se encuentran por debajo del umbral de la pobreza y pobreza extrema con cifras que evidencian un retroceso de casi una década, sobre todo en las zonas rurales. Frente a esto plantea como acciones prioritarias lograr reducir la pobreza monetaria, la pobreza multidimensional y la necesidad de articular los esfuerzos bajo un enfoque territorial y multicultural.

Por su parte, Roberto Armebianchi, destacado formador socialcristiano comparte con nosotros sus reflexiones para lograr el fortalecimiento del sistema educativo. El autor nos invita a repensar las políticas públicas con la finalidad de construir un país más próspero, inclusivo y socialmente integrado, donde, en definitiva, la educación juega un rol preponderante. Así, destaca el rol del Estado para la formulación de políticas públicas que promuevan la inversión en educación de calidad como una forma de inversión en el desarrollo de nuestros pueblos, y contribuir así con el empoderamiento de nuestra sociedad.

Luego, Marcela Huaita, exministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables nos invita a reflexionar sobre la situación actual, principales impactos y prospectiva de la igualdad y no discriminación contra las mujeres en nuestro país. Esta situación que se ha acentuado a causa de la COVID-19 pone en evidencia el problema estructural de discriminación contra las mujeres que aqueja a nuestro país desde tiempos remotos, tal y como lo destaca la Política Nacional de Igualdad de Género en su diagnóstico. Como el Juez Brennan escribió en 1973, *Frontiero v. Richardson*: «Tradicionalmente, [la diferencia de trato basada en sexo] fue racionalizada por una actitud de “paternalismo romántico” cuyo efecto práctico [a menudo] puso a las mujeres, no en un pedestal sino en una jaula»¹.

¿Cuál es el futuro para las mujeres en nuestro país? La autora resalta, por ejemplo, cómo los cambios en el contexto del crecimiento demográfico para el año 2030 y 2050 —marcado por una mayor presencia de la población de más de 65 años—, incrementará las brechas de género debido a la mayor propensión de mujeres dedicadas a las labores de cuidado del hogar si es que no se adoptan medidas para revertir los problemas de la división sexual del trabajo.

De forma complementaria, destaca también la importancia de promover la autonomía económica de las mujeres, así como impulsar su participación en el aparato productivo y en la fuerza laboral donde el sistema de cuidado contribuye con lograr armonizar la vida laboral y familiar. En igual sentido, pese a la dación de políticas públicas y mandatos imperativos, destaca que aún persiste la brecha de participación de mujeres en espacios de toma de decisiones tanto en el sector público como privado, con mayor énfasis en aquellos espacios de alta competitividad o mayor concentración de poder.

Como parte de su análisis, también recoge evidencia sobre los retos pendientes para prevenir cualquier forma de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, situación que se ha agravado a causa de la COVID-19 y las medidas de aislamiento social obligatorio.

El estudio realizado por Fabiola Muñoz, exministra de Agricultura y del Ambiente, presente en el capítulo cinco se centra en los principales retos en materia de medio ambiente, desarrollo sostenible y crecimiento próspero. Para ello, sobre la base de su experiencia, analiza la importancia de incorporar e interrelacionar, en el sector público, en el sector privado y la sociedad en su conjunto, la necesidad de generar valor compartido para alcanzar el desarrollo sostenible. Sus principales propuestas de política pública giran en torno a la necesidad de fortalecer la institucionalidad ambiental y la articulación multinivel, los serios impactos de la deforestación a causa de la tala ilegal, la necesidad de promover una gestión sostenible de los bosques, así como el uso eficiente y el tratamiento de aguas residuales, gestión de residuos y movilidad sostenible.

1 Bader, R. (2016). *My own words*. New York: Simon & Schuster paperbacks, p. 157.

El sexto capítulo trata sobre Gobernanza Pública y Digital. Este se desarrolla a lo largo de dos artículos. El primero de ellos a cargo de Carlos Neuhaus, ex director ejecutivo del Proyecto Especial de los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos, Lima 2019, quien comparte con nosotros no solo su experiencia sobre lo que significó concretar un proyecto de inversión pública, de calidad y rigurosidad técnica de clase mundial que colocó a nuestro país ante los ojos del mundo, sino también su importante legado. Por donde se mire, la dirección de Neuhaus, junto a un valioso cuerpo de profesionales que integraron este proyecto —como Alberto Valenzuela, hoy director ejecutivo del Proyecto Especial—, permitió materializar una histórica inversión pública en el deporte nunca vista en nuestro país. Además, permitió innovar en los procedimientos de contratación pública bajo la modalidad de Acuerdos Gobierno a Gobierno, la incorporación de los contratos New Engineering Contract (NEC), la transferencia de conocimiento en la gestión de proyectos, así como la importancia de contar con una Oficina de Gestión del Programa (PMO) a fin de cuidar y asegurar la trazabilidad de todos los proyectos para que sean entregados en la fecha y plazo establecido, como en efecto lo fue. Dicho legado viene jugando un rol decisivo en la logística para la adquisición, traslado y equipamiento de los bienes estratégicos (hospitales temporales, pruebas, vacunas, oxígeno, etc.) para el Estado a fin de prevenir y controlar la COVID-19.

Acompaña este capítulo la investigación realizada por Tommy Deza, ex secretario general de EsSalud, quien reflexiona sobre la importancia de la Asociación Público Privada en materia de salud para el proceso de descentralización. A lo largo de su investigación, el autor nos plantea la especial relevancia que tiene en la actualidad la Gobernanza Pública, un modelo para un adecuado manejo de la gobernabilidad donde el sector público, el sector privado y la sociedad civil contribuyen con el desarrollo sostenible e inclusivo mediante la formulación de políticas públicas. El autor destaca la necesidad de enfocarla de manera multinivel y horizontal para mejorar el proceso de descentralización cuyas falencias se han evidenciado a causa de la pandemia, tales como la falta de ejecución presupuestal o el incremento de este sin una correlación entre la capacidad y calidad de gasto por parte de los gobiernos regionales y locales. Situación que se agrava, conforme destaca el autor, producto del incremento de casos de corrupción cuyo impacto también se traduce en la violación de derechos humanos.

Carlos Z. Vásquez, exjefe del Instituto Nacional Penitenciario y destacado criminólogo, está a cargo del séptimo capítulo donde aborda el estado actual y prospectiva de la criminalidad organizada y su posible expansión. Parte desde una análisis macro sobre la problemática del crimen organizado para luego adentrarse a las principales causas y efectos que propician este problema público, así como su detección, investigación o sanción. El autor hace un interesante recuento sobre su evaluación desde

Europa hasta Latinoamérica, para luego referirse a los casos de las Maras en Centroamérica y la situación específica de su evolución en el Perú. Entre las principales causas estructurales, el autor busca explicar aquellas que tienen sus orígenes en la debilidad del Estado para combatirlo, la existencia y persistencia de mercados ilegales, así como la tolerancia social a los delitos contra el crimen organizado. Finalmente, profundiza su análisis sobre el comercio internacional automotriz y que impacta en el día a día de las personas cuya expansión bordea el 4.1% anual desde el 2009.

El octavo y último capítulo de esta obra colectiva promueve la reflexión sobre la imperiosa necesidad y urgencia de una conducta ética y sentido de responsabilidad más allá del Bicentenario, temática que en este contexto de la COVID-19 y en el año en que conmemoramos el Bicentenario de nuestra Independencia, cobra especial importancia y trascendencia. Para el IDEBIC y el mío propio, este capítulo es una piedra angular para la materialización de cualquier reforma de Estado o Política General de Gobierno (PGG). Por ello, este capítulo se desarrolla en dos artículos, el primero de ellos a cargo de Carmen Rosa Villa Quintana, miembro del Comité contra la desaparición forzada de las Naciones Unidas; mientras que el segundo está a cargo de jóvenes profesionales humanistas, una disruptiva combinación entre experiencia, trayectoria y juventud de sus autores quienes nos invitan a reflexionar sobre la importancia de promover el sentido de responsabilidad ciudadana tan importante para el fortalecimiento de nuestro sistema democrático y el respeto a los derechos humanos, como destaca Francis Fukuyama.

Esperamos que esta obra colectiva presentada en estos ocho capítulos que el IDEBIC —gracias a la colaboración de nuestra contraparte, la Fundación Konrad Adenauer en el Perú— pone a disposición de la sociedad y entidades interesadas en esta problemática promueva la reflexión sobre la necesidad de fortalecer la Gobernanza Pública, la generación de alianzas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a la par que contribuye con una elección informada y responsable de cara al próximo proceso electoral donde se renovará a las más altas autoridades de dos poderes del Estado: la Presidencia y el Congreso de la República.

En su prefacio a la biografía del Juez Antonin Scalia (conservador), la Jueza Ruth Bader Ginsburg (liberal), escribió: «si nuestra amistad anima a otros a apreciar que algunas personas muy buenas tienen ideas con las que no estamos de acuerdo y que, a pesar de las diferencias, las personas de buena voluntad pueden trabajar juntas por el bienestar de las instituciones a las que servimos y de nuestro país, me alegrará mucho: como estoy segura al juez Scalia»². Por sobre todas las cosas y en medio de las distancias políticas que alejan a las personas, esperamos que esta obra los inspire a anteponer los intereses del país y la búsqueda del bien común por sobre los intereses personales.

2 Scalia, A. (2017). *Scalia Speaks. Reflections on Law, Faith, and Life well lived*. New York: Crown Forum, p. xi.



CAPÍTULO 1

Reestructuración
del sistema de salud



REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA DE SALUD PERUANO A PROPÓSITO DE LA COVID-19

Dalia Suárez Salazar

1. El impacto global de la pandemia de la COVID-19

La pandemia producida por la COVID-19 ha puesto en evidencia las fragilidades de los sistemas de salud en todo el orbe. Estos sistemas han sido los más impactados debido, entre otros factores, al incremento exponencial de la afluencia de pacientes, la disminución de personal de la salud disponible para atenderlos, y la falta de equipamiento e insumos como respiradores, equipos de protección personal, medicamentos, e instalaciones adecuadas y suficientes. Los gobiernos se vieron obligados a emitir normas de diferente rango para facilitar la compra de distintos equipos e insumos, a lo que se sumó el incremento del financiamiento para adquirirlos. Sin embargo, la existencia de sistemas y procesos administrativos y gerenciales diseñados para otros contextos redujo la efectividad de las medidas tomadas.

A esta situación se suma el hecho de que, en países como el Perú, en donde existen sistemas fragmentados, la difícil articulación evitó una mayor cobertura; no en todos los lugares los pacientes podían acceder de forma oportuna a los servicios, debido a que los sistemas no están articulados, no siempre tienen una presencia territorial adecuada y en la práctica el intercambio prestacional casi no existe.

En el país, a noviembre de 2020, la pandemia ha registrado más de 900 mil infectados y ha superado los 34 mil fallecidos. Si se considera las cifras del SINADEF, el incremento de fallecimientos en 2020 en relación con el año 2019 es de 92%. Estos resultados son consecuencia de la confluencia de una serie de elementos entre los cuales destacan la imposibilidad del Estado de hacer cumplir sus mandatos, las condiciones materiales de vida en las que se vive en muchos sectores de la población, y la existencia de un sistema de salud que ha mostrado sus debilidades al no poder brindar respuestas rápidas a las urgencias que se presentaron en la etapa más crítica de la pandemia.

2. Características del sistema de salud en el Perú y su comportamiento durante la pandemia de la COVID-19

2.1. Sistema fragmentado y desarticulado

El sistema de salud peruano está compuesto por proveedores públicos y privados con diferente regulación, organización y mecanismos de financiamiento y suministro de servicios. Por un lado, está el Estado que a nivel del gobierno central administra al Seguro Integral de Salud (SIS) como financiador público y al Ministerio de Salud y los gobiernos regionales como principales proveedores de servicios de salud, a los que se suma el Seguro Social de Salud (EsSalud), y las sanidades de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú. Por otro lado, al sector privado que actúa por medio de diferentes empresas prestadoras y financiadoras de servicios.

Cada subsistema tiene sus propias particularidades y es ya conocida la falta de articulación entre ellos. Esto se puso en evidencia cuando al iniciarse la pandemia el Poder Ejecutivo tuvo que crear comisiones *ad hoc* para buscar generar sinergias entre los subsistemas¹. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, esta fragmentación tuvo como consecuencia:

a. La ausencia de un sistema de información que inicialmente impidió tener información inmediata sobre:

- Casos infectados
- Casos fallecidos
- Número de camas hospitalarias
- Número de camas de Unidad de Cuidados Intensivos (UCI)
- Número de ventiladores mecánicos
- Oxígeno necesario para cubrir la demanda

b. Se tienen identificados por lo menos trece sistemas de información en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud. De estos por lo menos nueve no responden adecuadamente a las necesidades de información tanto del personal de salud como de los pacientes en general, lo que representa un 75% respecto del total de servicios de información utilizados mayoritariamente².

c. Débil capacidad de ejecución de las orientaciones definidas por el nivel nacional:

1 Resolución Ministerial N° 155-2020-MINSA de fecha 31 de marzo de 2020 que crea el Comando de Operaciones de carácter temporal con el objeto de implementar, ejecutar, controlar y evaluar el proceso de atención a nivel nacional de los casos de la COVID-19.

2 Ministerio de Salud. *Diagnóstico de brechas de infraestructura o acceso a servicios en el sector salud*. Enero de 2020 Ver: <https://www.minsa.gob.pe/transparencia/index.asp?op=301#>

- Retraso en la conformación de las instancias de coordinación regional del sector salud como los Comandos COVID-19 Regionales.
- Retraso en la formulación de planes regionales y locales de prevención y mitigamiento de la pandemia.
- Retraso en la implementación de las acciones aprobadas.
- Débil capacidad de coordinación para organizar los sistemas de referencia y contrarreferencia de pacientes infectados.
- Débil capacidad de articular los esfuerzos sectoriales para incrementar los servicios de salud.
- Débil capacidad para generar mecanismos para optimizar el uso de recursos humanos.
- Débil capacidad de los niveles intermedios de gobierno (locales y regionales) para generar medidas articuladas para enfrentar la pandemia.
- Ausencia de mecanismos para incluir la participación social y comunitaria en la lucha contra la COVID-19.
- Ausencia de estrategia comunicacional planificada.

2.2. Déficit de recursos humanos

La brecha en recursos humanos es uno de los principales problemas del sistema. Según las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud se necesitaría tener 45 profesionales de la salud por cada 10 mil habitantes. En el año 2012, teníamos 21; en el año 2016 subimos a 31; y desde el año 2018 estamos en 34.5 profesionales por cada 10 mil habitantes. Para el año 2020, la brecha es de 38% para alcanzar una cantidad óptima.

En el primer nivel de atención, la situación es más compleja. La extensión territorial del país, su difícil configuración geográfica, a lo que se suma el débil estímulo económico y la falta de financiamiento, son algunos factores que dificultan el ejercicio profesional en el primer nivel de atención y dificultan la cobertura de plazas de médicos y enfermeras. Esta situación puede haber sido una de las causas para que durante la pandemia la demanda de atención se haya concentrado en los hospitales del segundo nivel de atención.

A este problema se sumó el retiro voluntario de cerca del 35% de trabajadores, quienes se acogieron a la norma que establece que todos los servidores de más de sesenta años están autorizados a hacer trabajo remoto desde sus domicilios.

Para enfrentar esta problemática, el gobierno aprobó el Decreto de Urgencia N° 029-2020 destinado a flexibilizar los procesos de contratación de personal. Exoneraron

al Ministerio de Salud y a EsSalud de algunos de los requisitos exigidos (concurso público de méritos y registro en el aplicativo informático AIRHSP del Ministerio de Economía y Finanzas) por la legislación para la contratación de personal bajo las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), que permitía un rápido reclutamiento de personal para los establecimientos de salud y para los centros de atención temporal instalados en todo el país.

Asimismo, se aprobaron normas para otorgar bonos que reconocen económicamente el esfuerzo desplegado por el personal de salud durante la pandemia (como el Decreto de Urgencia N° 026-2020) y se aprobaron normas que (como la Resolución Ministerial N° 420 2020-MINSA) aprobaron escalas remunerativas especiales para el personal de la salud que prestaba servicios durante el estado de emergencia. Todas estas medidas permitieron que, por ejemplo, EsSalud haya podido contratar a más de diez mil profesionales de la salud para cubrir la demanda de servicios generados durante la pandemia y cubrir, temporalmente, parte de la brecha existente.

2.3. Déficit de infraestructura, equipamiento e insumos estratégicos

Existen 17 667 establecimientos en el primer nivel (73% del total) con poca capacidad resolutoria, un poco más de la mitad corresponden al nivel I-1, es decir sin médico; para el año 2020, el 77.8% de los establecimientos de salud del primer nivel de atención tenían infraestructura instalada inadecuada³ y solo registran actividad 8723 que cuentan con el registro correspondiente⁴.

Además, 8930 pertenecen al sector privado independiente. Estos no están organizados en redes con establecimientos de mayor complejidad a donde puedan referir casos.

Asimismo, se muestra una cantidad limitada de hospitales nivel 2 y nivel 3. A enero de 2020, el Ministerio de Salud registraba 243 hospitales, de los cuales 137 son de categoría II-1, 49 son de categoría II-2, 20 de categoría II-E, 31 de categoría III-1 y 6 de categoría III-E⁵. En promedio, el 51% de hospitales del sector salud presenta una brecha de infraestructura que no permite una adecuada prestación de servicios. La cobertura de atención en el nivel hospitalario para satisfacer las necesidades de

3 Ministerio de Salud. *Listado de activos estratégicos del sector salud, 2020*. Actualizado el 17 de setiembre de 2020. Ver: <https://www.minsa.gob.pe/transparencia/index.asp?op=301#>

4 Ministerio de Salud. *Diagnóstico de brechas de infraestructura o acceso a servicios en el sector salud*. Enero, 2020. Ver: <https://www.minsa.gob.pe/transparencia/index.asp?op=301#>

5 Ministerio de Salud. *Diagnóstico de brechas de infraestructura o acceso a servicios en el sector salud*. Enero, 2020. <https://www.minsa.gob.pe/transparencia/index.asp?op=301#>

salud de la población asegurada tiene un déficit de 56.21%. En el caso de los institutos especializados, el 60% presta servicios de manera limitada y solo el 40% presenta inversiones en los últimos años.

Durante la pandemia, uno de los mayores problemas registrados fue la falta de camas. Según estándares internacionales, deberíamos tener 2.5 camas por mil habitantes; es decir 80 000, pero tenemos escasamente el 50% del estándar internacional:

Tabla 1

Cantidad de camas hospitalarias en el país		
Total	COVID-19	No COVID-19
41 521	12 964	28 557

Fuente: Óscar Ugarte Ubilluz

Y era menos aún antes de empezar la pandemia, pues el promedio nacional era 0.8 camas por cada mil habitantes. La ampliación de camas hospitalarias fue una de las primeras estrategias desarrollada por las autoridades.

Por ejemplo, en el caso de EsSalud, en febrero de 2020, se registraron 9612 camas en total; en setiembre, el número pasó a 15 543, esto representó un incremento de 6206 camas de las cuales 1643 se ubicaron en centros de atención de la entidad y 4563 en los Centros de Atención y Aislamiento Temporal que son emplazamientos habilitados de forma temporal para la atención de pacientes leves y moderados con la COVID-19 entre los cuales destaca el ubicado en la Villa Panamericana, según EsSalud-2020.

Sin embargo, el mayor problema estuvo en implementar las camas para pacientes graves que son, en principio, las que cuentan con ventilador mecánico. En EsSalud, hasta febrero de 2020, se registraron 402 camas UCI; hasta setiembre, 853: lo que representa un incremento de más del 100%. Para el incremento de camas fue necesario comprar ventiladores, maquinaria e instrumentos, pero las adquisiciones fueron, inicialmente, lentas debido a que los procesos de contratación no están diseñados para contextos de emergencia. Esto obligó al Poder Ejecutivo a dictar decretos de urgencia a través de los cuales se exoneraba, por ley, de dichos procesos (como el Decreto de Urgencia N° 055-2020), y de forma progresiva extender los plazos para la regularización de los expedientes de contratación.

Además, conforme avanzaba la pandemia se registraron otras falencias que tuvieron que ser enfrentadas a través de la dación de normas del más alto nivel. Destacan entre ellas el Decreto de Urgencia N° 066-2020 que declara al oxígeno

como bien estratégico. Se dictaron normas que facilitaban la adquisición de oxígeno medicinal; por ejemplo, hasta mayo de 2020, la demanda de este elemento para atender la demanda ascendía a 217 404 m³ (21 740 balones), lo que representaba aproximadamente 40% del consumo regular. Durante la emergencia, la demanda fue tan alta que un balón de oxígeno que en la ciudad de Arequipa costaba antes de la pandemia S/ 140 llegó a costar entre S/ 4800 y S/ 5000. En la misma época, en la ciudad de Lima, el balón costaba entre S/ 4800 y S/ 6000. La misma problemática se identificó en la compra de equipos de protección personal (guantes y mascarillas), alcohol y alcohol en gel, así como en los medicamentos.

Los procesos de adjudicación directa no contribuyeron a bajar los precios. Asimismo, la ausencia de mecanismos para realizar compras corporativas para todo el Estado con la rapidez que se requería contribuyó a que se genere competencia entre las mismas entidades del Estado y a que los precios variaran ostensiblemente creando el escenario ideal para la especulación.

2.4. Insuficiente financiamiento del sector salud

Otro aspecto crítico que ha mostrado la pandemia es el insuficiente financiamiento del sector salud. Como se sabe, las principales fuentes de financiamiento en salud en el país son:

- El gobierno: cuyos ingresos provienen de los impuestos o del endeudamiento.
- EsSalud: cuyos ingresos provienen de los aportes de los empleadores privados o públicos.
- Privados: principalmente, el gasto de bolsillo por bienes o servicios de salud (farmacias, consultorios o clínicas privadas, análisis o exámenes de apoyo al diagnóstico). También incluye la inversión privada en clínicas u otros servicios.

Para el año 2019, el gasto nacional en salud tuvo la composición que se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 1
Gasto del país en salud 2019: S/ 43 8 mil millones



Fuente: Óscar Ugarte Ubilluz

La participación en el gasto de las familias es todavía elevada. Aproximadamente, el 40% del gasto en cuestión se concentra en la compra de medicamentos. Esto obedece a una serie de razones entre las cuales destaca la dificultad de las entidades del Estado para proveer de forma oportuna y suficiente con medicamentos a los servicios de farmacia de los establecimientos de salud públicos.

El gasto en salud en el año 2018 fue en total de S/ 40 mil millones, es decir, aproximadamente el 5.5% del PBI. Este gasto es uno de los más bajos en América Latina, donde el promedio de países gasta el 7.5%. La Organización Mundial de la Salud recomienda que el gasto público sea un 6% del PBI, a lo cual se añadirían el gasto de empleadores y de hogares.

En el Perú, el año 2020, se inició con un presupuesto de S/ 18 494 millones. Dicho presupuesto se elevó, hasta el 10 de noviembre, a S/ 26, 437 millones, es decir S/ 7943 millones más, lo que significó un incremento del 69%.

Tabla 2
Presupuesto Nacional 2020 Función Salud

Nivel de gobierno	PIA	PIM	Devengado	Girado	Avance%
Gobierno nacional	10,942,179,792	14,060,165,105	9,222,422,432	9,082,717,573	65.6
Gobiernos locales	351,747,654	691,935,170	311,268,157	292,187,452	45.0
Gobiernos regionales	7,200,732,754	11,685,631,268	8,018,680,473	7,636,634,726	68.6
TOTAL FUNCIÓN SALUD	18,494,660,200	26,437,731,543	17,552,371,062	17,011,539,751	66.4

Fuente: consulta amigable MEF 10-11-2020 (elaboración propia).

Como se observa en la tabla 3, el incremento más importante en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de la Función Salud ha sido en el rubro Bienes y servicios que incluyen la adquisición de insumos médicos y la contratación de personal CAS.

Tabla 3
Distribución del Presupuesto Público 2020 por Genérica de Gasto

Genérica	PIA	PIM	Devengado	Girado	Avance%
Personal y obligaciones sociales	8,622,068,601	8,794,364,197	6,871,632,877	6,808,539,632	78.1
Pensiones y otras prestaciones sociales	14,701,435	21,142,854	11,801,633	10,291,796	55.8
Bienes y servicios	4,486,955,223	10,749,707,197	6,932,048,182	6,725,584,337	64.5
Donaciones y transferencias	2,287,106,534	2,111,744,021	2,045,878,083	2,045,878,083	96.9

Otros gastos	98,344,619	230,594,625	186,199,877	171,122,378	80.7
Donaciones y transferencias	989,541,744	770,557,051	43,019,406	43,019,406	5.6
Otros gastos		14	14	14	100.0
Adquisición de activos no financieros	1,995,942,044	3,759,607,598	1,461,777,003	1,207,090,119	38.9

Fuente: consulta amigable MEF 10-11-2020 (elaboración propia).

Destaca el hecho de que una buena parte de este incremento haya sido financiado a través de la fuente de operaciones oficiales de crédito que suma hasta el mes de noviembre S/ 3422 millones representando el 43% de todo el incremento registrado en la Función Salud, tal como se observa en la tabla 4.

Tabla 4
Distribución del Presupuesto Público 2020
Función Salud por fuente de financiamiento

Fuente de financiamiento	PIA	PIM
Recursos ordinarios	16,342,293,605	19,122,131,866
Recursos directamente recaudados	768,994,459	1,119,743,116
Recursos por operaciones oficiales de crédito	916,426,879	3,422,482,268
Donaciones y transferencias	43,122,063	1,845,367,900
Recursos determinados	423,823,194	928,006,393

Fuente: consulta amigable MEF 10-11-2020 (elaboración propia)

2.5. Deficiencias en la ejecución del gasto

Del total de recursos que el Presupuesto Nacional ha destinado a la Función Salud, S/ 14 060 millones se han destinado al nivel de gobierno nacional y S/ 11 685 a los gobiernos regionales. Entre ambos niveles de gobierno se distribuye la mayor parte de la oferta pública en salud; sin embargo, a pesar de las medidas tomadas por el gobierno para facilitar los procesos de adquisición de bienes y servicios, la ejecución presupuestal no es óptima. Aunque ya está por culminar el año y parece haber termi-

nado la primera ola de contagios, se registra, en promedio, una ejecución presupuestal de 66.4%, es decir, existen por lo menos S/ 9400 millones sin ejecutar, tal como se muestra en la tabla 5.

Tabla 5
Ejecución presupuestal Función Salud por nivel de gobierno

Nivel de gobierno	PIA	PIM	Devengado	Girado	Avance%
Gobierno nacional	10,942,179,792	14,060,165,105	9,222,422,432	9,082,717,573	65.6
Gobiernos locales	351,747,654	691,935,170	311,268,157	292,187,452	45.0
Gobiernos regionales	7,200,732,754	11,685,631,268	8,018,680,473	7,636,634,726	68.6
TOTAL FUNCIÓN SALUD	18,494,660,200	26,437,731,543	17,552,371,062	17,011,539,751	66.4

Fuente: consulta amigable MEF 10-11-2020 (elaboración propia).

El porcentaje más bajo de ejecución presupuestal se encuentra en el rubro de adquisición de activos no financieros. Estos gastos de las inversiones en la adquisición de bienes de capital aumentan el activo de las instituciones del sector público que incluyen las adiciones, mejoras, reparaciones de la capacidad productiva del bien de capital y los estudios de inversiones. Como se muestra en la tabla 6, hasta noviembre, la ejecución presupuestal fue de 38.9%, lo que refleja la baja capacidad gerencial para ejecutar este tipo de gasto y es un indicador de que una de las mayores debilidades del sector se encuentra en la poca capacidad de para ejecutar gasto no corriente destinado a inversión.

Tabla 6
Ejecución presupuestal Función Salud por genérica de gasto

Genérica	PIA	PIM	Devengado	Girado	Avance %
Personal y obligaciones sociales	8,622,068,601	8,794,364,197	6,871,632,877	6,808,539,632	78.1
Pensiones y otras prestaciones sociales	14,701,435	21,142,854	11,801,633	10,291,796	55.8
Bienes y servicios	4,486,955,223	10,749,707,197	6,932,048,182	6,725,584,337	64.5
Donaciones y transferencias	2,287,106,534	2,111,744,021	2,045,878,083	2,045,878,083	96.9
Otros gastos	98,344,619	230,594,625	186,199,877	171,122,378	80.7
Donaciones y transferencias	989,541,744	770,557,051	43,019,406	43,019,406	5.6
Otros gastos		14	14	14	100.0
Adquisición de activos no financieros	1,995,942,044	3,759,607,598	1,461,777,003	1,207,090,119	38.9

Fuente: consulta amigable MEF 10-11-2020 (elaboración propia).

La misma deficiencia se encuentra a nivel de los gobiernos regionales. Por ejemplo, en el mes de julio, en la etapa más crítica de la pandemia, la Defensoría del Pueblo puso en evidencia que el Gobierno Regional de Arequipa había ejecutado solo el 44% del presupuesto. Asimismo, que en las unidades ejecutoras Red de Salud Arequipa Caylloma, Gerencia Regional de Salud de Arequipa y la Sede Central del Gobierno Regional de Arequipa solo habían ejecutado 17.3 %, 11 % y 7,4 % respectivamente⁶.

La baja ejecución presupuestal no es inevitable en la administración pública. Es el caso, por ejemplo, de EsSalud que como se muestra en la tabla 7, tanto en las instancias nacionales como en sus redes asistenciales desconcentradas muestra mayores niveles de ejecución que los organismos de la Función Salud.

6 Ver: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-ejecucion-insuficiente-del-gasto-en-salud-no-garantiza-prestaciones-oportunas-y-adecuadas-en-arequipa/>

Tabla 7
Ejecución Presupuestal de EsSalud 2020 (al 8 de noviembre) en soles

	PIA	EJECUCIÓN	%
2. EGRESOS	12,252,351,128	10,244,718,741	83.6%
2.1. GASTOS OPERATIVOS	11,662,616,513	9,758,880,416	83.7%
2.1.1. Compra de bienes	2,003,733,498	1,690,469,266	84.4%
2.1.2. Gastos de personal (GIP)	6,385,603,346	4,986,856,069	78.1%
2.1.3. Servicios prestados por terceros	2,513,988,221	2,417,833,749	96.2%
2.1.4. Tributos	5,657,705	3,173,383	56.1%
2.1.5. Gastos diversos de gestión	753,633,743	660,547,948	87.6%
2.2 GASTOS DE CAPITAL	429,429,181	336,434,223	78.3%
2.3 TRANSFERENCIAS NETAS	160,305,434	149,404,102	93.2%

Fuente: EsSalud

La diferencia en los niveles de eficiencia en la ejecución del gasto entre EsSalud y el Ministerio de Salud y las otras instancias de la Función Salud podría explicarse, en gran medida, por los mecanismos para la toma de decisiones en el rubro de adquisiciones y el de gastos de capital, así como en el diseño estructural de la organización administrativa de cada entidad.

3. Lecciones aprendidas y retos para el sistema de salud

La pandemia ha demostrado que el sistema de salud en el Perú tiene serios problemas estructurales. No ha sido solamente la falta de infraestructura y presupuesto las causas para haber obtenido resultados como los que se han expuesto anteriormente, sino también la ausencia de un diseño adecuado que priorice realmente la atención de las necesidades del paciente y del personal de la salud, es decir que ponga en el centro de todo el diseño sistémico a la persona considerándola como fin de toda acción administrativa y asistencial, en tanto la salud es un derecho fundamental y por tanto parte de la dignidad que por estirpe le corresponde.

Los resultados que se evidencian hasta el momento demuestran que es necesario diseñar políticas que acerquen a los subsectores que forman parte del sistema y faciliten su articulación, que fortalezcan la rectoría del Ministerio de Salud, que mejoren el sistema de financiamiento y la calidad del gasto, que refuercen la atención primaria, y perfeccionen los sistemas y procesos gerenciales a través de la digitalización de procesos en todos los niveles, que transparenten la gestión, incorporen a los ciudadanos en la vigilancia de la toma de decisiones y generen alianzas estratégicas con el sector privado.

3.1. La persona como eje central de la gestión sanitaria

La salud es un derecho fundamental, pero la forma como se hace efectiva todavía no genera consenso, ya que, en la práctica, por ser un derecho prestacional y de desarrollo progresivo, la protección que brinda depende principalmente de la capacidad del Estado y de la voluntad política. Por ello, las prestaciones y los planes de aseguramiento no siempre son de cobertura universal ni los servicios de salud están en capacidad de brindar todas las prestaciones, incluso en los casos en donde están obligadas a darlas.

Sin embargo, debe considerarse que por norma constitucional la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios de salud es irrenunciable. El diseño del Estado Constitucional se basa en el reconocimiento de la persona como centro de toda la acción que ejerza. Asimismo, tiene entre sus deberes garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales. Por respeto al marco constitucional, en principio, no debería existir ninguna duda respecto de qué o quién debe ser el centro de la acción estatal en materia de política sanitaria.

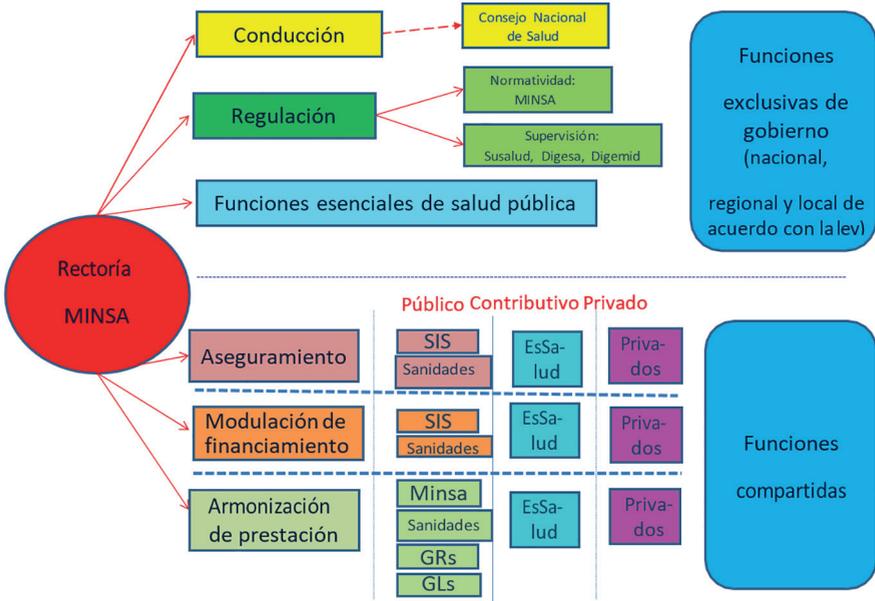
Debe considerarse que todo gasto en salud es una inversión y que, como ha enseñado la pandemia, no hay equidad sin salud, como tampoco hay paz social o desarrollo sin salud. Los resultados de las respuestas estatales muestran la necesidad de fortalecer los sistemas sanitarios como prioridad para garantizar un desarrollo sostenible y sustentable en el tiempo. Por ello, es previsible que eventos similares a los vividos durante el año 2020 se presenten en el futuro con una mayor frecuencia.

Una gestión con enfoque de derecho debe comprender, por un lado, la existencia de un sistema prestacional que satisfaga las necesidades de la población; y por otro, el fortalecimiento de los mecanismos de protección de las garantías fundamentales en la atención en salud y difundiendo los derechos y obligaciones de los pacientes.

3.2. Fortalecimiento de la Rectoría

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) define a la Rectoría en Salud como el ejercicio de las responsabilidades y competencias sustantivas de la política pública en salud en el contexto del nuevo esquema de relaciones entre gobierno y sociedad en el Estado moderno. El gráfico 2 muestra sus dimensiones.

Gráfico 2
Las dimensiones de la Rectoría



Fuente: Óscar Ugarte Ubilluz

Si seguimos este enfoque, la Rectoría a cargo del Ministerio de Salud debe orientarse hacia el diseño de mecanismos que refuercen los sistemas de regulación y supervisión de los servicios de salud, públicos y privados a través de SuSalud, la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) y la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID), con la finalidad de garantizar el respecto a los derechos de los pacientes reconocidos en el marco legal vigente y garantizar que las prestaciones se realicen en un marco de oportunidad y calidad.

Paralelamente, se deben reforzar los sistemas de articulación entre los subsectores con la finalidad de facilitar el flujo de pacientes y el intercambio operacional para lo que entre otras medidas deben unificarse los sistemas de información existentes y,

ante la falta de acuerdo, establecer mecanismos de transacción económica que permitan la compra por servicios entre prestadoras públicas y privadas.

De otro lado, debe impulsarse la participación social en la gestión, principalmente, a través del diseño de políticas sectoriales, y, principalmente, la vigilancia ciudadana como eje de una gobernanza moderna y transparente.

Finalmente, y considerando las experiencias recientes, el Ministerio de Salud debe contar con mayores mecanismos legales y operativos que le permitan intervenir en las regiones a nivel de gestión y operación de los servicios de salud cuando se verifique que los gobiernos regionales, por cualquier razón, son rebasados en sus capacidades.

3.3. Mejorar el financiamiento y la calidad del gasto

La pandemia ha demostrado que, sin una adecuada infraestructura, recursos humanos suficientes y bien remunerados, y sistemas de gestión modernos, ninguna medida legal o administrativa va a ser suficiente para garantizar la paz social y la vida de las personas.

La pandemia ha hecho evidente las deficiencias del financiamiento en salud, pero al mismo tiempo las limitaciones existentes en materia de ejecución del gasto en el sector público. Por ello, resulta importante seguir buscando un incremento progresivo y sostenido del financiamiento hasta llegar al 7.5% del PBI en un plazo de diez años.

Debe señalarse que, conforme se ha propuesto en el Proyecto de Ley del Presupuesto para el año 2021, el monto destinado a la Función Salud asciende a S/ 20 940 millones, que representa el 11.4% del presupuesto total del país y un incremento de 13.2% respecto al presupuesto asignado para dicha función en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año 2020⁷. Sin embargo, si se considera que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año 2020 es de S/ 26.4 mil millones hasta noviembre, hay una reducción de casi seis mil millones en un contexto de pandemia, lo cual debe merecer una revisión por parte del Congreso de la República.

Asimismo, es importante mejorar los mecanismos de financiamiento de EsSalud y facilitar el cobro de deudas de los empleadores que asciende a S/ 4 200 millones y fijar como única medida de cálculo para el aporte el 9% de la remuneración independientemente del régimen laboral del trabajador.

⁷ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del Presupuesto Público para el Año Fiscal 2021. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/proye_2021/EM_PL_Presupuesto_2021.pdf

Es necesario mejorar la calidad de la ejecución del gasto que, como se ha señalado anteriormente, es deficitaria en todos los niveles de gobierno. Para ello, debe establecerse, por un lado, una política clara de estímulo al recurso humano en salud que priorice no sola mejora en las remuneraciones sino, principalmente, la permanencia y progresión en la carrera como herramientas para la mejora de la productividad de los servidores asistenciales y administrativos.

Adicionalmente, resulta necesario desarrollar un marco normativo diferenciado que se adecúe a las exigencias del sector. Los procesos de contratación deben ser menos rígidos y el control simultáneo del órgano de control institucional debe fortalecerse como mecanismo destinado a ayudar a los operadores logísticos a llevar adelante los procesos de contratación. Deben también generarse mecanismos para facilitar las compras corporativas y mejorar la capacidad de negociación del Estado, lo cual implica la generación de una normativa especial en materia de contratación de bienes estratégicos (medicamentos, insumos y equipamiento), ya que la actual está orientada principalmente a generar transparencia antes que eficiencia y no se adecúa al mercado sanitario.

En efecto, la pandemia demostró que cuando la cadena de suministro de bienes se interrumpió fue sumamente difícil atender la demanda generada. Cuando se empezó a hacer, fue a un costo sumamente elevado, sin que la legislación vigente pudiera servir como instrumento para agilizar los procesos que eran por su naturaleza lentos. Esto obligó a emitir una normativa especial que se adecuó en plazos y procesos a la situación.

En ese sentido, debe considerarse la generación de una política que asegure la compra estratégica de bienes y servicios en donde se incluya, además del cambio de normativa, el mejoramiento de la logística y distribución de medicamentos incluyendo la reducción de costos de transacción. Debe considerarse la implementación del operador logístico previsto en el Decreto de Urgencia N° 011-2019, que en EsSalud ha tenido buenos resultados en la implementación de los programas *Padomi Delivery* y *Farmacia Delivery*.

Por otro lado, la falta de elementos para poder realizar cálculos realistas para la previsión de bienes y servicios jugó en contra de los operadores logísticos, que actúan siempre en función de un requerimiento; por este motivo, se llegó a realizar compras repetitivas de los mismos bienes perjudicando el abastecimiento oportuno y afectando la capacidad de negociación de las agencias estatales. La generación de inteligencia artificial para hacer cálculos que permitan un mejor acercamiento puede ser una alternativa a este problema. Asimismo, se hace necesario una mayor homologación de procesos y nomenclaturas a nivel regional que faciliten la cooperación en casos de emergencia.

Debe revisarse el rol del Estado en materia de producción de bienes estratégicos, lo cual implica una acción a nivel legislativo para determinar cuál debe ser la intervención estatal en esta materia y el rol que debe tener el impulso a la industria nacional para disminuir la dependencia externa. Si se tiene una industria local proveedora, estos bienes son adquiridos a menores costos y en menor tiempo.

En esa línea de pensamiento debe considerarse el impulso a las alianzas estratégicas con el sector privado en la inversión y gestión de los servicios de salud.

Es necesario cuidar lo que ya se tiene. Esto implica poner atención en el mantenimiento. La fase más crítica de la primera ola hizo que se evidenciara cuán abandonada estaba la infraestructura operativa, y eso se mostró especialmente en los hallazgos de equipos almacenados e inoperativos por falta de mantenimiento. La intervención de entidades ajenas al sistema de salud hizo que algunos equipos puedan volver a operar, lo cual no es admisible en la medida de que el sistema debería estar en capacidad de poder tener todo su equipamiento operando hasta el límite de su vida útil y reemplazarlo inmediatamente cuando sea necesario.

3.4. Digitalización de procesos

La pandemia demostró que los procesos en el sector salud no son los adecuados en un contexto de informatización generalizada de la administración pública y en donde el uso de tecnología y plataformas digitales se ha convertido en una necesidad. La falta de entendimiento y regulación interna ha evitado que se pueda avanzar hacia la normalización del uso de las firmas y expedientes digitales, y los sistemas administrativos todavía se sostienen en el uso del papel para dejar constancia de la realización de actuaciones administrativas. Asimismo, al no haber una regulación administrativa adecuada, los procesos de contratación todavía requieren de la realización de actuaciones físicas que los retrasan y, en general, perjudican su correcto desarrollo.

Si bien es cierto, el uso de la historia clínica electrónica ha sido un importante avance, es necesario impulsar su uso generalizado de forma que los plazos para que todos los residentes en el territorio tengan acceso a ella independientemente de quien sea su aseguradora sean menores y se permita una mejor articulación entre prestadores. Para ello, la experiencia de EsSalud resulta siendo muy importante por cuanto a la fecha la entidad ya integró la información de todos sus servicios en todas sus redes asistenciales.

De otro lado, es necesario contar con bases de datos uniformes que permitan una mejor planificación y análisis prospectivo por parte de los diferentes actores que conforman el sistema. Además, es necesario avanzar en la generación de una cultura

digital en los servidores públicos que facilite los procesos de informatización de los procesos.

Debe considerarse también que los procesos de digitalización contribuyen a facilitar la vigilancia ciudadana, porque mientras mayor es la información digitalizada su procesamiento y sistematización es más factible y permite generar bases de datos que pueden ser fácil acceso al hacerse públicas.

3.5. Separación de funciones

El proceso de regionalización y descentralización determinó que de forma progresiva la función de prestación que estaba a cargo del Ministerio de Salud fuera transferida a los gobiernos regionales, al igual que todas las actividades vinculadas a esta función. Este proceso debe completarse y ser más participativo en su diseño de tal forma que los errores del pasado no vuelvan a cometerse.

Debe redefinirse la forma como se gestionan los servicios de salud públicos, para lo cual es necesario ver las ventajas de los modelos de gestión de EsSalud y de los gobiernos regionales para modificarlos allí donde sea necesario. Debe evaluarse cuál es la competencia del Ministerio de Salud en la conducción de los establecimientos de salud de Lima Metropolitana; debe considerarse, por ejemplo, diversificar la gestión hospitalaria por nivel de establecimiento, pero sin que ello signifique dotarlos de autonomía en todos los campos, sino que siempre estén sujetos a la vigilancia del Ministerio de forma tal que le permita intervenir inmediatamente allí en donde lo considere necesario. Lo mismo debe evaluarse en los establecimientos administrados por los gobiernos regionales.

Además, es necesario realizar una evaluación del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales con la finalidad de determinar en dónde radican las debilidades que determinan que se presenten casos como el registrado en Arequipa, en donde la inactividad de la autoridad regional obligó al Ministerio de Salud a intervenir directamente pero solo como una reacción ante lo crítico de la situación⁸. Asimismo, es importante generar mecanismos que condicionen la entrega de recursos al cumplirse las metas de forma similar a lo que sucede con los convenios de gestión que actualmente se firman para el pago de bonos al personal por este concepto. En esa misma línea, el Ministerio debe implementar mecanismos de control más eficientes

8 Ver: <https://gestion.pe/peru/minsa-no-acompanara-a-region-arequipa-tomara-el-control-responde-carbone-a-caceres-coronavirus-pandemia-covid-19-noticia/> y <https://andina.pe/agencia/noticia-coronavirus-multan-al-gobernador-arequipa-no-implementar-protocolo-prevencion-806110.aspx>

y que no se centren en el aspecto documental, sino que prioricen la medición de las prestaciones realizadas y su efectividad, con especial incidencia en la salud preventiva.

Las funciones de financiamiento y prestación de servicios de salud deben estar diferenciadas. En este sentido, resulta importante analizar el proceso que se viene implementando en EsSalud y que fue presentado en el *Libro blanco*.

3.6. Mayor articulación entre subsistemas

Un sistema fragmentado acarrea ineficiencia e inequidad, pero el reto es como hacerlo eficaz para que se integre y sea un medio para que las personas tengan mayores y mejores servicios. Por tanto, la integración entre todos los actores es fundamental para construir un nuevo sistema en un escenario en donde la posibilidad de la unificación es lejana en el tiempo.

La pandemia ha evidenciado que es necesario que se generen mecanismos que permitan a un asegurador contratar cualquier servicio sea este público o privado para atender a su asegurado. Esto debe permitir atender a cualquier persona no en función de las posibilidades de los establecimientos de salud de su red prestacional, sino en función de su necesidad; para ello, deben superarse las dificultades que hoy impiden que se suscriban o ejecuten los convenios prestacionales entre EsSalud y el Seguro Integral de Salud (SIS), lo que exige la dación de normas de alto rango para uniformizar los costos de intercambio. Esta medida permitirá contar con redes integradas en el sector público que puedan, a la vez, engarzarse de forma armónica con el sector privado, y permitan una mejor calidad de gasto ya que posibilitará que los gestores planifiquen la implementación de tal forma que los servicios que brinda un establecimiento puedan ser complementados con los que brinda otro y así extender la gama de prestaciones con menos recursos y abarcando una mayor población.

El rol del sector privado debe redefinirse. Si se considera que es deber del Estado garantizar el acceso a los servicios de salud, el sector privado tiene un rol subsidiario y complementario. Esto no significa que sea secundario, porque su actividad involucra a actores que no son parte del sistema de salud, como los medios de comunicación que deben participar a través de la difusión de mensajes que incentiven los estilos saludables de vida, y de la industria que debe girar su actividad hacia la producción de bienes que no perjudiquen a la salud. Además, debe considerarse la participación del sector privado en la atención a las poblaciones más vulnerables orientando el apoyo que brindan en contextos de emergencia que ha demostrado ser muy importante para afrontarlos.

La articulación debe incluir la participación más activa de los gobiernos locales que han demostrado tener mayor llegada a las poblaciones y un buen conocimiento de su particular realidad económica y social. En la fase más crítica de la primera ola, muchos gobiernos locales redireccionaron sus recursos para adquirir medicamentos, alimentos, y reforzar sus sistemas de asistencia social demostrando estar en capacidad de tener un rol mucho más relevante que el que actualmente tienen.

Esta capacidad para llegar a más gente debe hacerlos partícipes de los procesos de promoción de la salud, por ejemplo, a través de las campañas de inmunización que deben masificarse para llegar a los niveles de cobertura que existían antes del año 2016. Este proceso implica la generación de capacidades en estos niveles de gobierno y el incremento del financiamiento a las municipalidades, lo cual es posible a través de la redistribución del presupuesto asignado para este fin. A esto se le debe sumar el incremento general a los recursos asignados para esta función. En este contexto debe considerarse la organización de los servicios de salud a través de las redes integradas.

3.7. Fortalecimiento de la atención primaria

La atención primaria está constituida por un conjunto de acciones de promoción y prevención de la salud, diagnóstico y tratamiento oportuno, uso de médicos de familia y un componente de atención sociosanitaria y extramural⁹.

La evidencia muestra la importancia de reforzar, por un lado, las acciones del Estado orientadas a la prevención como, por ejemplo, la cobertura a través de las vacunas que impide que enfermedades como la difteria o el sarampión —que se consideraban extirpadas del territorio nacional hace muchos años— regresen; y por otro, las orientadas a propiciar los estilos saludables de vida, aprovechando la oportunidad generada por el cambio de hábitos de las personas durante el confinamiento. Asimismo, se deben implementar mecanismos que estimulen a las madres a acudir a los centros de salud para que sus hijos reciban atención preventiva y también insumos para evitar que enfermen; por ejemplo, que reciban vitaminas que refuercen sus sistemas inmunológicos o hierro para prevenir la desnutrición crónica. Por ello, resulta importante la articulación con los programas sociales a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y con las municipalidades. Además, se debe vigilar la atención extramural para asistir a las poblaciones más vulnerables que tienen dificultades para desplazarse hacia los centros de salud. Se deben diseñar estrategias que consideren un enfoque intercultural.

9 Ver: <https://tidaunmsm.com/articulos/aproximaciones-a-la-reforma-del-sistema-de-salud-peruano>

Una buena política en atención primaria permite usar de manera adecuada los recursos que por principio son siempre escasos. Obtener mejores resultados, porque mejora la calidad de vida de las personas y disminuye la presión de la demanda de otros servicios de salud. Con ello se descongestionan los servicios hospitalarios que deben atender principalmente casos complejos. Esto exige potenciar adecuadamente los servicios del primer nivel de atención a través de una mejor provisión de recursos humanos y logísticos, y permite, además de facilitar el acceso a los servicios, reducir la práctica de la automedicación que es frecuente en el país debido a la falta de servicios de salud cercanos y de fácil acceso.

En esa línea se debe propiciar una política agresiva de repotenciamiento de los establecimientos estratégicos a nivel nacional y de la puesta en marcha de nuevos, especialmente, en el área rural y en las zonas de expansión urbana de las grandes ciudades que es donde se concentran muchos de los problemas de salud pública y en donde la pobreza sistémica es mayor. Asimismo, se debe potenciar la telemedicina y el uso de herramientas web para la atención ambulatoria como medio para ampliar la oferta de servicios y optimizar la atención. Esto permitiría no solo mejorar la calidad de vida de estas poblaciones vulnerables, sino que extendería la presencia del Estado con un efecto legitimador que a su vez ayudaría a llevar adelante otras políticas en materia económica y social.

La ampliación de establecimientos del primer nivel puede realizarse por incremento del número de establecimientos públicos o de EsSalud, pero también de otras instituciones públicas o privadas en el ámbito de la Red que provean esos servicios por cualquiera de las formas de concesión legalmente existentes. En lo inmediato, esto implica transformar los hospitales transitorios contratados durante la pandemia en oferta fija de tipo modular —principalmente en el primer nivel—, a través de la compra de infraestructura que reemplace a la transitoria.

Otra forma de fortalecimiento del primer nivel es reforzar la oferta flexible modular móvil con equipos itinerantes que cierren la brecha en zonas prioritarias.

De acuerdo con la normatividad vigente, la Red también comprende la articulación con los hospitales de segundo nivel de complejidad en su territorio y garantiza la continuidad de una atención integral. Esto permitirá que todos los usuarios ingresen al sistema por el primer nivel y de ahí sean referidos al establecimiento de mayor complejidad que corresponda, como ya se realiza en EsSalud.

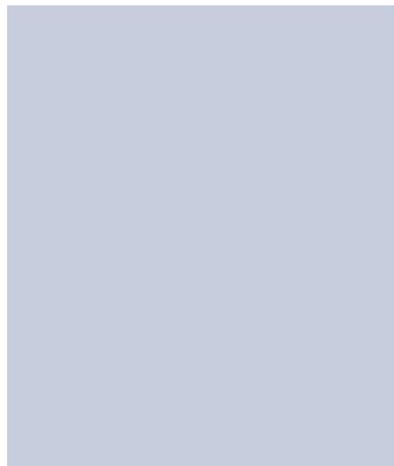
Referencias

- Arévalo, C. (2020). *Aproximaciones a la reforma del sistema de salud*. <https://tidaunmsm.com/articulos/aproximaciones-a-la-reforma-del-sistema-de-salud-peruano>
- Decreto de Urgencia N° 055-2020
- Organización Panamericana de la Salud. (2007). *Función rectora de la autoridad sanitaria nacional*. Edición especial. N°17. Washington D.C.
- Resolución Ministerial N° 155-2020-MINSA
- Seguro Social de Salud. (2020). *Libro blanco*. Lima, pp. 75-76.



CAPÍTULO 2

Reactivación y crecimiento económico sostenible



REACTIVACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Carlos Oliva Neyra

El Perú ha experimentado un progreso notable en el presente milenio. Los indicadores económicos han sido de los mejores a nivel mundial, al tiempo que se ha avanzado notablemente en términos de reducción de la pobreza y del cierre de las necesidades básicas de la población. En efecto, entre el año 2000 y el 2019, se registra que:

- El PBI ha crecido a un promedio cercano al 5% anual.
- El PBI per cápita medido en dólares ha aumentado tres veces y media.
- La inflación ha promediado 2,6% anual, una de las tasas más bajas de la región.
- La pobreza ha disminuido de 58,7% a un 20,2% de la población.
- La pobreza extrema ha disminuido de 16,3% a un 2,9% de la población.
- La esperanza de vida al nacer pasó de 71 a 75 años promedio.
- La desnutrición crónica infantil pasó de 25,6% de niños a un 12%.
- El coeficiente de Gini, que mide desigualdad, pasó de 49,1% a un 42,8% (2018).

La evidencia es clara y contundente, y se extiende a otros indicadores económicos y sociales. Estos avances son el resultado conjunto de una serie de políticas públicas y del esfuerzo ciudadano.

Las bases de esas políticas públicas han sido principalmente: (i) el mantenimiento de los equilibrios económicos sostenidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco Central de Reserva (BCRP) y la Superintendencia de Banca, Seguros y Pensiones (SBS); (ii) la promoción de las iniciativas privadas nacionales y extranjeras como eje de la inversión; y, (iii) la apertura comercial traducida en tratados de libre comercio con nuestros socios.

No obstante, también es evidente que, a pesar del progreso, el Perú es un país de ingresos medios que aún tiene un trecho por recorrer para consolidarse como una nación desarrollada¹. También es claro que existen brechas latentes en sectores como

1 Cuando se mide el PBI per cápita peruano de manera comparable al de otros países, este resulta aún

la salud o la justicia, problemas de calidad de servicios como en la educación o la seguridad ciudadana, así como un Estado carente en general de instituciones sólidas e íntegras.

Estos obstáculos, entre otros, frenan la capacidad de expansión de la economía y —sumados a la ausencia de un entorno externo favorable como se tuvo en la década pasada— ponen en riesgo la consecución de cifras y avances similares a las experimentadas hasta el momento, para las próximas dos décadas.

No cabe duda de que el crecimiento económico alto es necesario como elemento para facilitar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, como se ha observado en la historia económica y recientemente en la experiencia de varios países del sudeste asiático. Sin embargo, para lograr ese efecto, dicho crecimiento debe además ser sostenido —por un período prolongado, décadas²—, incluso —favoreciendo la creación de empleo digno para las mayorías— y ambientalmente sustentable.

Aun así, un crecimiento económico con esas características es solo una condición necesaria mas no suficiente para que una nación alcance el desarrollo, entendido como el progreso y bienestar para sus ciudadanos. Existen otros elementos que también deben madurar y consolidarse: la institucionalidad, la anticorrupción y los valores individuales y colectivos, por ejemplo.

Por ello, más adelante se retoma la importancia del crecimiento económico y se exponen lineamientos para acelerarlo de manera sostenida, inclusiva y sustentable. Pero antes, es necesario esbozar algunas ideas de lo que vienen siendo los efectos de la pandemia de la COVID-19 en la población, lo cual indudablemente ha incrementado los retos para llegar a esas tasas de crecimiento.

La pandemia ha ocasionado numerosas pérdidas humanas (calculadas en unas 80 000 hacia octubre de 2020) y una retracción tremenda en la actividad económica de 30,2% en el segundo trimestre de 2020 y proyectada en 12% - 13% para el cierre del año. Estas cifras se sitúan entre las más altas a nivel mundial, y se explican por una serie de factores coyunturales —como una cuarentena muy estricta y prolongada, junto con una inadecuada e inoportuna respuesta desde el punto de vista sanitario y una mala implementación de algunas respuestas económicas— y estructurales, tales como un grado de informalidad económica elevado, bases de datos incompletas y

inferior al de los otros miembros de la Alianza del Pacífico, por ejemplo. Asimismo, el notable crecimiento de los últimos veinte años, si bien es superior al promedio latinoamericano y al de las economías avanzadas, ha sido similar al de Europa emergente e inferior al de Asia emergente.

2 A manera de ejemplo, si Perú creciese a una tasa de 4% durante veinte años consecutivos, para entonces tendría un PBI per cápita equivalente al que hoy tiene Malasia. Si la tasa fuera 5,5% llegaría, entonces, al nivel actual de Corea del Sur; con 6% alcanzaría el de Japón y con 6,5% sería similar al de Canadá.

desactualizadas, serias deficiencias de equipamiento en el sector de la salud, numerosas familias sin refrigeradoras en sus hogares y desapego ciudadano al cumplimiento de las normas.

A pesar del tamaño del choque, la economía se recupera en la medida en que se empezó a relajar la cuarentena y las empresas empezaron a operar gradualmente. Desde la caída de casi el 40% en abril de 2020, la actividad económica se ha venido recuperando mes a mes; algo similar sucede con el empleo, aunque a una menor velocidad debido a que los sectores más afectados son aquellos intensivos en empleo formal (vinculados al PBI no primario, como los servicios principalmente).

Las proyecciones oficiales (MEF, BCRP) y de analistas externos auguran una recuperación importante para el 2021, año que podría mostrar un crecimiento del 8%-10%, y se podría llegar al nivel de PBI prepandemia hacia mediados de 2022. Estas proyecciones dependen por supuesto de la no ocurrencia de otro choque sanitario y también de la velocidad con que se recupere y recomponga la demanda, la cual ha sido mellada debido a la caída del empleo y de los ingresos en general³.

En términos generales, la respuesta de la política económica ante la pandemia ha sido la adecuada en términos de diseño, mas no en su implementación en algunos casos. Por un lado, se desplegó un exitoso programa de garantías de crédito, Reactiva Perú, equivalente a 7,5% del PBI, que mantuvo el flujo de créditos y no permitió que se rompa la cadena de pagos en la economía. Se llegó a más de 500 000 empresas, micro y pequeñas en su mayoría (98%). Ello se complementó con el Fondo de Apoyo Empresarial para micro y pequeñas empresas que inyectó créditos a más de 300 000 firmas.

También se apoyó directamente a la demanda y el consumo a través de la entrega de bonos, aunque su distribución no ha sido oportuna ni habría llegado a quienes estaba previsto. Además, se desplegaron medidas de alivio tributario y se incrementó el gasto público a través del programa Arranca Perú. Complementariamente, se dictaron otras medidas como subsidios parciales a la planilla y se habilitó el retiro de ahorro privado a través de la Compensación por Tiempo de Servicio (CTS) y el proveniente de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En suma, el Estado peruano habría comprometido recursos cercanos al 16%-18% del PBI para compensar los efectos de la pandemia en la economía.

3 Un motivo para anticipar razonablemente una recuperación relativamente rápida, al menos respecto de otras grandes crisis en la historia peruana, se encuentra en que la pandemia no ha ocasionado daños estructurales en la capacidad de acumulación de capital de la economía, como lo pudo haber hecho otro tipo de choque como uno vinculado a fenómenos naturales (un terremoto), una guerra (como la enfrentada con Chile en el siglo XIX) o serios desequilibrios económicos (como los de finales de la década de 1980).

Aun cuando se proyecta que la economía se recuperará en un plazo razonable, la pandemia sí tendrá un efecto notable sobre las cuentas fiscales debido al esfuerzo que se realiza para actuar de manera anticíclica y por la caída significativa de los ingresos tributarios relacionados con la recesión. Después de años de un manejo fiscal prudente que se tradujo en niveles relativamente bajos de déficit públicos y, consiguientemente, de deuda, el país enfrentará un déficit fiscal histórico cercano al 10% del PBI en 2020 y de alrededor del 6% del PBI en 2021, según el Marco Macroeconómico Multianual 2021- 2024. Ello implicará el uso de los ahorros acumulados en los últimos años y además elevará la proporción de deuda respecto al PBI de casi 27% en 2019 a cerca de 38% en 2021.

De este modo, si bien las cifras fiscales del país seguirán siendo de las mejores en América Latina (y en el mundo, en realidad), se producirá un fuerte deterioro que genera el desafío de retomar la senda fiscal prepandemia para así evitar un crecimiento significativo de la deuda que afecte la capacidad de pago y el «riesgo país», lo que llevaría a que los déficits sean cada vez más difíciles de financiar y que el pago de intereses empiece a desplazar a la necesaria inversión pública en el presupuesto.

Por ello, el gobierno que asuma las riendas del país a partir de julio de 2021 se enfrentará con una situación *sui generis*, puesto que encontrará una economía creciendo significativamente, pero con serios retos fiscales que, de no enfrentarse adecuadamente, pondrían en riesgo el crecimiento futuro. Debe reconocerse que el crecimiento alto estará marcado por el rebote estadístico y desaparecerá apenas se elimine dicho efecto. Así, aún prevalecerán los limitantes para un crecimiento alto, sostenido, inclusivo y sustentable, que ya eran evidentes antes de la pandemia, con el añadido de una situación fiscal menos sólida y preocupante. Resulta evidente que los retos que enfrentará la nueva administración son varios y significativos⁴.

En ese sentido, a continuación, se reseñan los asuntos clave requeridos para lograr el crecimiento alto, sostenido, inclusivo y sustentable que se requiere como condición necesaria para aspirar al desarrollo dentro de un par de décadas.

La base de cualquier esfuerzo para crecer con tales características radica en el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, es decir, inflación baja y estabilidad fiscal. Específicamente, resulta vital:

- Regresar a un déficit fiscal manejable, en el rango de 1,5%-2,0% del PBI como máximo, tasa que mantendría estable la proporción de deuda/PBI y, por ende, el peso de los intereses en el presupuesto público. Ello requerirá profundizar medidas tributarias dirigidas a incrementar la recaudación a niveles similares al de países de ingresos medios, lo que podría representar unos

4 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha publicado en setiembre 2020 un estudio sobre el tema. Ver: <https://publications.iadb.org/es/peru-desafios-del-desarrollo-en-el-post-covid-19>

5-6 puntos porcentuales del PBI adicionales a la situación estructural, que bordea el 14% del PBI⁵. De manera complementaria, se debe seguir trabajando en mejorar la gestión de las finanzas públicas, incluyendo la calidad del gasto.

- Seguir avanzando con la apertura comercial que nos permita tomar ventaja de los mercados externos en vista de que nuestra economía es pequeña y que requerimos competencia. Para ello se debe mantener, aumentar y/o perfeccionar los tratados de libre comercio, incluyendo la ratificación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP).
- Preservar al menos cuatro elementos clave de la Constitución de 1993, a saber: (i) la igualdad de trato a las inversiones nacionales y extranjeras (art. 63), para atraer el capital externo dado que el capital es escaso en nuestro país; (ii) la independencia y autonomía del BCRP (art. 84); (iii) la prohibición de iniciativa de gasto del Congreso de la República (art. 79); y, (iv) el papel subsidiario del Estado (art. 60)⁵.

Algunas medidas específicas, más allá de plantear aumentos de tasas que podrían incidir negativamente en la formalidad en una coyuntura de recesión, son: (i) universalización de comprobantes electrónicos para reducir la evasión; (ii) implementación del marco legal aprobado contra la elusión; (iii) ajustes al marco legal vinculado al impuesto predial; (iv) creación de marco legal para cobro a servicios basados en internet; (v) revisar aquellas exoneraciones tributarias que no estén alineadas con el bien social⁶.

Sobre esta base macroeconómica, es necesario construir un ambiente adecuado que facilite el aumento de la competitividad de la economía. No es posible lograr un crecimiento alto, sostenido, inclusivo y sustentable si no se atacan las raíces de la competitividad. Este concepto involucra tanto la productividad de los factores de producción, es decir, la manera como se utiliza el capital y el trabajo en una empresa para producir «más con lo mismo» o «lo mismo con menos», como el entorno requerido para que las empresas accedan a los mercados al menor costo posible.

Para mejorar la competitividad se puede identificar dos grandes grupos de políticas: las transversales que inciden sobre toda o la mayoría de la economía y las sectoriales dirigidas hacia sectores económicos en particular.

5 En condiciones normales resultaría redundante recomendar que no se cambien artículos de la Constitución; sin embargo, en vista de las numerosas y crecientes iniciativas congresales que no consideran los preceptos constitucionales o que buscarían cambiar artículos (o incluso toda la Constitución), se hace necesario precisar la importancia de esos cuatro artículos señalados para los fines de este documento.

6 Un estudio del BID de agosto 2020 profundiza sobre este asunto (en el capítulo 3). Ver: <https://publications.iadb.org/es/como-acelerar-el-crecimiento-economico-y-fortalecer-la-clase-media-peru>

Las políticas transversales abarcan diversos temas, los que han sido presentados y categorizados en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) 2019-2030, aprobado en julio de 2019 mediante el Decreto Supremo 237-EF-2019⁷. Allí se mencionan los nueve objetivos prioritarios que tendría que considerar cualquier plan de gobierno: infraestructura, capital humano, innovación, financiamiento, mercado laboral, ambiente de negocios, comercio exterior, institucionalidad y sostenibilidad ambiental.

El Plan considera 84 medidas y 434 hitos al 2030 en estos nueve objetivos. A inicios de noviembre de 2020, el PNCP registraba un avance del 20,3% respecto de los hitos al 2030. Esas medidas no son claramente las únicas que se necesitan, sino el producto del consenso del momento entre diversos actores de acuerdo con la metodología empleada por el MEF. En ese sentido, es tarea de los sucesivos gobernantes revisar estas medidas para aplicarlas, mejorarlas y complementarlas.

Algunas medidas específicas (transversales) que se requieren para mejorar la competitividad de la economía y que están incluidas en el PNCP son:

- Consolidar el Plan Nacional de Infraestructura para las Competitividad (PNIC) creando la institucionalidad que le falta e instaurando la figura de los Project Management Office (PMO) en los ministerios clave. A ello debe añadirse como complemento el diseño de un Plan Nacional de Infraestructura Social.
- Seguir avanzando con el perfeccionamiento de los sistemas de licenciamiento y acreditación de universidades públicas y privadas.
- Mejorar la logística para la distribución de suplementos de hierro para los niños menores de cinco años y complementado con visitas domiciliarias.
- Reformar la gobernanza de los recursos destinados a la ciencia, tecnología e innovación, actualmente atomizada.
- Crear el programa del cuerpo de investigadores y científicos vinculado a la nueva ley del servicio civil.
- Flexibilizar el mercado de trabajo, eliminando o reduciendo las barreras para contratar derivadas de la dificultad de despedir, perfeccionando en esa línea instrumentos como el teletrabajo y los contratos temporales.
- Avanzar en el proceso de homologación de micro y pequeñas empresas proveedoras, al tiempo que se institucionaliza el programa de compras MYPERÚ.
- Diseñar un esquema de Zonas Económicas Especiales (ZEE) que atraiga grandes inversiones extranjeras que apunten al mercado externo. Definir las áreas donde se ubicarían estas empresas que inviertan montos mínimos y

⁷ Ver: https://www.mef.gob.pe/concdcompetitividad/Plan_Nacional_de_Competitividad_y_Productividad_PNCP.pdf

contraten un mínimo de empleados. Como incentivo, se otorgarían facilidades logísticas y aduaneras, así como una tasa temporal de impuesto a la renta más baja.

- Seguir trabajando en reformas del sistema judicial y del sistema político que coadyuven a general estabilidad jurídica, confianza y predictibilidad.
- Acelerar la implementación de la Ley del Servicio Civil de 2013, que obliga a las instituciones a evaluar sus procesos (simplificación administrativa) y crea una carrera pública en el país. Esto reducirá la rotación de personal tan dañina y permitirá atraer a personal comprometido con el servicio público.
- Invertir agresivamente en plantas de valorización y en rellenos sanitarios en todo el país. Así se promovería la cadena de valor en el reciclaje.
- Aprobar la ley del «chatarreo», enviada por el Poder Ejecutivo en setiembre de 2019.

Cabe señalar que el PNCP identifica una serie de elementos que son parte de una Reforma del Estado, cuyo foco tendría que centrarse en el servicio ciudadano mediante: (i) el cierre de las brechas de acceso y de calidad de los servicios básicos⁸; (ii) la mejora de la gestión pública y la calidad del gasto, priorizando la articulación entre los (once) sistemas administrativos existentes; y, (iii) la mejora de la capacidad reguladora y supervisora del Estado sin inhibir el desarrollo del sector privado. Todo ello naturalmente en el marco de la integridad y la ética.

Por otro lado, se debe trabajar en diseñar e implementar políticas sectoriales, es decir, diseños específicos para sectores que tienen la posibilidad de contar con empresas productivas, pero no competitivas⁹. El país registra algunos ejemplos de estas políticas, como la minera desde inicios de la década de 1990 y la agroexportadora desde inicios de la década del año 2000. Esos marcos específicos, que incluso pueden ser mejorados, coadyuvieron a desarrollar la potencialidad de ambos sectores y se han convertido en áreas productivas con empresas de nivel mundial, a tal punto que el Perú se ha convertido en uno de los principales productores de una gama de productos mineros y agrícolas¹⁰.

8 En el marco de la elaboración del PNIC, se calculó que la brecha de infraestructura en términos de acceso, sin considerar la calidad del servicio, ascendería a casi S/ 100 mil millones si se compara con otros países.

9 Un enfoque teórico y la aplicación para varios países se encuentra en el libro *Políticas sectoriales en la región andina. Lecciones y propuestas*, editado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) en 2005. Ver: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/659>

10 Con datos de 2018, el Perú registra los primeros lugares de producción de una serie de productos mineros, por ejemplo: plata (2º lugar con 15,9% de la producción mundial), zinc (2º con 12,3%), cobre (2º con 11,4%), molibdeno (4º con 9,3%), plomo (3º con 6,8%) y oro (6º con 4,4%), según el US Geological Survey. En el caso de las agroexportaciones también es notable, lidera el *ranking* mundial en productos como la quinua (1º), espárragos (2º), arándanos (2º), paltas (3º) y uvas (5º), según datos de

El Perú cuenta con un marco conceptual y metodológico para la promoción de sectores específicos, el que se resume en el Plan Nacional de Diversificación Productiva de 2014¹¹ liderado por el Ministerio de la Producción. Sobre esa base, recientemente el MEF ha trabajado con algunos sectores muy productivos, pero que enfrentan obstáculos para potenciar su competitividad y permitir la diversificación productiva del país. Este trabajo busca resolver problemas de coordinación y fallas de mercado, y se realiza en parte a través del mecanismo de Mesas Ejecutivas¹².

En particular, de las nueve Mesas Ejecutivas con las que trabaja el MEF, vale la pena destacar tres de ellas relacionadas con la diversificación productiva: los sectores forestal, acuícola y turismo. Existe el convencimiento y la evidencia de que estos sectores presentan características de alta productividad, como lo pueden ser el rápido crecimiento de ingresos similares o más de 360 mil millones si se compara con países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, el contar con estas características iniciales no garantiza el despegue y aprovechamiento de las potencialidades, ya que enfrentan vallas que perjudican su competitividad. Por ello, deben diseñarse medidas específicas para removerlas y así se conviertan en nuevos motores de crecimiento de cara al Bicentenario.

Naturalmente, estos tres sectores no son los únicos que requieren de una intervención estatal en pro de la competitividad. Por ejemplo, resulta importante desarrollar un esquema de retroalimentación y conexión entre la agricultura moderna de la costa y el resto de pequeños agricultores de baja productividad y con dificultades de acceso a los mercados competitivos. Algunos ejemplos de medidas específicas para promover estos sectores pueden ser:

- Diseñar mecanismos de financiamiento de largo plazo para el sector forestal apoyado en la cooperación internacional. COFIDE está trabajando en esa línea y debe consolidar dicho financiamiento a la brevedad.
- Desarrollar proyectos de mayor y mejor conectividad entre la selva y la costa peruana, como carreteras o trenes.
- Consolidar el saneamiento y la propiedad de la tierra en zonas con potencial forestal, al tiempo que se controla las invasiones y la tala ilegal.
- Asistencia técnica para el manejo de inocuidad de producciones acuícolas.
- Desarrollo de plantas de manejo de residuos sólidos en la zona langostinera del norte del país, en línea con el PNIC.

Trademap y el MEF.

11 Ver: <https://vusp.produce.gob.pe/Content/docs/marco-legal/ds-004-2014-produce.pdf>

12 El BID ha publicado recientemente un documento que describe el marco general de las Mesas Ejecutivas como mecanismo de coordinación para resolver problemas de productividad. Ver: <https://publications.iadb.org/es/mesas-ejecutivas-en-peru-una-tecnologia-para-el-desarrollo-productivo>

- Mejorar la seguridad y acceso a los atractivos turísticos del país, incluyendo el desarrollo de aeropuertos regionales, también en línea con el PNIC.
- Diseñar e implementar una cadena de valor potente entre la agricultura moderna y la tradicional; la moderna puede darle asistencia técnica a la tradicional y garantizarle la compra de cosechas, por ejemplo, con el Estado supervisando estos «contratos» y dotando de la infraestructura y financiamiento que se requiera.

Las políticas sectoriales no se definen para «escoger sectores ganadores», sino para resolver fallas de mercado y mejorar la coordinación. En ese sentido, este tipo de análisis debe extenderse a otros sectores de la economía para mejorar su competitividad.

En resumen, la tarea de nuestros gobernantes para lograr un crecimiento económico alto, sostenido, inclusivo y sustentable —que sea la plataforma para lograr el desarrollo, el progreso y el bienestar ciudadano— se concentra en: (i) recuperar a la economía y al empleo en particular, rápidamente, de los efectos de la pandemia de la COVID-19; (ii) preservar y consolidar los equilibrios macroeconómicos —basados en la institucionalidad fiscal, monetaria y financiera— y los criterios de promoción de la inversión privada y la apertura económica; y, (iii) diseñar e implementar políticas, transversales y sectoriales, dirigidas a aumentar la competitividad y productividad de nuestra economía, incluyendo la reforma del Estado.

A lo largo de este documento se ha sustentado la necesidad de seguir este rumbo, y se ha reseñado algunas medidas específicas para tal fin. No obstante, soñar con ser un país desarrollado dentro de algunas décadas requiere no solo del esquema de políticas resumido en el párrafo anterior, sino además de la constancia y perseverancia necesaria para consolidar las instituciones.

En línea con ello, es indispensable seguir consolidando la joven democracia peruana y su equilibrio de poderes, promoviendo la integridad y erradicando la corrupción de todas las esferas de la sociedad¹³.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo. *Perú: Desafíos del desarrollo en el post COVID-19*. Corporación Andina de Fomento. (2005). *Políticas sectoriales en la región andina*. Ministerio de Economía y Finanzas. *Plan Nacional de Competitividad y Productividad*.

13 Resulta notable que en las encuestas acerca de los problemas principales del Perú, la corrupción tome el primer lugar, incluso en épocas de pandemia. Véase por ejemplo la encuesta de Datum de octubre de 2020, donde la corrupción ocupa el primer lugar con 52%, seguido del desempleo y crisis económica (47%) y delincuencia e inseguridad (44%).

RETOS ANTE LA CRISIS DEL EMPLEO EN TIEMPOS DE LA COVID-19

Sylvia E. Cáceres Pizarro

1. Introducción

Me siento honrada por la invitación del Instituto Democracia y Bien Común para participar en este ciclo de *Diálogos por el buen gobierno nacional*. Me anima la voluntad de aportar a la discusión, de cara al Bicentenario, sobre el país que queremos construir para las generaciones futuras: más equitativo, con franco desarrollo económico y humano, con oportunidades para todos. En esa perspectiva, centrar la mirada en el mundo del trabajo resulta indispensable dado que el trabajo es fuente de desarrollo económico y al mismo tiempo soporte de las familias peruanas para su subsistencia y para viabilizar proyectos de desarrollo personal y social.

Así, por una cuestión de orden, el artículo invita poner atención a tres aspectos medulares que hacen sentido a esta discusión:

El Perú del Bicentenario. La importancia de sentirnos parte de un proyecto nacional y de construir un país más equitativo, próspero y sostenible de manera concertada.

Punto de partida: mercado de trabajo, aspectos cruciales. El planteamiento de políticas y medidas a favor del desarrollo tiene que orientarse o reforzarse con base en la evidencia disponible sobre los déficits a revertir en relación con la dinámica de los agentes del mercado de trabajo; los principales son aquellos de carácter crítico. Dicha evidencia se recoge de fuente oficial¹, así como de organismos multilaterales² avocados al monitoreo y análisis del empleo y protección social en los países de la región.

Procesos en curso y líneas para la acción. La crisis global con impacto severo en los empleos exige adaptar o perfeccionar, con sentido de urgencia, las medidas que vienen implementando los gobiernos para superarla. En nuestro país, se están

1 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Banco Central de Reserva del Perú, entre otras entidades.

2 Organización Internacional de Trabajo, CEPAL.

desarrollando estrategias para mantener la cadena de pagos o para dotar de ingresos a los trabajadores y familias más vulnerables. Los *Diálogos para el buen gobierno nacional* constituyen una oportunidad para aproximarnos a ellas y para explorar otras iniciativas que pongan énfasis en temas cruciales: informalidad, pérdida de empleo e ingresos, protección a futuro.

1.1. El Perú del Bicentenario

A propósito de la próxima celebración del Bicentenario de la declaración de nuestra Independencia ha cobrado actualidad la cuestión acerca del país que queremos forjar en el presente y para las generaciones futuras.

Desde mi condición de funcionaria o gestora de políticas públicas en los últimos veinte años, puedo dar fe de los esfuerzos gubernamentales para alinear la tarea de la administración y servicios públicos a objetivos de país. Y, al mismo tiempo, puedo corroborar que dichos esfuerzos no han resultado satisfactorios del todo por razones de diverso orden en las que no me voy a detener en esta ocasión, porque excedería el objeto de este artículo. Sin embargo, es imperativo no desfallecer en el intento de perfilar y preservar un norte que no solo involucre la acción estatal y de los poderes públicos, sino también dé cabida a la participación de la sociedad para arribar juntos al bien común.

Por esta razón, siento la necesidad de encuadrar las líneas que siguen en el documento *Visión del Perú al 2050*³ que fue aprobado por consenso en el Acuerdo Nacional, instancia que representa a las fuerzas políticas y sociales más representativas del Perú, el pasado 19 de abril y que nos plantea trabajar por «una vida digna para todas las personas, a través de un desarrollo inclusivo y sostenible a nivel nacional». Entre los cinco pilares que sustentan esta *Visión*⁴, quiero poner en relieve el relativo «al desarrollo sostenible con empleo digno y en armonía con la naturaleza» y destacar los aspectos que deben seguir orientando el quehacer del sector Trabajo y Promoción del Empleo:

3 El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) fue creado en el año 2008 mediante Decreto Legislativo N°1088. Este ente es la instancia gubernamental rectora del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico peruano y tiene por objeto generar la visión concertada del futuro del país de manera participativa y con enfoque territorial.

4 Pilares de la *Visión del Perú al 2050*: (1) Las personas alcanzan su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena. (2) Gestión sostenible de la naturaleza y medidas frente al cambio climático. (3) Desarrollo sostenible con empleo digno y en armonía con la naturaleza. (4) Sociedad democrática, pacífica, respetuosa de los derechos humanos y libre del temor y de la violencia. (5) Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás.

(...) El crecimiento económico continuo, con **competitividad, empleo digno y sostenibilidad ambiental** se sustenta en el esfuerzo conjunto del Estado, las empresas, los trabajadores y la academia, en el marco de una economía social de mercado. Juntos hemos logrado una educación que genera **talento humano calificado**; (...). Fomentamos un marco propicio para la **inversión privada —nacional y extranjera—** que genera **empleo digno**, así como la **capacitación continua de los trabajadores** y políticas de reconversión laboral. Hemos construido una cultura de competitividad y de **compromiso empresarial con los objetivos nacionales**; contamos con **entes reguladores fortalecidos**; y avanzamos hacia la formalización de las actividades económicas, que nos permiten **eleva nuestra productividad**. Asimismo, continuamos **mejorando la calidad del empleo y reduciendo la informalidad, con ingresos y condiciones adecuadas y con acceso a la seguridad social para garantizar la dignidad de las personas en todo su ciclo de vida** (...) (resaltado nuestro).

En primer lugar, es de destacar que esta visión concertada de nuestro país al 2050 pone énfasis en el reconocimiento de la dignidad de la persona y claramente permite conjugar elementos que —en el relato actual— muchas veces se presentan como antagónicos. En efecto, aspirar a que nuestro país sienta las bases para que todo trabajo cuente con condiciones de respeto a la dignidad de las personas (trabajadores calificados, relaciones de trabajo formales, ingresos y condiciones de trabajo seguras, protección durante todo el ciclo de vida) no debe oponerse a alcanzar mejores niveles de competitividad, y viceversa. Bajo este enfoque, el empleo digno debe ser el resultado de la promoción a la inversión privada en los diversos sectores productivos con un claro compromiso del sector empresarial para la consecución de los objetivos nacionales, principalmente los de corte social, que redunden en el bien de todos y no solo de grupos de interés, particulares.

En segundo orden, el norte plasmado en la Visión del Perú al 2050 debe visibilizarse —valga la redundancia— y ser asumida como propia y colectiva al mismo tiempo por los representantes gubernamentales, los agentes económicos y la sociedad en su conjunto; tener el convencimiento de que alcanzar el objetivo en favor del empleo digno es tarea de todos, y de manera más urgente, hoy en día en que nuestro país ha sido golpeado dramáticamente por una crisis económica e institucional —al mismo tiempo— sin precedentes.

Avanzar en la construcción del país que queremos requiere hacer de la Visión del Perú al 2050 un tema imprescindible en los debates políticos y técnicos a fin de garantizar la continuidad de los esfuerzos de los agentes antes señalados, en el mismo

curso o sentido. Y aquí permítanme un apunte personal: he asistido a diversas reuniones con sentido técnico y político en las que sus participantes están convencidos de que la suma de planes y medidas tienen como resultante una política pública, con lo cual generan la dispersión de recursos y ralentizan el quehacer gubernamental. Debo insistir en la importancia de la convergencia de las líneas de acción desde el gobierno y los agentes económicos para que nuestros trabajadores cuenten con mejores calificaciones, mejores condiciones de trabajo e ingresos y accedan a empleos dignos, nuestras empresas aporten al desarrollo sostenible con mejores estándares de competitividad, y las instituciones de regulación y fiscalización ejerzan su rol de manera efectiva.

2. Punto de partida: mercado de trabajo, aspectos cruciales

2.1. Apuntes preliminares

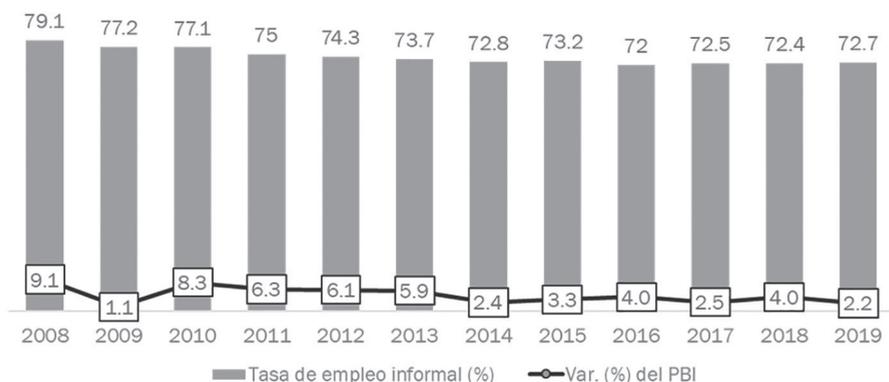
Según el Banco Mundial, el Perú forma parte de la lista de países de ingresos medios⁵. Como la mayoría de los países de la región, nuestro crecimiento económico se ha visto afectado negativamente debido a la epidemia generada por la COVID-19 y los problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo se han agudizado.

En primer lugar, la informalidad es un fenómeno que atraviesa las relaciones público-privadas, así como las relaciones entre privados —a distinto nivel y territorio—, el mundo del trabajo no escapa a su perniciosa influencia. Para el período 2014-2016 y, 2018-2021, el Ministerio de Trabajo ha venido impulsando una estrategia de alcance sectorial para incidir en la reducción de la informalidad en el ámbito laboral. Los resultados aún son modestos, vista la envergadura del problema que exige intervenciones multisectoriales y a gran escala. Con base en la información proporcionada por el Ministerio de Trabajo, hasta enero de 2020, la informalidad laboral se redujo en la última década en siete puntos porcentuales, pasando de 79.1% en 2008 a 72% en 2016.

La informalidad puede afectar la propia subsistencia de los trabajadores y el desempeño de las empresas en el presente y a futuro, porque los invisibiliza y, al hacerlo, les priva de mecanismos de apoyo y ayuda por parte del Estado en situaciones de crisis, como de hecho se ha puesto en evidencia en la crisis que venimos atravesando.

⁵ Ver: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-178/moneda-178-08.pdf>

Gráfico 1
Perú: Tasa de empleo informal y crecimiento del PBI. 2008-2019 (%)



1. El empleo informal se calcula sobre la base de la metodología de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que comprende aquellos trabajadores que laboraron en unidades productivas que no cuentan con RUC registrado en la SUNAT o aquellos asalariados que no cuentan con beneficios sociales como seguro de salud.

2. La variación porcentual del PBI ha sido estimada en el Marco Macroeconómico Multianual, Ministerio de Economía y Finanzas.

Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2007-2017.

Elaboración: MTPE-DGPE-Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)

En segundo lugar, para el año 2020, las proyecciones fueron auspiciosas en el campo económico. Según el Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023, las tasas de crecimiento promedio de nuestro país para dicho período alcanzarían el 4,4% con correlato positivo para la generación de empleo. Con dicha tasa de crecimiento se esperaba que nuestro país lidere el crecimiento económico en la región⁶. En consonancia, también se proyectó la recuperación de la inversión privada y consumo de las familias peruanas con implicancias en la generación de empleo formal, revirtiendo la caída de empleo adecuado a partir de abril de 2019.

A la par, desde el sector Trabajo, en el marco de la Estrategia sectorial de formalización laboral 2018-2021⁷, la meta de 85 mil relaciones de trabajo formalizadas para el año 2020 se ha visto superada, pese al escenario económico adverso gracias a la intervención de la fiscalización laboral extendida en todo el país, así como también

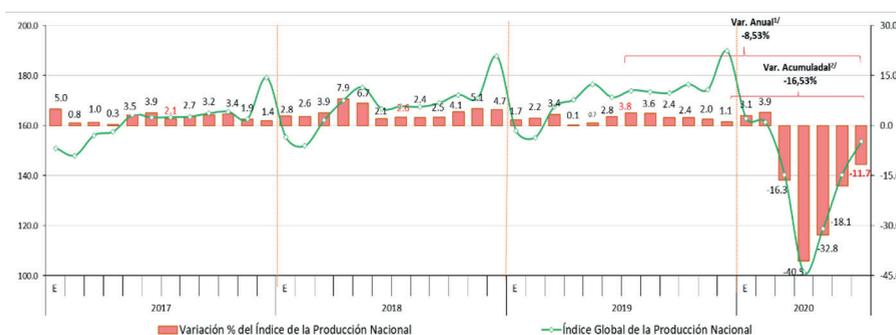
6 Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023 publicado el 23 de agosto de 2019, pp. 5 y 28. Ver: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2020_2023.pdf

7 Estrategia sectorial de formalización laboral 2018-2021. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. p. 94. Ver: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/355675/Estrategia_Sectorial_para_la_Formalizaci%C3%B3n_Laboral__2018-2021.pdf

en mérito de la mayor colocación de trabajadores por parte de los centros de empleo repotenciados a nivel nacional.

Desafortunadamente, la epidemia desencadenada a nivel global por la COVID-19 «arrasó», cual tsunami, dichas proyecciones a causa del confinamiento y la suspensión de actividades productivas expuestas a mayor riesgo de propagación. De acuerdo con la presentación realizada por el ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, Javier Palacios, ante el Congreso: «la mayor caída de la producción nacional se produjo en el mes de abril y fue del orden de -40,5% (...), para el mes de julio el decrecimiento fue de -11,7%, situación que se explica por los efectos de las fases de reactivación económica cuyo inicio se produjo en mayo»⁸.

Gráfico 2
Producción nacional - variación



1. Últimos doce meses.

2. Periodo enero-junio, 2020.

Fuente: INEI – Informe Técnico de la Producción Nacional N° 8, agosto 2020.

Elaboración: MTPE-DGPE – Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

En tercer lugar, la inestabilidad política por la tensión suscitada entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, agravada en el segundo semestre del presente año, empieza a disiparse con la elección del presidente Francisco Sagasti. De acuerdo con estudios realizados por el Banco Central de Reserva del Perú, las expectativas empresariales y sectoriales siguen retomando tramos positivos⁹, mes a mes, condición auspiciosa para

8 La información y gráfico 1 citados corresponden a la exposición realizada por el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República el 5 de octubre de 2020.

9 Notas de Estudios del BCRP N°75 – 5 de noviembre de 2020. Informe de la Encuesta Mensual de Expectativas Macroeconómicas: octubre 2020. Ver: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Notas-Estudios/2020/nota-de-estudios-75-2020.pdf>

continuar con el franco proceso de reactivación económica y, con ella, la recuperación de los empleos, de manera progresiva.

Dicho esto, la antesala de las elecciones generales convocadas para el 11 de abril de 2021, en cuyo marco tienen lugar los *Diálogos por el buen gobierno nacional*, resulta propicia para poner sobre la mesa cuestiones cruciales para el desarrollo de nuestro país y una vida digna para cada persona en un contexto de crisis: ¿cómo garantizar la viabilidad de las empresas, los empleos y la protección de los trabajadores, en particular los de menores ingresos, en contextos de crisis? En la respuesta a esta pregunta se define también el Perú del Bicentenario.

2.2. Empleo e ingresos

El mercado de trabajo peruano es heterogéneo. Las relaciones de trabajo se concentran en actividades de baja productividad y, por ende, bajos ingresos con predominio de contratos de duración determinada e informalidad.

Según los estudios que monitorean el empleo en el Perú, el *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo*¹⁰ y *Tablero de control de seguimiento del empleo en el sector formal privado*¹¹, las medidas de contención para la propagación de la COVID-19 y preservación de la salud de la población, que adoptaron los países azotados por la epidemia, vienen produciendo efectos devastadores y catastróficos en los empleos y los ingresos de los trabajadores, ante lo cual la OIT desplegó el seguimiento a dichas medidas para esbozar recomendaciones de mitigación de daños a partir de las mejores prácticas y estudios de situación. Con todo, la OIT estima que, al mes de setiembre de 2020, en América Latina se perdieron 190 millones de empleos a tiempo completo¹².

Cabe señalar que Perú no quedó exento de los efectos devastadores anotados dada la precariedad de los empleos en su gran mayoría de duración determinada (plazo fijo), el alto predominio de la informalidad y la fragilidad de los mecanismos institucionales de protección social.

10 *El Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo*. Abril 2020. 2da edición.

Ver: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf

11 Ver: <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/1322671-tablero-de-control-de-seguimiento-del-empleo-en-el-sector-formal-privado-al-18-de-octubre>

12 *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo*. Sexta edición. Estimaciones actualizadas y análisis al 23 de septiembre de 2020. p. 6. Ver:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_755917.pdf

2.3. Pérdida de empleos

En efecto, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, hasta junio de 2019, la Población Económicamente Activa (PEA) estaba integrada por 17 millones 462 mil personas y la Población Económicamente no activa (NO PEA) estaba conformada por 7 millones 117 mil personas¹³.

Estudios basados en la ENAHO revelan que en 2019 el 72.7 % de la PEA se encontraba en la informalidad. Dicha fotografía se altera sustancialmente a junio del 2020 por efecto de la recesión económica derivada de la epidemia ocasionada por la COVID 19. Según la encuesta nacional de hogares sobre condiciones de vida y pobreza - ENAHO y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, poco más de 6 millones de personas salieron de la categoría PEA para pasar a la condición de inactivos NO PEA en virtud de la suspensión de actividades económicas priorizadas por el Poder Ejecutivo y el confinamiento decretado para la ciudadanía. Asu vez, en el sector informal se concentra el mayor número de trabajadores afectados: 2 millones 200 mil asalariados y, 1 millón 700 mil trabajadores independientes. En el sector formal, fueron afectados 1 millón 100 mil trabajadores asalariados. Sobre el mismo punto, la Oficina de la OIT para los países andinos anotaba en setiembre del presente año que la informalidad de la PEA alcanzaría el 74.3% de la PEA¹⁴. Recientemente, el Instituto Nacional de Estadística e Informática ha estimado que al mes de octubre la informalidad está en el orden del 75.2%.

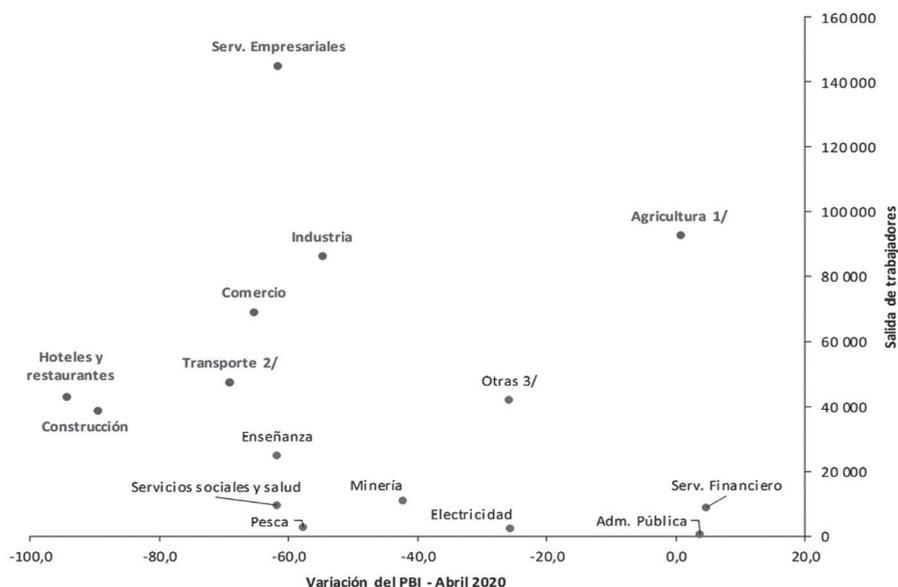
Asimismo, los sectores productivos y de servicios que se vieron afectados ostensiblemente fueron los servicios empresariales, hoteles, restaurantes, construcción, comercio al por menor y manufactura. La planilla electrónica, para el período marzo-junio de 2020, registró la salida de 626 mil trabajadores en dichos sectores¹⁵.

13 La información citada corresponde a la exposición realizada por el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República el 5 de octubre de 2020.

14 Organización Internacional del Trabajo. (2020). *Perú > Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19*, p. 12.

15 El gráfico 3 ha sido tomado de la presentación realizada por el viceministro de Trabajo ante la Comisión de Reforma del sistema de pensiones del Congreso de la República en junio de 2020.

Gráfico 3
Perú: salida de trabajadores y variación del PBI por actividad económica



1. Incluye ganadería, caza y silvicultura.
 2. Incluye almacenamiento y comunicaciones.
 3. Incluye hogares; y organizaciones y órganos extraterritoriales.
- Fuente: INEI (2020) y Planilla Electrónica (T-Registro)-MTPE.

2.4. Pérdida de ingresos

Como se ha señalado en líneas anteriores, la marcada heterogeneidad del mercado de trabajo con el mayor número de trabajadores peruanos prestando servicios en actividades de baja productividad e informalidad son determinantes para mantener en niveles bajos el salario promedio y con prácticamente nula capacidad de ahorro para enfrentar el desempleo. Así, según el estudio *Perú › Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19* antes citado:

(...) En 2019, los sectores de productividad alta (minería, servicios financieros, electricidad, gas y agua) absorbieron solo el 2,4% del empleo nacional; los sectores de productividad media (manufactura, construcción, y transporte y almacenamiento) ocuparon al 22,6% de la fuerza laboral; mientras que las tres cuartas partes del empleo total se concentraron en sectores de productivi-

*dad baja (servicios, comercio y agricultura)*¹⁶ (cursivado nuestro).

En este sentido, la alta incidencia de la informalidad laboral y la fragilidad de la fuente de ingresos de los trabajadores, por estar inmersos en sectores de baja productividad, explican el devastador efecto de la suspensión de actividades económicas y el confinamiento en sus economías familiares como se verá a continuación.

A partir de abril de 2020, el gobierno habilitó instrumentos legales a fin de que las empresas pudiesen pactar con sus trabajadores licencias compensables. Asimismo, cuando se hubiese agotado toda forma de acuerdo posible, las empresas fueron autorizadas para suspender actividades y suspender el pago de remuneraciones hasta que las autoridades sanitarias consideren de bajo riesgo su reanudación. Esta modalidad se denomina suspensión perfecta de laborales¹⁷.

De acuerdo con la información disponible, al 30 de octubre de 2020, 31 mil 900 empresas solicitaron autorización para la suspensión de actividades. Estas representan el 10% del total de empresas registradas en la planilla electrónica. Cabe señalar que el 92% de las empresas (29 184) cuentan con cien trabajadores o menos. Como resultado de la verificación a cargo de la Autoridad de Trabajo en Lima y los gobiernos regionales se han emitido resoluciones para 26 mil 200 empresas, de las cuales 13 mil 500 resultaron favorables (51%) y 11 mil empresas fueron desaprobadas (49%).

A su vez, los trabajadores comprendidos en las referidas solicitudes totalizaban 298 mil, número que representa el 8% de trabajadores declarados en la referida planilla. Las resoluciones aprobatorias emitidas a dicho corte comprendieron a 135 mil 400 trabajadores de los cuales 68 mil 700 laboran en empresas de 1 a 100 trabajadores.

De otra parte, el gobierno autorizó el retiro de una parte proporcional del fondo denominado Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) a los trabajadores cuyas empresas solicitaron autorización para suspender actividades. El objetivo de esta medida consistió en autorizar la libre disponibilidad de estos recursos con un tope de S/ 2 mil para paliar la falta de liquidez de las familias, aun cuando el contrato de trabajo no se hubiese resuelto.

Ahora bien, según información de la planilla electrónica, alrededor de 3 millones de trabajadores pertenecen a regímenes cuyos empleadores se encuentran obligados al pago de la CTS.

16 Ib. p. 6

17 Decreto Supremo N°011-2020-TR de fecha 21 de abril de 2020.

Tabla 1
Regímenes laborales y Compensación por Tiempo de Servicios (CTS)

Régimen Laboral	Tamaño de empresa			Total
	Hasta 10 trabajadores	de 11 a 100 trabajadores	De 101 a más trabajadores	
Régimen General D.Leg. N.° 728	403,034	477,013	1,332,657	2,212,704
Microempresa D. Leg. N°1086	206,437	73,663	13,808	293,908
Pequeña Empresa D. Leg. N°1086	29,326	59,686	10,495	99,507
Agrario Ley 27360	6,455	21,778	343,111	371,344
MINEROS	913	4,312	24,759	29,984
Construcción Civil	3,141	20,479	37,551	61,171
Resto	23,704	10,630	16,787	51,121
Total	673,010	667,561	1,779,168	3,119,739

Reciben CTS

No reciben CTS

3 millones de trabajadores reciben CTS

788 mil trabajadores no reciben CTS

Fuente: Planilla electrónica, diciembre de 2019

Como ha sido dicho, el objeto de la liberación de los fondos de CTS fue mitigar el impacto de la falta de pago de remuneraciones a los trabajadores cuyas empresas hubiesen solicitado acogerse a la suspensión de laborales. No obstante, se pudo constatar que alrededor del 72% de trabajadores carecía de fondos por debajo del tope autorizado con lo cual la medida resultó insuficiente para el fin previsto.

Tabla 2
Cuentas Compensación por Tiempo de Servicios y saldo promedio a febrero de 2020

Rango de Saldo CTS	# Cuentas	# Cuentas (%)	Saldo (S/.)	Saldo (%)	Saldo Promedio (S/.)
Hasta 1% del F.S.D (*)	2,773,327	61.2%	399,660,048	1.8%	144
Más del 1% al 3% del F.S.D	509,782	11.3%	942,447,707	4.3%	1,849
Más del 3% al 5% del F.S.D	304,166	6.7%	1,217,526,808	5.6%	4,003
Más del 5% al 10% del F.S.D	430,401	9.5%	3,099,158,208	14.2%	7,201
Más del 10% al 25% del F.S.D.	334,990	7.4%	5,189,861,879	23.8%	15,493
Más del 25% al 50% del F.S.D.	110,995	2.5%	3,828,990,284	17.5%	34,497
Más del 50% al 100% del F.S.D.	44,867	1.0%	3,085,344,225	14.1%	68,766
Más de 1 vez a 2 veces del F.S.D.	15,976	0.4%	2,159,509,982	9.9%	135,172
Más de 2 veces	5,649	0.1%	1,927,992,128	8.8%	341,298
Total	4,530,153	100.0%	21,850,491,268	100.0%	

Fuente: SBS

(*) Fondo de Seguro de Depósito que para marzo 2020 asciende a S/ 100,123.00.

Por tal motivo, mediante el Decreto de Urgencia N° 072-2020 se activó la ampliación del ámbito de beneficiarios de la compensación económica extraordinaria establecida por el Decreto de Urgencia N° 038-2020 a fin de ofrecer un mínimo nivel de ingresos, durante tres meses, a los trabajadores cuyas empresas tengan de 1 a 100 trabajadores y que obtengan una resolución aprobatoria de la suspensión de actividades.

3. Procesos en curso y líneas para la acción

La para forzada y súbita de nuestro aparato productivo con los déficits estructurales que conocemos para intentar preservar la vida y la salud de cada persona ante la amenaza global de la COVID-19 desnudó la fragilidad de nuestro país para enfrentar su embestida en el campo de la salud y del empleo.

En el mundo del trabajo, la pérdida de empleos e ingresos en magnitudes no vistas hace casi cien años —en lo que se ha denominado una crisis sin precedentes— se refleja descarnadamente en la vida de familias y empresas peruanas, pese a las medidas de orden financiero y económico que adoptó el gobierno y los agentes económicos —desde el primer momento en que se declaró la emergencia sanitaria— para contener sus efectos nocivos en nuestro país:

- 1 millón de trabajadores formales habrían perdido sus empleos al salir del registro de la planilla electrónica con la consiguiente pérdida de ingresos.
- 6 millones de trabajadores informales (asalariados e independientes) habrían pasado a la condición de inactivos (no trabajaron ni buscaron empleo) con la pérdida de ingresos.
- 298 mil trabajadores formales habrían dejado de trabajar y recibir remuneraciones en mérito de la suspensión de sus contratos de trabajo.
- 31 mil 900 empresas formales solicitaron acogerse a la suspensión de actividades.

En este estado de cosas, es imperativo volver a la pregunta inicial: ¿cómo garantizar la viabilidad de las empresas, los empleos y la protección de los trabajadores, en particular los de menores ingresos, en contextos de crisis?

En primer lugar, considero imprescindible volver a poner en el centro de la discusión y prioridades de acción estatal y comunitaria a la persona humana y su dignidad tal como reconoce la Visión del Perú al 2050.

No nos es ajeno el deterioro de las condiciones de vida de millones de peruanos en este tiempo de pandemia. De hecho, la crisis forzó a la acción del Estado y de las

organizaciones sociales a innovar, buscar soluciones creativas, aplicar herramientas, establecer puentes con una celeridad «también sin precedentes», para llegar a personas, familias y comunidades a las que no habría atendido o llegado de no mediar la emergencia sanitaria por la COVID-19. Digámoslo claramente. Este esfuerzo es aún insuficiente y debe tener continuidad sea cual fuere el gobierno de turno para desarrollar la capacidad institucional que permita encarar nuevas crisis, con mejores resultados y menor costo social.

En segundo lugar, debemos tener clara conciencia que la epidemia tiene un ciclo que aún no ha concluido y, por ello, seguirá condicionando la apertura y reactivación de nuestras actividades productivas y de servicios. Noticias alentadoras provienen de los indicadores económicos relacionados con la producción: consumo de electricidad, alza de nuestras exportaciones, cumplimiento de obligaciones financiera, reactivación del consumo, expectativa de mayor contratación de trabajadores entre tres y doce meses. En el mismo sentido, el estudio *Perú › Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19* de la Oficina de la OIT para los países andinos señala que: «si bien está prevista la caída del PBI 2020 en el rango de 12% y 13%, se proyecta un incremento significativo para el año 2021, entre el 10% y 11%».

Desde esta perspectiva, los programas de apoyo financiero con garantía estatal para la viabilidad de las empresas y la recuperación de los empleos, continuarán siendo necesarios principalmente para los sectores cuya contracción económica no ha logrado revertirse (comercio, restaurantes, hoteles, servicios empresariales, turismo, entre otros). Del mismo modo, los planes de subsidio a la planilla aprobados por el gobierno, condicionado al ingreso de trabajadores por corta duración o a tiempo indeterminado, constituye un incentivo para la formalización laboral y permitirá paliar los efectos de la pérdida de empleo en los segmentos más vulnerables o afectados como jóvenes, mujeres y trabajadores de bajos ingresos.

Tanto la OIT como el Banco Mundial coinciden en la necesidad de dar continuidad a las políticas fiscales orientadas a mitigar la pérdida de empleo y «(...) brindar a sus ciudadanos protección contra los remezones, ya sea de índole generalizada o individual. Para ello, será necesario potenciar la efectividad del Estado en la prestación de servicios públicos y generar planes de protección (...)»¹⁸.

En el mediano plazo, constituye un reto mayor dar paso a un franco proceso de transformación de nuestra matriz productiva e incorporar nuevas líneas de crecimiento económico sustentadas en capital humano con mejores cualificaciones e innovación. De esta forma, nuestro país podría acceder no solo a otros mercados o cadenas globales generando empleos formales, sino también abriría la oportunidad

18 Ver: <https://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview>

de mejorar la formación y oferta de servicios de nuestros trabajadores, activando un círculo virtuoso para la mejora de la productividad e ingresos.

En este sentido, la OIT recomienda, entre otras medidas, «(...) implementar un plan de inversión en educación para el trabajo y reconversión profesional en sectores de alto crecimiento y mayor valor agregado (...)»¹⁹. Por nuestra parte, agregaríamos la importancia de incorporar en los planes formativos o de certificación de competencias la capacidad para resolver problemas relacionados con el mundo digital cada vez más demandado.

Asimismo, el elevado nivel de desprotección de los trabajadores comprendidos en actividades de baja productividad, y en mayor grado cuando estos se desempeñan en la economía informal, merece atención en el corto plazo. Si bien, el gobierno construyó una respuesta de apoyo económico a los hogares más vulnerables a través de bonos (hogares en situación de pobreza, trabajadores independientes, hogares en el sector rural y familiar/universal) lo cierto es que carece de sostenibilidad ante eventos de larga duración, como la presente emergencia sanitaria.

Como elementos para una discusión futura y considerando el extendido fenómeno de la informalidad laboral, se propone reevaluar la idea de un *seguro ante la pérdida de empleo*, que no se encuentre condicionado a la existencia de una relación laboral o subordinada para que los trabajadores independientes puedan ser parte del universo de beneficiarios.

Las líneas de acción antes mencionadas no serán atendidas satisfactoriamente sin una institucionalidad sólida de la Autoridad Administrativa de Trabajo que implica:

- Concordar lineamientos de política para la recuperación del empleo y la formalización laboral, tanto en contextos de crisis como en la normalidad, con los sectores productivos, con los gobiernos regionales y con las organizaciones de trabajadores y empleadores.
- Dar continuidad al fortalecimiento de los servicios públicos de Inspección del Trabajo y de colocación de trabajadores (centros de empleo). Ahora más que en ningún otro momento es indispensable ampliar la oferta de servicios de orientación para la búsqueda de empleo o para la protección ante derechos vulnerados; para la prevención de accidentes de trabajo y promoción de la seguridad y salud en el trabajo ante la amenaza de la COVID-19; para la formalización laboral.
- Acelerar procesos de innovación tecnológica y de transformación digital en las entidades públicas. El reto de acercar los servicios públicos al ciudadano en un contexto de aislamiento puso a prueba la capacidad de los servidores

19 Organización Internacional del Trabajo. (2020). *Perú › Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19*, p 27.

públicos y, en particular, de los especialistas en tecnologías de la información para implementar plataformas y canales de atención ante la demanda creciente de ciudadanos aquejados por la enfermedad o la pérdida de empleos.

- Trabajar en colaboración. Hace falta entender con base en el conocimiento de las fortalezas y limitaciones de las contrapartes e involucrarse mutuamente en el proceso de decisión. La gestión pública necesita responder a las necesidades de sus ciudadanos no desde compartimentos que no se comunican entre sí y que dilatan respuestas o, peor aún, desde la verticalidad de gabinetes que imparten lineamientos con la indicación de «observancia obligatoria, bajo responsabilidad».

En suma, es una aspiración compartida que, como país, podamos ser capaces de enfrentar eventos tan adversos como la epidemia que hoy nos aqueja, en condiciones más favorables y con el menor costo social posible. Lograrlo descansa en la confianza de estar construyendo juntos el Perú del Bicentenario. Hemos emprendido esa tarea y debemos mantener la esperanza de transformar al Perú en un espacio de realización de cada uno de sus ciudadanos y de la sociedad toda, digna de nuestros hijos y futuras generaciones.

Referencias

- Banco Central de Reserva. *Revista moneda 178: Moneda digitales de bancos centrales*. Banco Central de Reserva. (2020). *Notas de Estudio del BCRP N° 75. Informe de la Encuesta Mensual de Expectativas Macroeconómicas*.
- Decreto Supremo N° 011-2020-TR de fecha 21 de abril de 2020.
- Ministerio de Economía y Finanzas. *Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023*.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. *Estrategia sectorial de formalización laboral 2018-2021*.
- Organización Internacional del Trabajo (2020). *El Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo*. 2da edición.
- Organización Internacional del Trabajo (2020). *Perú › Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756474.pdf
- CEPLAN (2020). *Proceso de construcción de la Visión del Perú al 2050*. <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/proceso-de-construccion-de-la-vision-de-futuro/>



CAPÍTULO 3

Desarrollo inclusivo
y lucha contra la pobreza



INCLUSIÓN Y LUCHA CONTRA LA POBREZA¹

Paola Bustamante Suárez

Para iniciar es pertinente plantear la siguiente pregunta: ¿por qué es importante la inclusión social en nuestro país? Cuando comenzamos a hablar sobre la inclusión social como concepto, lo primero que pensamos es que se hace referencia a los programas que llegan a los más pobres. Asimismo, la relacionamos con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Con esto, hemos calmado nuestra duda, pero ello no es suficiente. Es necesario ir más allá. En el proceso de instalación, implementación y discusión dentro del propio ministerio se discutió cuál es ese concepto de inclusión social, y conforme ha pasado el tiempo se ha reformulado la pregunta: ¿será posible el desarrollo de nuestro país sin inclusión social?

Para entender en una real dimensión la inclusión social, debemos tener en cuenta lo siguiente:

- Ejercicio de derechos. Al nacer, inmediatamente, adquirimos nuestros derechos, aquellos que se encuentran en la Carta Magna que es la Constitución. Entre ellos se encuentra el derecho a la identidad o el derecho a un nombre que se refleja en nuestro Documento Nacional de Identidad (DNI). Ya que mencionamos el derecho a la identidad, surge la pregunta: ¿existe un servicio cerca de mi domicilio para obtener mi DNI y con ello acceder a los servicios esenciales? Tenemos, por ejemplo, el derecho a la salud, pero ¿en el lugar en que vivo existen los servicios de salud que me puedan garantizar ese derecho? Entonces, si hablamos de inclusión social, uno de los primeros temas no solo es tener los derechos, sino también ejercerlos.
- Desarrollo de capacidades. Este es el segundo concepto en inclusión social. Para poder ejercer mis derechos tengo que desarrollar mis capacidades, es decir, tener las condiciones para desarrollarme integralmente. Algunos temas que se han visto en los últimos años son: la anemia, la desnutrición infantil

¹ Relatoría de los *Diálogos por el buen gobierno nacional*, mesa sobre inclusión y lucha contra la pobreza realizada el 21 de noviembre de 2020.

y todo aquello que afecta el desarrollo de los niños, porque no van a poder desarrollar sus capacidades si no trabajamos sobre estas problemáticas.

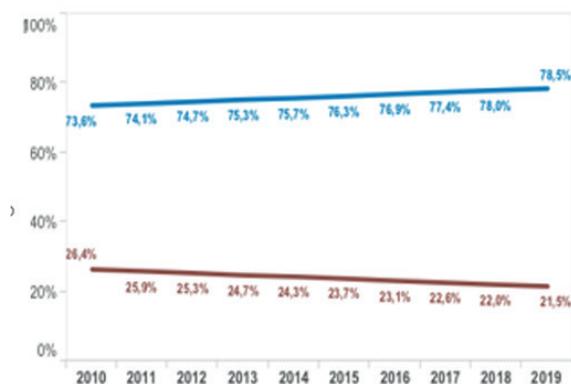
- Acceso a oportunidades es el tercer concepto dentro de inclusión social.

Cada uno de ellos está directamente vinculado con las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad; por ejemplo, quienes no pueden ejercer sus derechos, quienes no tienen las condiciones para desarrollar sus capacidades y luego puedan acceder a oportunidades que les permita desarrollarse y lograrse como personas y ciudadanos.

El gran reto en nuestro país es que, independientemente del lugar donde hayamos nacido (centro, norte o sur, en selva, altura o sobre el nivel de mar), tengamos las mismas posibilidades para desarrollar nuestras capacidades y, de esa manera, mejorar nuestra calidad de vida.

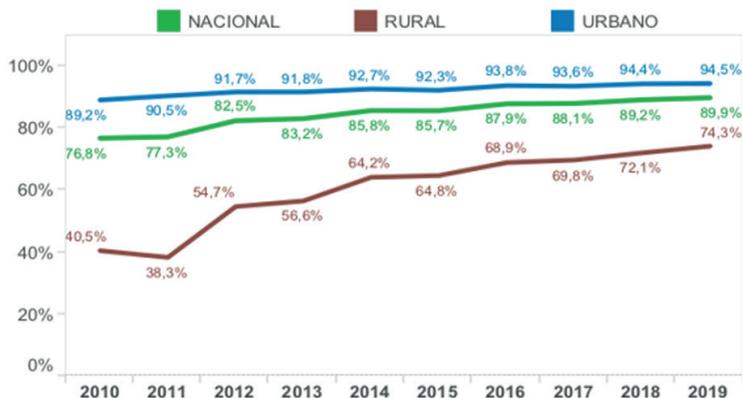
En los siguientes gráficos estadísticos se muestran las líneas de pobreza del país en los últimos años, así como las brechas y líneas de acceso a servicios esenciales que permitirán el ejercicio de derechos a las peruanas y los peruanos en el ámbito nacional, diferenciando la zona rural y urbana.

Gráfico 1
Población en ámbito rural y urbano



Fuente: Estado de la población en el Perú 2020.

Gráfico 2
Hogares con acceso a agua



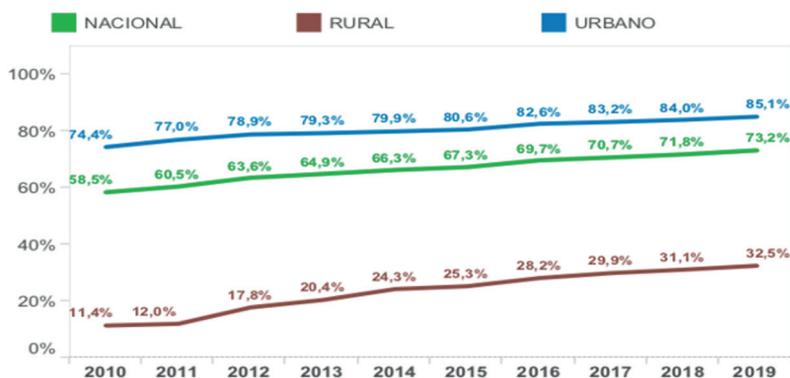
Nota: Considera los servicios en hogares con agua vía red pública o pilón.

Fuente: ENAHO 2010-2019 (INEI).

Se observa que hay avances en el cierre de brechas, pero aún queda un porcentaje pendiente, sobre todo en el ámbito rural.

Asimismo, a continuación, observamos el conjunto de los servicios esenciales —lo cual permite tener una mirada panorámica— y las diferencias entre servicios; es decir, se puede tener acceso al agua, pero existen servicios a los que no se tiene acceso, como el de la luz, por ejemplo.

Gráfico 3
Acceso conjunto a servicios básicos: agua, desagüe, electrificación y telefonía



Nota: Considera acceso a agua vía red pública o pilón.

Fuente: ENAHO 2010-2019 (INEI).

En el desarrollo de capacidades se encuentra la apuesta más importante, pues nos enfocamos en la primera infancia y el desarrollo infantil. Invertir en esta etapa (de 38 a 40 semanas) es primordial para garantizar el desarrollo de capacidades tan necesarias para todos las y los ciudadanos. Este un proceso progresivo, multidimensional, integral y oportuno, que se traduce en la construcción de capacidades cada vez más complejas —porque cuando el niño nace comienza a generar todo lo que corresponde a su desarrollo cognitivo y neuronal—, que le permite al niño y la niña ser competente a partir de sus potencialidades para lograr una mayor autonomía en interacción con su entorno en pleno ejercicio de sus derechos.

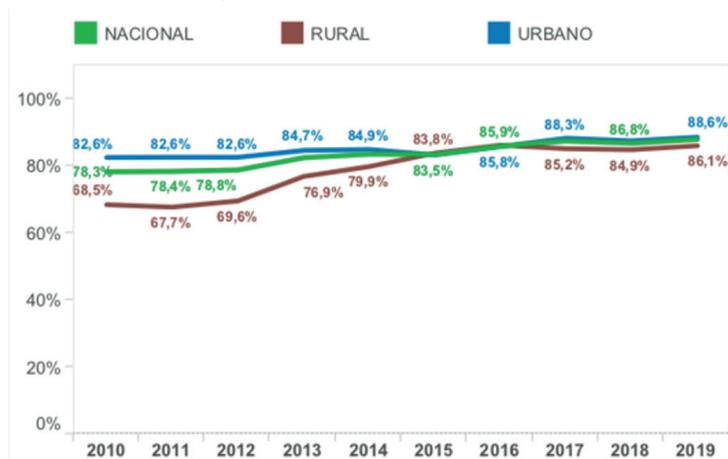
En este punto también se han dado avances desde su puesta en marcha en el año 2013, pero se debe seguir construyendo y hacerla sostenible en el tiempo a través de los diferentes gobiernos. Ahora, para el desarrollo de capacidades en primera infancia se ha establecido el cumplimiento de estos siete siguientes puntos:

1. Nacimiento saludable.
2. Apego Seguro.
3. Adecuado estado nutricional.
4. Comunicación verbal efectiva.
5. Camina solo.
6. Regulación de emociones.
7. Función simbólica.

Todos y cada uno de estos puntos resultan importantes durante los primeros años de la vida de la persona, tan importantes que en el Plan de Competitividad del país se ha incorporado como prioridad trabajar en el desarrollo infantil temprano. Inversión no solo es fierro y cemento, inversión también es desarrollo de capacidades de las personas, partiendo desde los más pequeños. Esta visión la comparten varios sectores: salud, educación, identidad, y otros más.

Otro componente importante es la educación inicial. Para ello, se presenta un cuadro en donde se observa que las líneas de rural y urbano se encuentran muy cercanas y falta poco para llegar al 100%. Por ello, se hace necesario seguir trabajando por cerrar la brecha completamente, no solamente en cobertura, sino además en calidad.

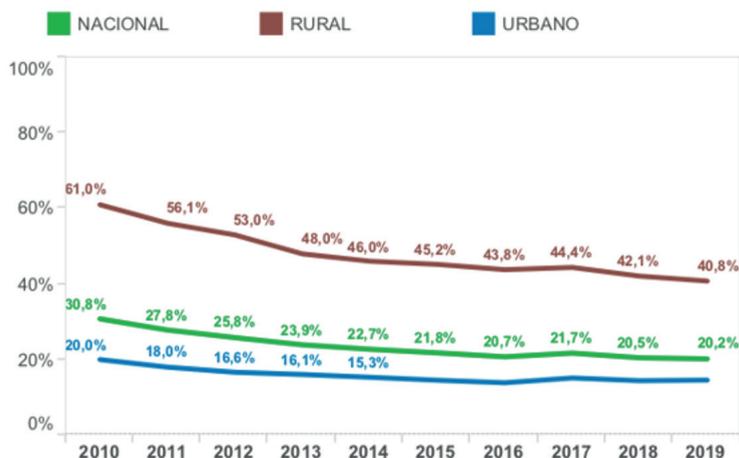
Gráfico 4
Asistencia de niños y niñas de 3 a 5 años a instituciones educativas



Fuente: ENAHO 2010-2019 (INEI).

En cuanto al acceso de oportunidades, se habla de la pobreza. Para ello, se presenta un gráfico en donde se muestra la representatividad de la pobreza: un 40.8% en la zona rural y un menos del 15% en zonas urbanas.

Gráfico 5
Población en situación de pobreza (total)



Fuente: ENAHO 2010-2019 (INEI).

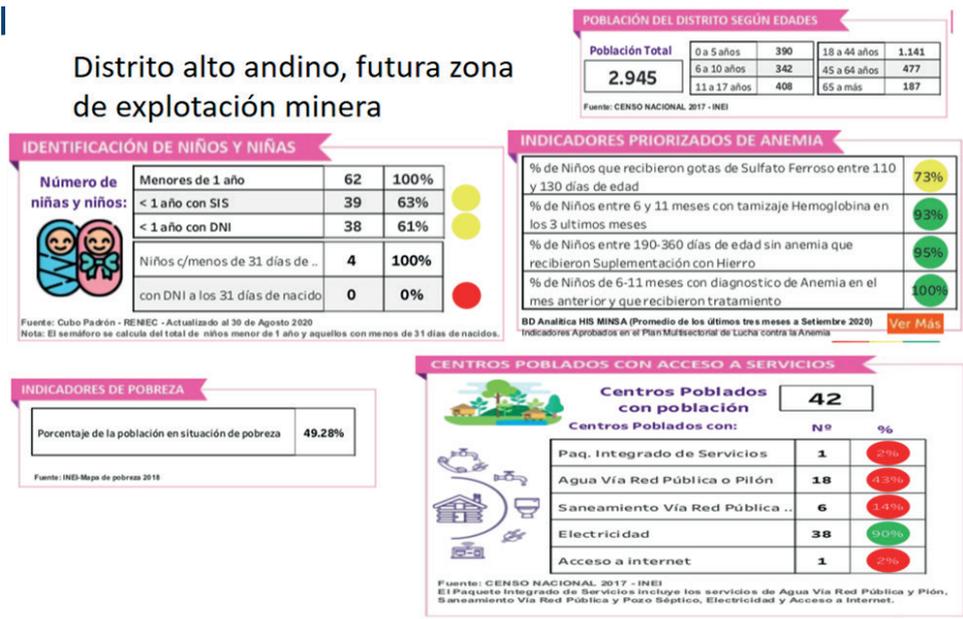
Actualmente, en el país se mide la pobreza monetaria. Existen programas diseñados bajo ese enfoque, en los cuales se inyecta dinero a las familias; sin embargo, ya se está trabajando y realizando algunas modificaciones bajo el enfoque multidimensional, el cual está relacionado al conjunto de servicios: agua, desagüe, luz e internet.

Es necesario implementar este último enfoque para poder analizar realmente si hay oportunidad de desarrollar capacidades y cerrar las brechas de desigualdad. En cuanto al acceso a oportunidades tenemos los siguientes desafíos:

- Desarrollo económico productivo sostenible.
- Acompañamiento multisectorial a la salida de la pobreza para que sea permanente.

No es suficiente lo avanzado, porque históricamente se ha separado lo social de lo económico. Vemos que cuando se habla de inversión privada nunca se mira lo social, caminando ambos por lados diferentes. Allí es donde se inicia la conflictividad, en lugares donde existe inversión privada como minería o hidrocarburos, pero que no tienen acceso a servicios esenciales. Para demostrar ello observamos a continuación dos ejemplos:

Gráfico 6



Un distrito alto andino que en dos años será una zona de explotación minera, debidamente concesionada, que cuenta con una población de 2945 personas, con grupos etarios identificados. Se observa que en las láminas de desarrollo de capacida-

des (sobre los siete resultados de la primera infancia), no hay niños que tengan el DNI dentro de los primeros 31 días de nacidos, pero hay 4 niños que lo obtienen después de los 31 días de nacidos. Esa es una buena noticia. Asimismo, de aquellos niños, el 61% tiene DNI siendo menores de 1 año; el 63% tiene SIS siendo menores de 1 año. El color amarillo nos indica que existe un avance.

Por otro lado, en los indicadores de anemia, se puede observar que los círculos de la lámina se encuentran de color verde, lo que implica: que los niños han tenido tamizaje, que hay un bloque de niños que no tiene anemia, que el 100% de niños ha sido diagnosticado y solo el 73% ha recibido gotas de Sulfato Ferroso (esto último está ligado a la época de la pandemia, en donde se reduce la entrega de sulfato porque no había visitas de acompañamiento a las familias a sus domicilios o porque no iban al centro correspondiente).

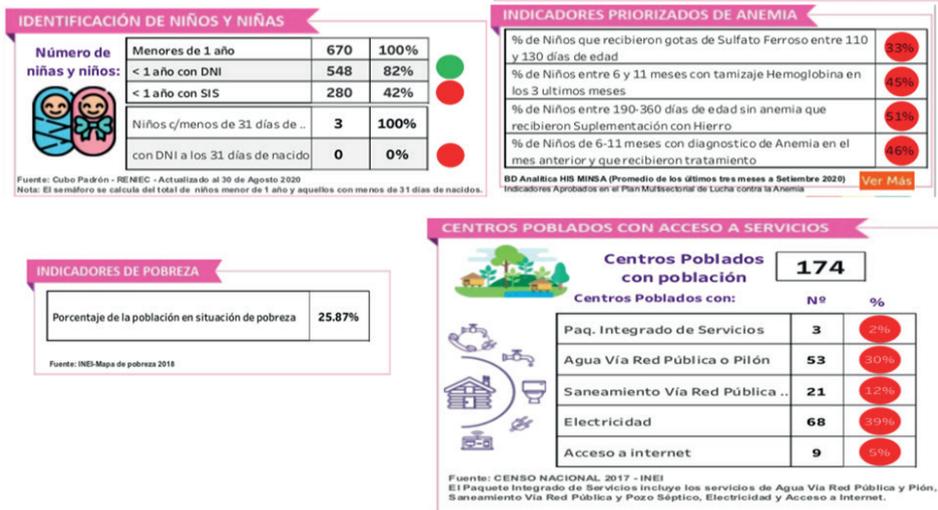
Es importante mirar y analizar cuál es el porcentaje de pobreza monetaria de este distrito que cuenta con una concesión minera. Estamos hablando del 49.2%, casi la mitad del distrito. Si revisamos el tema de servicios, teniendo en cuenta que este distrito tiene 42 centros poblados, el combo de los cuatro servicios básicos solo lo tiene el 2% de los centros poblados (que se traduce en un centro poblado); 18 centros tienen agua; 6 tienen saneamiento; 38 tienen electricidad; y 1 cuenta con acceso a internet.

Entonces, en dos o tres años, que comienza la explotación minera en este distrito, se iniciarán los conflictos, y las demandas para cambiar los «rojos» por «verdes» en los círculos de la lámina mostrada serán realizadas al sector privado, quienes señalarán que ese rol es del Estado (sector público), quien tendrá la presión por desarrollar proyectos de inversión pública de manera urgente, los cuales no se tramitan e implementan de manera urgente (siendo necesario dos, tres y hasta cuatro años para su desarrollo, casi la gestión de un alcalde).

Esta predicción es posible a través de una mirada integral del desarrollo, en donde observamos que este no solo obedece a la inversión privada, sino a la adecuada redistribución en todo el país de recursos que tiene el Estado gracias a la inversión privada (impuestos).

Gráfico 7

Provincia alto andina, con explotación minera desde 2003



Ahora veamos un ejemplo distinto, una provincia altoandina con explotación minera desde el 2003, y que además es la única provincia en el Perú que tiene un convenio con la empresa minera para que le otorgue el 3% de las utilidades de forma anual (desde el 2003). Es claro que esta provincia cuenta con recursos económicos; sin embargo, tiene el 25.8% de su población en pobreza y todos los círculos de las láminas mostradas se encuentran en «rojo»; de 174 centros poblados, solo 3 centros tienen los 4 servicios básicos; 53 tienen acceso al agua; 21 tienen saneamiento; 68 tienen electricidad y solo 9 tienen acceso a internet. En esta provincia hay «explosiones» todo el tiempo, siendo una de las que mayor conflicto tiene de manera permanente, contra el Estado y contra la inversión privada, y no es posible avanzar.

Además, es alarmante que en el acápite de desarrollo de capacidades de niños también se encuentran los círculos en «rojo» y no es por falta de recursos. Entonces, en este tipo de provincias y distritos en donde hay explotación minera, se recibe el canon y regalías, probablemente hay ingresos por acuerdos propios con el sector privado, pero existe una mala gestión e históricamente el Estado no se ha ocupado de brindarles asistencia técnica o acompañarlos.

Con todo lo demostrado anteriormente, se concluye que el desarrollo en el Perú no se logrará sin inclusión social. Para ello es imprescindible:

- Reducir de la pobreza monetaria.

- Reducir la pobreza multidimensional, para lo cual debemos iniciar a mediarla para afrontarla de manera focalizada y adecuada;
- Tener decisión política sostenible y sostenida para implementar políticas públicas que articulen lo económico con lo social, con enfoque territorial y teniendo en cuenta la diversidad cultural.

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Roberto Armebianchi

Todos debemos comprender que el diálogo sobre el Perú exige sinceridad en las palabras y coherencia en la conducta —de acuerdo con las convicciones de cada uno— porque el desarrollo del país es responsabilidad de todos.

Sin lugar a duda, estamos viviendo un contexto de crisis política, económica y sanitaria; y eso nos afecta a todos, pero afecta mucho más a quienes están en situación de vulnerabilidad.

Por ello, es importante entender que este contexto de crisis nos exige repensar lo que hemos venido haciendo, porque puede ser nuestra oportunidad para construir entre todos un Perú más próspero, inclusivo y socialmente integrado. Hacer este posible implica trabajar en la reducción de las brechas sociales, pues no hay peores condicionantes para la pobreza que ser pobre y que existan desigualdades que afectan derechos esenciales. La atención médica, la educación, el saneamiento, la seguridad social y el trabajo digno son derechos que el Estado está en obligación de promover como mecanismo de igualdad de oportunidades para todos en vista del bien común.

La educación es un factor esencial del desarrollo, porque incide en mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de las personas, familias y comunidades. Por consiguiente, el desarrollo integral del país va de la mano con la educación; y una educación de calidad para todos es el motor del desarrollo inclusivo.

Esta perspectiva la comparte Lawrence E. Harrison (1987), al afirmar que la sociedad que tenga más éxito en impulsar el desarrollo cultural de su gente es la que progresará más rápidamente en lo espiritual y en lo material. Asimismo, el conocido pensador E. Schumacher (1973), confirma la misma tesis con mucha claridad: «El desarrollo no comienza con los bienes materiales; comienza con la gente y su educación, organización y disciplina» (p. 147).

En el mismo sentido, la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, establecida por la UNESCO y presidida por Jacques Delors (1996), señalaba en su Informe Final que es tarea esencial de la educación la de contribuir al desarrollo total del individuo: espíritu y cuerpo, inteligencia, sensibilidad, sentido estético, res-

ponsabilidad personal y espiritualidad. Y afirmaba también que el ser humano es más que una simple fuerza de trabajo y debe ser más que un buen ciudadano; más allá del desarrollo económico, la educación debe servir para promover el desarrollo humano, para mejorar y enriquecer la vida de todos los seres humanos. Por ello, se propone la adopción del concepto de aprendizaje a lo largo de toda la vida, como un principio que se basa en cuatro pilares: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser.

Por tal motivo, no debemos confundir instrucción con educación. Un informe del IPAE (1986) sustentaba la defensa de los valores morales de veracidad, laboriosidad, honestidad, responsabilidad y lealtad. A los que se añaden los principios cívicos de respeto mutuo, orden, puntualidad, limpieza, trabajo en equipo, de solidaridad familiar, comunal y nacional; y conciencia clara de que los derechos reconocidos al individuo lo obligan al cumplimiento de sus deberes.

Lo antes dicho, necesariamente, implica analizar un aspecto poco señalado al hablar de los problemas de nuestra sociedad: la anomia social.

La anomia social es aquella situación en la que los individuos dejan de respetar o incumplen las normas que regulan la convivencia social; es decir, una situación en la que cada uno «hace lo que le da la gana», sin respetar el derecho de los demás e incumpliendo las obligaciones que nos corresponden a todos. Dicho de otra manera, la anomia social es un factor que incide negativamente en la convivencia social y nos transmite a todos una sensación de desorden, caos y subdesarrollo.

Se puede mencionar una larga lista de conductas observables que configuran lo anómico en nuestro país: el policía que coimea, el funcionario corrupto, el conductor que no respeta las reglas de tránsito, el comerciante que especula, el profesor que improvisa sus clases, el alumno que copia en un examen, el empresario que no paga sus impuestos, el zampón en las colas, la persona que llega tarde a una reunión (y que todos justificamos con la «hora peruana»); entre muchas otras referencias que evidencian lo extendida que está la anomia social en nuestra sociedad, porque nos hemos acostumbrado a convivir con lo que todos deberíamos criticar y corregir.

En el mismo sentido, Ernesto Isuani (1995) señala que otro caso ilustrativo es arrojar basura a la vía pública o permitir que las mascotas ensucien las calles de la ciudad; que el mal estacionamiento está tan generalizado como la falta de respeto por el peatón. En todos estos casos, es usual confundir la infracción (por ejemplo, el no pagar impuestos) con la viveza criolla; y como todos queremos ser «vivos», terminamos perjudicando el bien común. Es más, para muchos la infracción o falta no se asume como tal; y el «no te metas» es una frase popular que sintetiza, entre otras cosas, la poca disposición ciudadana a exigir en cualquier circunstancia el cumplimiento de las normas existentes. Y es que la solidaridad suele entrar en acción cuando se trata

de ayudar a quienes sufren una desgracia, pero es un concepto difícil de asociar al respeto por el otro cuando cruza la calle, cuando desciende de un colectivo, o cuando se utiliza un baño público.

Es verdad que muchas personas subestiman el efecto de sus acciones individuales en el bienestar general, pues se piensa que no suman; pero sí suman. Por ello, es fundamental promover el cambio de nuestra sociedad a partir del cambio personal; solo así podremos reemplazar el actual círculo vicioso de «malos hábitos-subdesarrollo-malos hábitos», por un círculo virtuoso de «buenos hábitos-desarrollo-buenos hábitos».

Sin embargo, no corresponde ahora tratar de agotar un tema tan amplio como este, pero sí resaltar que la anomia social es parte de nuestro contexto sociocultural y un obstáculo para alcanzar el desarrollo integral que todos deseamos.

Por otro lado, es importante señalar que la economía social de mercado es un mandato constitucional en el Perú, pero que no se ha cumplido. Asimismo, uno de sus aspectos fundamentales es el necesario complemento entre la política económica y la política social; y en nuestro país, eso no se ha dado, porque la política económica sí ha tenido relevancia, pero la política social solo ha sido accesoria.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016) también destaca la importancia del fortalecimiento institucional de la política social, porque sus grandes propósitos solo se pueden cumplir si se complementan con políticas económicas que favorezcan un crecimiento económico inclusivo, generación de empleo formal y bien remunerado, y decisiones macroeconómicas que tengan efectos redistributivos de modo progresivo. Esta nueva articulación entre lo social y lo económico es uno de los desafíos más importantes en la coyuntura presente. Más aún, debemos tener en cuenta que los recursos bien invertidos en lo social, contribuyen a fortalecer las capacidades humanas a lo largo de todo el ciclo de vida, y generan importantes ganancias en términos de productividad. Por el contrario, la persistencia de la pobreza y la desigualdad no solo conlleva costos personales para quienes la sufren, sino que en términos sociales y económicos afecta a toda la sociedad en su conjunto (p. 110).

Asimismo, debemos enfatizar que al brindar una educación de calidad se contribuye a la reducción de la pobreza y de las desigualdades, y se refuerza una dinámica de desarrollo inclusivo y de formación de ciudadanos capaces de pensar críticamente. Por eso, cuando se invierte en educación de calidad, se está invirtiendo en desarrollo, porque la educación empodera a las personas, familias y comunidades. En esta misma perspectiva, la CEPAL (2010) «señala que el aumento de los niveles educativos de la población se asocia con la reducción de la pobreza y la construcción de la ciudadanía» (p.117).

Y, por ello, es muy importante brindar una educación de calidad a todo nivel (escolar, técnico y universitario) y para todos los sectores sociales. Según la CEPAL (2016), «a las desventajas socioculturales con que llegan al sistema educativo los estudiantes de menores recursos, se suma su acceso a servicios de enseñanza de una menor calidad relativa respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que refuerza la desigualdad de trayectorias de aprendizaje» (p. 54).

Por lo tanto, todos debemos asumir que la educación de calidad es un derecho humano fundamental y una condición indispensable para alcanzar el desarrollo inclusivo, porque permite la reducción de las desigualdades socioeconómicas, de sexo, raza, etnia, área geográfica y ciclo de vida.

Y nuevamente, la CEPAL (2016), nos permite enfatizar que la educación de calidad es una inversión con elevado impacto social y alta tasa de retorno económico y productivo. «En general, la educación y la oportunidad de aprendizaje continuo a lo largo del ciclo de vida son factores clave para mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales (...). La educación también desempeña un papel central para el crecimiento de las economías, ya que es una inversión con una alta tasa de retorno y un factor que dinamiza la creación de valor. Individuos más educados cuentan con mayores capacidades para contribuir más y de modo más diversificado y eficiente al desarrollo productivo de un país» (p. 164).

Y entonces, ese es nuestro principal desafío: lograr que la educación de calidad sea una prioridad nacional. Dextre (2020) mencionaba que: «Quizás la tarea más trascendente del Estado es brindar una educación de calidad a sus ciudadanos. Sin embargo, la incapacidad para definir una estrategia de largo plazo en el Perú ha venido frustrando este objetivo. Las diferencias políticas antagonizan la educación pública gratuita con la necesidad de promover la inversión privada. La meritocracia se contrapone al derecho laboral del docente. En todos los casos, el éxito demanda un consenso social que transforme la educación, de política de Gobierno a política de Estado».

Un consenso social que involucre a todos los sectores de nuestra sociedad, porque solo así se logrará un compromiso real por la educación de calidad para todos los peruanos.

Sin embargo, tengamos en cuenta que el ámbito educativo es muy complejo; y por eso se requiere de lucidez y claridad para identificar los retos a afrontar. Dextre (2020) indique que es necesario «Elaborar una política nacional educativa implica resolver tres retos: la situación docente (en particular, su actitud y desempeño), la calidad del aprendizaje de los estudiantes (fruto de las habilidades docentes) y la calidad de la gobernanza de las instituciones educativas (sus recursos humanos, metodologías pedagógicas e infraestructura física). La situación del profesorado es el primer y más grave reto por afrontar. El docente es el artífice del aprendizaje (...). Las altas exigen-

cias para la carrera docente en países como Finlandia, Singapur y Corea del Sur son la base de sus buenos resultados educativos. Nuestra realidad nos muestra lo contrario. Tenemos una muy pobre valoración social de la carrera docente (...). Esto propicia que los aspirantes a la docencia sean, en promedio, los menos calificados del mercado laboral».

En efecto, el rol del docente es fundamental para lograr la educación de calidad para todos los peruanos, asumiendo un firme compromiso por mejorar las condiciones de vida de su comunidad, con respeto por las personas y el medio ambiente. Educando en y para la verdad, la libertad, la justicia, la solidaridad y la fraternidad, aportarán de un modo significativo en la formación integral de cada persona, y contribuirán al desarrollo del país.

Por su parte, Gamberini (2020) escribió que «el componente más importante para lograr una educación de calidad es el docente (...). Estudios alrededor del mundo han demostrado que lograr calidad educativa pasa por diversos factores (...). Y, todos reconocen que el factor más influyente es la efectividad de los docentes. De acuerdo con Grade, un docente efectivo en un año escolar puede contribuir a que sus estudiantes incrementen su comprensión de Matemáticas y Comunicación, y que regulen sus emociones para aprender mejor. Asimismo, en el largo plazo, un buen docente puede impactar el bienestar integral de sus estudiantes incrementando sus posibilidades de acceso a educación superior. Así, los estudiantes pueden ganar mejores salarios y vivir en mejores condiciones. Por tanto, la calidad docente impacta en el presente y futuro de los estudiantes».

Y ya que el docente efectivo tiene un impacto positivo en sus estudiantes, también influye favorablemente en las familias y en su comunidad. Es un profesional competente, consciente de quién es, de sus capacidades y sus limitaciones. Es responsable de sus actos, de sus derechos y sus deberes; y solidario con todos, especialmente con los más necesitados o en situación vulnerable.

«Fullan y Hargreaves, expertos educativos de Canadá (considerado uno de los mejores sistemas educativos del mundo), caracterizan a un docente efectivo por contar con conocimientos y estrategias pedagógicas actualizadas; por preocuparse porque cada uno de sus estudiantes aprenda; y monitorear su progreso con el fin de personalizar la enseñanza (...); porque participa de espacios colaborativos con sus colegas; es innovador; y moviliza a padres de familia y autoridades en favor del bienestar de sus estudiantes» (Gamberini, 2020).

El educador ofrece siempre un modelo de conducta, según cómo desarrolla su enseñanza, el texto que ha elegido, el modo de tratar a cada persona o la manera cómo realiza una evaluación. Lo quiera o no, siempre ofrecerá un ejemplo de amor a la ver-

dad, de respeto, de generosidad, de justicia; o, por el contrario, se presentará como un modelo de arbitrariedad, o de improvisación, o de irresponsabilidad.

Asimismo, el educador debe estar en constante búsqueda y profundización de las estrategias y técnicas más apropiadas, y adaptarlas con creatividad a la edad y circunstancias de sus estudiantes. De este modo, asegura el aprendizaje de sus estudiantes y promueve el cambio cultural que favorece el desarrollo inclusivo. No olvidemos que la pobreza y la desigualdad son causa de la marginación social, que se retroalimenta con los prejuicios raciales y sociales predominantes, y que excluye a miles de peruanos de la posibilidad de acceder a oportunidades que les permitan mejorar sus condiciones de vida, y contribuir al bien común y al progreso de nuestra sociedad.

La educación de calidad contribuye a la formación integral de ciudadanos libres y responsables, con sólida identidad personal y social, con capacidad crítica y juicio propio, creativos e innovadores, capaces de actuar de modo solidario con los demás, y comprometidos en la tarea de construir una sociedad mejor. Ni dogmáticos ni intolerantes, pues debemos tener en cuenta que la tolerancia y el respeto al otro son condición indispensable de la democracia y una exigencia permanente del progreso social.

Por ello, la educación de calidad se relaciona necesariamente con los valores éticos. Y aunque se puede asumir la totalidad de estos valores éticos, son cuatro los fundamentales: respeto, libertad, responsabilidad y justicia.

El respeto construye nuestras relaciones humanas. Nos permite relacionarnos con los demás y compartir intereses y necesidades en cualquier contexto: familia, amistades, estudio, trabajo, etc. Lo debemos aprender desde la infancia y es un valor bidireccional por excelencia: *damos respeto y pedimos respeto*. Debemos respetar a los padres, a la autoridad, a la ley, a la naturaleza. Y nos permite entender otros valores como la empatía o la tolerancia, tan necesarios en la convivencia cotidiana.

La libertad como ideal y fundamento de la democracia es la capacidad que tenemos todos los seres humanos para actuar conforme a nuestra propia voluntad, mediante una elección libre. Sin embargo, su pleno ejercicio supone una lucha constante por superar aquellos factores que la limitan. Y por ello, es de los valores éticos del que más se habla, porque tiene diferentes expresiones: se habla de la libertad de los pueblos, de la libertad individual, de la libertad de prensa, etc. Sin libertad no hay democracia.

La responsabilidad como expresión de nuestro compromiso social. Desde la infancia todas las personas asumimos conscientemente una serie de obligaciones, y respondemos por las consecuencias derivadas en los diferentes ámbitos de la vida: familia, amigos, trabajo, etc. Ninguna sociedad puede funcionar sin este compromiso social: desde adoptar a una mascota y cuidarla toda su vida, hasta aceptar un trabajo y

realizar esa labor con dedicación y de modo estable durante toda la vigencia del contrato; desde elegir nuestras autoridades y respetar su mandato, hasta cumplir nuestra obligación de pagar impuestos.

La justicia como marco de nuestras relaciones humanas. Nos permite relacionarnos con los demás sobre la base del cumplimiento de las leyes y reglamentos vigentes en nuestra sociedad, promoviendo el bien común. Nos permite mantener la armonía entre las personas y, entre personas e instituciones; y por ello, es un fundamento indispensable en la democracia y en el Estado de derecho.

Entonces, la educación de calidad es una necesidad imperativa que nos permitirá a cada uno ser mejor persona; lo que significa ser mejor ciudadano, mejor padre de familia, mejor trabajador, mejor vecino, etc. En este sentido, el papa San Juan Pablo II (1980) señalaba que «la educación consiste en efecto, en que el hombre llegue a ser cada vez más hombre (...). La educación tiene una importancia fundamental para la formación de las relaciones interhumanas y sociales» (n. 11). Así es, pues la educación nos ayuda a tener una plena conciencia de nuestros derechos y deberes, ya que las relaciones humanas fluctúan siempre sobre el binomio derecho-deber.

Pero son numerosas las dificultades que afrontamos cotidianamente, como las brechas existentes en nuestro sistema educativo, los problemas para cumplir con los planes de estudio, las desigualdades pedagógicas y materiales, las limitadas capacidades de gestión a todo nivel, etc. No solo es muy bajo el presupuesto que se destina al sector educación; pues también es terriblemente bajo el presupuesto que se destina a la ciencia y tecnología: 0.12% del PBI; es decir, casi veinte veces menos de lo que se destina en un país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esto es lo que se quiere enfatizar con la etiqueta *#SinCienciaNoHayFuturo*.

Sin embargo, tenemos señales de esperanza. Nos dice el papa Francisco (2020) que «educar es siempre un acto de esperanza»; y nos invita a unirnos al Pacto Educativo Global, para que entre todos logremos que la educación sea creadora de fraternidad, paz y justicia (cf. *Educación es siempre un acto de esperanza*)¹. En el Perú también deberíamos concretar un Pacto Nacional por la Educación de Calidad, que nos permita entender que invertir en educación de calidad es invertir en el presente y futuro de nuestro país.

Y en este sentido se orienta el valioso aporte que ha entregado el Consejo Nacional de Educación. Me refiero al Proyecto Educativo Nacional al 2036: El reto de la ciudadanía plena². Este documento puesto en vigencia en el discurso presi-

1 Ver: <https://www.matermundi.tv/2020/10/16/papa-francisco-educar-es-siempre-un-acto-de-esperanza/>

2 Consejo Nacional de Educación. Proyecto Educativo Nacional al 2036: El reto de la ciudadanía plena. Julio 2020. Lima. Ver: <https://cne.gob.pe>

dencial del 28 de julio del presente año, «(...) desarrolla la política de Estado sobre educación. Brinda un marco estratégico para la acción educativa de todos y es de observancia obligatoria para las autoridades nacionales, regionales y locales en materia educativa»³. Por consiguiente, debemos asumirlo como la guía efectiva para asegurar el esfuerzo constante de todos por mejorar la calidad de la educación nacional.

Estamos a pocos meses de conmemorar el Bicentenario patrio, ocasión propicia para tener presente los desafíos de la promesa de la vida peruana. Según el reconocido maestro e historiador Jorge Basadre (1958), «lo peruano es primariamente una comunicación, unidad sustancial de elementos heterogéneos, conciencia simultánea de lo diverso y de lo uno». Entonces, la diversidad no es el problema; nuestro problema es la falta de unidad, tal como lo menciona Basadre: «es, en el fondo, un problema de actitud vital, de movilización espiritual hacia una conciencia del común destino nacional y hacia una fe en lo que el país puede y debe ser».

Y esto solo puede ser fruto de una educación y cultura que contribuya a consolidar nuestra identidad nacional; entonces, como lo sustenta Álvarez (2017): «(...) nos entenderíamos muchísimo mejor y encontraríamos un punto de encuentro entre todos los peruanos y toda esta área geográfica tan compleja que tiene diferentes formas de vida, diferentes sangres. Tendríamos más en común fuera del fútbol y de la gastronomía. Lo que tendríamos en común sería la forma de pensar. Y creo que ese sería un cambio enorme» (p. 63).

Finalmente, tengamos en cuenta esta valiosa enseñanza de Confucio: «si haces planes para un año, planta arroz; si haces planes para diez años, planta árboles; si haces planes para cien años, educa al pueblo». Por lo tanto, todos debemos comprometernos con la educación de calidad, porque de ello depende que alcancemos un desarrollo inclusivo con igualdad de oportunidades para todos los peruanos.

Referencias

- Álvarez, A. (2017). Entrevista a Andrés Álvarez Calderón. *Revista Regatas N°280*, publicada. Lima: Club de Regatas Lima.
- Basadre, J. (1958). *La promesa de la vida peruana*. Lima: Editorial Juan Mejía Baca.
- CEPAL. (2016). *Desarrollo social inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

3 Consejo Nacional de Educación. Proyecto Educativo Nacional al 2036: El reto de la ciudadanía plena. Comunicado publicado en el Diario La República, el 2 de agosto de 2020. Lima.

- CEPAL. (2010). *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Educación. (2020). *Proyecto Educativo Nacional al 2036: El reto de la ciudadanía plena*. Lima.
- Consejo Nacional de Educación. (2 de agosto de 2020). *Proyecto Educativo Nacional al 2036: El reto de la ciudadanía plena*. Diario La República. Lima.
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un Tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. París: Ediciones UNESCO.
- Dextre, J. (15 de octubre de 2020). *Tres retos para el sector educativo*. Diario El Comercio. Lima.
<https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/educacion-tres-retos-para-el-sector-educativo-por-jose-dextre-chacon-noticia/>
- Gamberini, C. (15 de octubre de 2020). *La importancia del docente en la calidad educativa*. Diario El Comercio. Lima. <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/educacion-la-importancia-del-docente-en-la-calidad-educativa-por-carla-gamberini-noticia/>
- Harrison, L. (1987). *El subdesarrollo está en la mente. El caso latinoamericano*. Madrid: Playor.
- IPAE. (1986). *Hacia una educación integral para el desarrollo del Perú*. Lima.
- Isuani, E. (1995). *Anomia social y anemia estatal. Sobre integración social en Argentina*. Documento presentado al III Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político. Mendoza. Ver: <http://debatidosobresociologia.blogspot.com/2010/04/problemas-sociales-regularidades-de-la.html>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO. (2 de junio de 1980). *Discurso del papa San Juan Pablo II*, París.
- Schumacher, E. (1973). *Lo pequeño es hermoso*. Barcelona: Crítica.



CAPÍTULO 4

Igualdad y no discriminación



IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES

Marcela Huaita Alegre

1. Introducción

De acuerdo con la Naciones Unidas no es posible realizar todo el potencial humano y alcanzar el desarrollo sostenible si se sigue negando a las mujeres, que representan la mitad de la humanidad, el pleno disfrute de sus derechos humanos y sus oportunidades (Naciones Unidas, 2015, párr. 20). Es por ello por lo que cuando oteamos el horizonte de nuestro país es indispensable trabajar en el empoderamiento de las mujeres y las niñas para lograr el ansiado desarrollo.

En las reflexiones que continúan abordaremos los problemas más importantes relacionados con la autonomía personal, tendremos en cuenta que esta es una precondition para que las mujeres sean sujetos plenos de desarrollo (CEPAL, 2010). Así, analizaremos algunos temas organizados bajo tres ejes: uno relacionado con la autonomía económica; otro relacionado con la autonomía en la toma de decisiones; y uno especialmente urgente, relativo a la autonomía física. Ámbitos que además guardan relación con la política nacional de igualdad de género de reciente aprobación (D.S. 008-2019-MIMP).

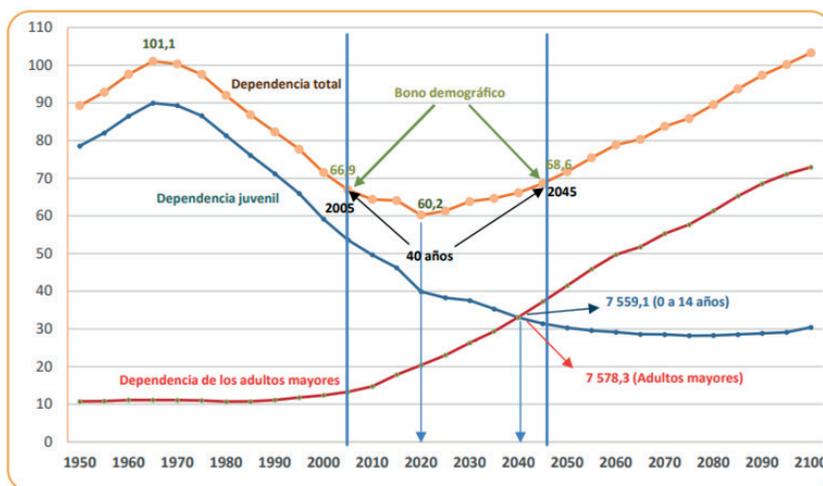
Para abordar cada tema, daremos cuenta de algunos datos que nos aproximen a la realidad. Tendremos en consideración, cuando sea necesario, los cambios que la pandemia ha introducido en la dinámica del desarrollo nacional. Luego, haremos un breve análisis de este panorama para finalmente desarrollar algunas propuestas sobre cómo responder a estos importantes retos, y de esta manera mejorar los servicios básicos esenciales, promover la reactivación económica y el desarrollo sostenible e inclusivo de nuestro país.

1.1 Contexto demográfico

Antes de iniciar nuestro análisis, queremos referirnos brevemente al actual contexto demográfico del Perú, y su proyección en los próximos años y décadas. Como sabemos, los cambios en la estructura de la población peruana son claves en la perspectiva

del desarrollo económico y social del país. Al respecto, debemos tener presente que el Perú está transitando lo que se conoce como bono demográfico, es decir cuando la población en edad de trabajar se incrementa más rápido que la población dependiente. Esto debido a varios factores como la disminución de la fecundidad (menor número de hijos por mujer que lleva a una disminución de la población de menores de 15 años), y al proceso de envejecimiento (expansión de la población adulta e incremento moderado entre las proporciones de adultos mayores), como se muestra en el siguiente gráfico (INEI, UNFPA, 2020 p. 13).

Gráfico 1
Perú: Relación de dependencia y bono demográfico. 2000, 2020 y 2070



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática- Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, 1950-2070.

Este proceso nos llevará a un cambio en la llamada pirámide poblacional, de manera tal que entre el 2030 y 2050 se pasará a una estructura más bien tubular donde el número de personas va a ser constante a lo largo de los años y por tanto habrá mayor presencia de población de más de 65 años, tanto hombres como mujeres.

Entre el 2030 y 2050, se espera una estructura tubular propiamente dicha, donde la mortalidad ya no afecta tanto a la estructura en las edades, es decir que los nacidos en su mayoría pasan a los grupos de edades siguientes. Ello provocará, por ejemplo, que la presencia de generación de adolescentes y jóvenes será de suma importancia en las próximas décadas, así como una mayor presencia de población de más de 65 años, que progresivamente adquirirá mayores proporciones en la cúspide. Es preciso señalar también que, en este proceso, es necesario ver la mayor vulnera-

bilidad que estos grupos etarios pueden enfrentar de manera diferenciada como por ejemplo la maternidad temprana en el grupo adolescente y la mayor proporción de mujeres en la tercera edad debida a la mortalidad diferencial según sexo.

Otra característica poblacional importante guarda relación con la jefatura de hogar femenina que ha ido en aumento en las últimas décadas. Así, para el año 2019, el 31,2% de los hogares fueron conducidos por mujeres, en tanto el 68,8% por un hombre (INEI, 2020, p. 48), a lo que se debe sumar que «los hogares encabezados por mujeres son más proclives a la pobreza, porque las jefas de hogar tienen menor nivel educativo que los jefes varones, su inserción en el mercado de trabajo es más precaria y muchas afrontan solas las responsabilidades del hogar, por lo que tienen que soportar una carga demográfica sin ayuda de otros adultos» (INEI, 2020, p. 49). Así, para el año 2019, el 68,5% de las mujeres jefas de hogar tenía personas dependientes a su cargo, tanto en lo económico como en la labor de cuidado, es decir estaban en la categoría de adulto/a mayor, niño, niña o adolescente, enfermo/a, discapacitado/a.

Todo ello, entonces configura el contexto que se debe tener en cuenta al plantear propuestas de políticas públicas con enfoque de género para nuestro país.

2. Autonomía económica

En primer lugar, debemos reconocer que el Perú en los últimos años ha sido reconocido como uno de los países con elevada creación de empleo, pero de baja calidad. Esto se da porque el sector más dinámico en la creación de empleo ha sido el informal (BID, 2017). De manera tal que para el 2017, en el *Índice de mejores trabajos en América Latina*, el país se situaba en una expectante segunda posición en la dimensión de cantidad, con 79,8 puntos, mientras que caía a la posición 12 en la dimensión de calidad con 29,7 puntos.

Ahora bien, si analizamos de manera diferenciada la ubicación de hombres y mujeres en el mercado laboral, vamos a detenernos en mirar, por un lado, dónde están las mujeres; y, por otro lado, cómo están las mujeres en la dinámica productiva y de generación de ingresos.

2.1. Mujeres y aparato productivo: potenciar las oportunidades para las mujeres

Cuando analizamos la ubicación de las mujeres en el aparato productivo y su participación laboral, debemos detenernos en varios elementos que se potencian entre sí,

como son la segregación ocupacional, el trabajo a tiempo completo o parcial y las tasas de informalidad. Ello es especialmente importante para el caso de las mujeres, pues de acuerdo con su ubicación en el mercado van a gozar de un empleo con mayor o menor vulnerabilidad; es decir de baja productividad, de poca remuneración, sin protección legal y social, entre otros. A todo ello se suma el hecho de que, para cumplir con su jornada, las mujeres deben negociar sus condiciones laborales previamente en las relaciones familiares, de acuerdo con el poder que mantienen sus parejas sobre la organización familiar y las obligaciones que deben cumplir en el ámbito doméstico.

Así, teniendo en cuenta los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH-O) de 2018 (Jaramillo, 2020, p. 20), en el escenario anterior a la COVID-19 teníamos que más del 75% de las mujeres peruanas que trabajan, lo hacen en el sector informal, de acuerdo con la siguiente configuración:

Gráfico 2
Perú: PEA ocupada por componentes de la informalidad y protección social, según sexo, 2018

Características laborales	Total				Urbana			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Empleo informal	6 561 381	70.1%	5 591 230	75.3%	4 490 512	62.6%	4 061 265	69.6%
En sector Informal	4 787 586	51.2%	3 096 192	41.7%	3 084 453	43.0%	2 357 179	40.4%
En sector Formal	1 248 083	13.3%	1 349 758	18.2%	1 140 519	15.9%	1 256 921	21.5%
Trab. fam. no remunerado	525 712	5.6%	1 145 280	15.4%	265 540	3.7%	447 165	7.7%
Protección social 1/								
Afiliación al sistema de pensiones	3 856 767	41.2%	2 101 294	28.3%	3 555 586	49.6%	2 024 197	34.7%
Cobertura de un seguro de salud	6 476 807	69.2%	5 713 633	77.0%	4 782 542	66.7%	4 333 035	74.2%
Pagado por el empleador	2 366 579	25.3%	1 468 517	19.8%	2 249 052	31.4%	1 427 309	24.4%

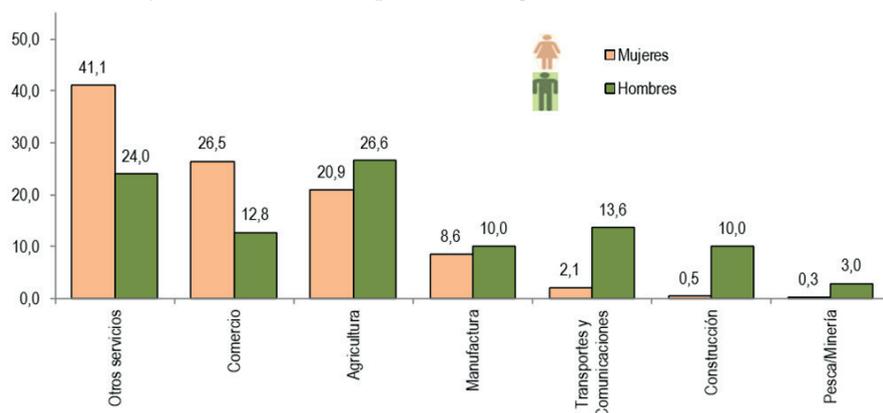
Notas. El empleo informal comprende: i) trabajadores por cuenta propia (empleadores e independientes) que laboran en el sector informal, definido como trabajar en unidades productivas sin RUC registrado en la Sunat; ii) trabajadores dependientes (empleados, obreros y trabajadores del hogar) en sector informal o cuando no tienen seguro de salud pagado por su empleador; y iii) los trabajadores familiares no remunerados.
1/ Cuando accede a un sistema de pensiones o seguro de salud.

Fuente: INEI - ENAHO, 2018

Ello nos ilustra sobre la mayor presencia de las mujeres en el ámbito de la informalidad y sus menores condiciones de prestaciones sociales, respecto de sus pares masculinos; salvo en el caso de las prestaciones de salud, en donde el SIS tiene cobertura prácticamente universal para lo relacionado con embarazo y parto.

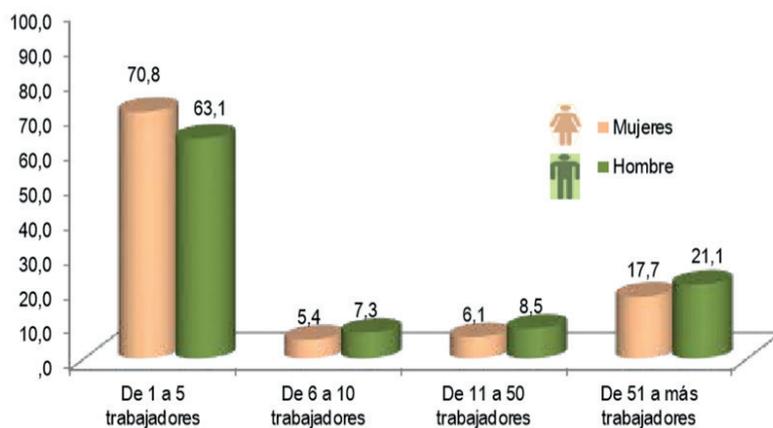
Asimismo, la ENAHO 2018 también arrojó datos sobre la segregación laboral, en donde las mujeres, por un lado, casi no estamos presentes en rubros como la minería, pesca, construcción y transporte, y tampoco en las empresas más grandes, como se aprecia de los siguientes gráficos (INEI, 2019, pp. 89 y 90):

Gráfico 3
Perú: mujeres y hombres ocupadas(os), según ramas de actividad, 2018



Fuente: Enaho (INEI)

Gráfico 4
Perú: mujeres y hombres ocupadas(os), según tamaño de empresa, 2018

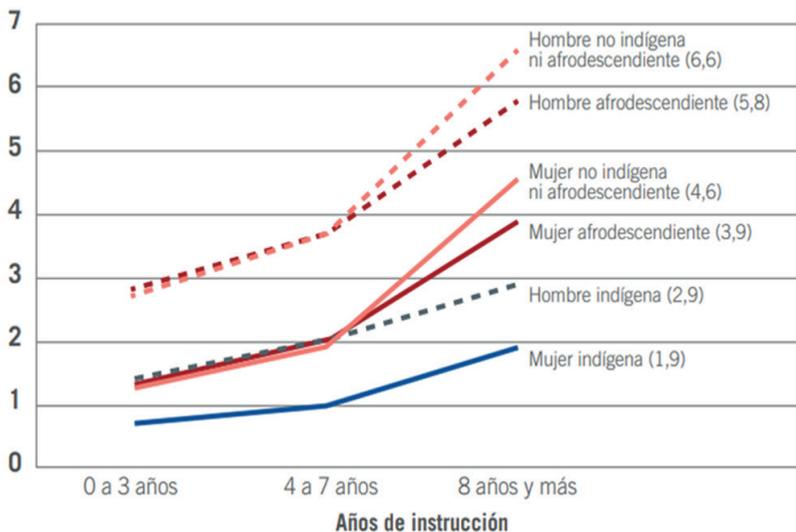


Fuente: Enaho (INEI)

Ahora bien, un tema de singular importancia es cómo esto afecta a la diversidad de mujeres, urbanas, rurales, indígenas, afrodescendientes, etc. Una aproxima-

ción a esta realidad la tenemos en este gráfico (Cecchini, 2016) que nos señala cómo las brechas se profundizan cuando se cruzan otros factores como la raza, perjudicando en todos los casos, en una mayor dimensión a las mujeres.

Gráfico 5
América Latina (9 países): ingresos laborales, según sexo, raza/etnia y años de escolaridad, total nacional, alrededor de 2013
(en múltiplos de líneas de pobreza)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países (promedio ponderado).

Frente a este complejo panorama, la epidemia COVID-19 no ha hecho sino profundizar las precarias condiciones de la inserción laboral y productiva de las mujeres peruanas, por lo que resulta necesario:

- Apoyar a las MYPES conducidas por mujeres para que se formalicen y puedan acceder a créditos especialmente concebidos para ellas.
- Priorizar sectores con alta presencia femenina, como los de comidas, alojamiento, confecciones y otros, combinándolo con desarrollo de estrategias de *marketing* y acceso a plataformas digitales.
- Diseñar programas de capacitación y reconversión laboral teniendo en cuenta horarios apropiados para las mujeres y su carga de trabajo.

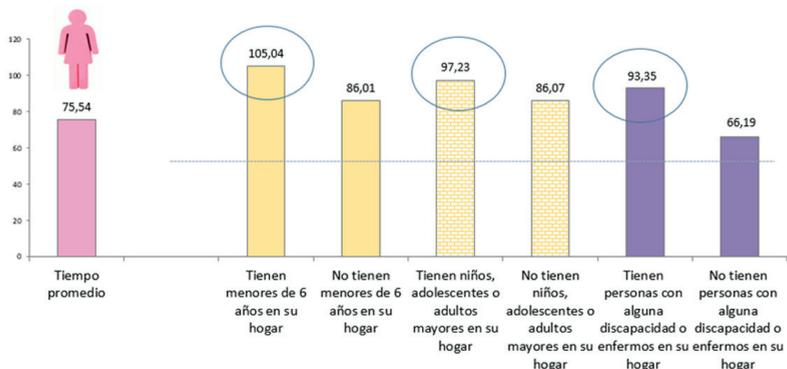
- Aprovechar la tecnología para desarrollar competencias no tradicionales en las mujeres —en su diversidad— y que pueden ser requeridas en ámbitos como minería, transporte, construcción, etc.
- Establecer medidas de discriminación positiva para favorecer la inclusión de mujeres pertenecientes a minorías étnicas y lingüísticas.

2.2. Compatibilización de la vida laboral y familiar: bases para un sistema de cuidado

Otro tema crucial es la carga total del trabajo de las mujeres cuando se analiza el trabajo productivo y el reproductivo. Una consecuencia de la mayor participación de las mujeres en el mundo laboral guarda estrecha relación con la disminución de tiempo libre para las mujeres, lo que se ha denominado un estado de pobreza de tiempo que estas sufren. Así según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019), las mujeres peruanas trabajan en promedio un total 75,54 horas a la semana, mientras que sus pares masculinos suman un total de 66,39 horas. Esto significa que las mujeres trabajan un promedio de 9 horas con 15 minutos más que los hombres. Consideremos, además, que ellas tienen una mayor responsabilidad que sus pares varones en el trabajo doméstico no remunerado, al que dedican en promedio 15 horas con 54 minutos a la semana.

Sin embargo, si estas cifras se analizan con un mayor detenimiento, encontraremos que la presencia de personas dependientes en el entorno doméstico va a elevar las horas de trabajo de las mujeres a más de 90 o de 100 horas a la semana. Así, si en la casa hay personas enfermas o con discapacidad, el promedio de horas de trabajo a la semana, de las mujeres sube a 93, si hay adultos mayores o niños, a más de 97, y si las mujeres tienen hijos menores de 6 años, a más de 105 horas a la semana, como se ve en el siguiente cuadro.

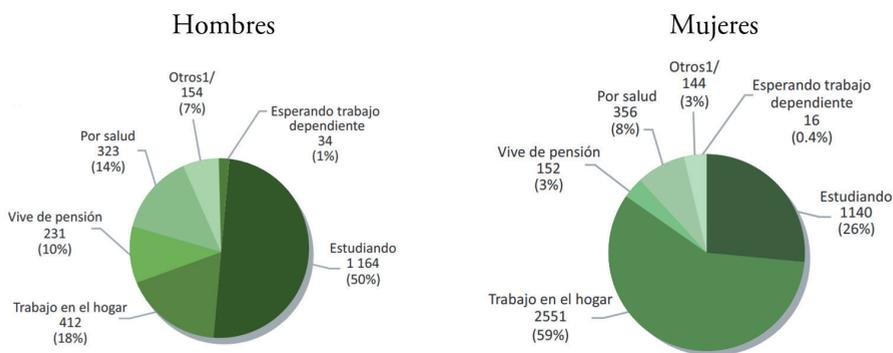
Gráfico 6
Promedio de horas de trabajo a la semana de la mujer y personas dependientes



Fuente: Encuesta Nacional de Uso del tiempo, 2010 (INEI)

Si bien estos datos son del 2010, sabemos que esta importante carga de trabajo es vigente, y se han deteriorado aún más en el marco de la COVID-19. En efecto, en el estudio ya citado de Jaramillo y Ñopo (2020, p. 17), se grafican las diferentes razones por las que hombres y mujeres explican su inactividad laboral. Así, mientras que el 50% de hombres lo hace por encontrarse estudiando, el 50% de las mujeres lo hace porque realizan trabajo en el hogar.

Gráfico 7
Perú: Población inactiva laboral según razones de dicha inactividad y sexo, 2018 (número en miles y porcentaje)

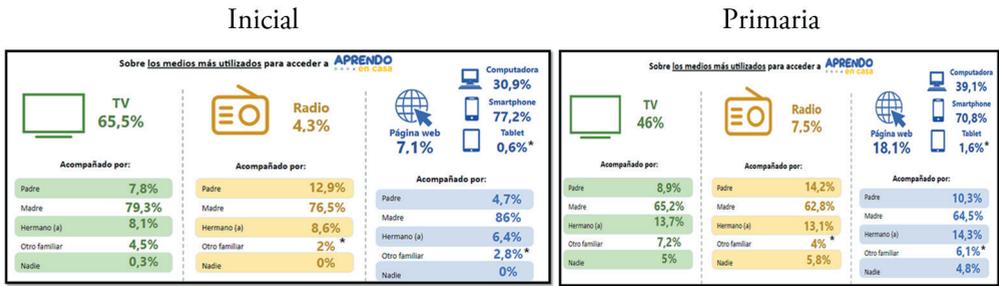


Fuente: INEI-ENAO, 2018. 1/ Incluye a los que no informan.

Datos aún más actuales, los arroja el programa Aprendo en Casa que evidenció cómo la división social del trabajo no se modificó, sino que más bien se profundizó

en el contexto de la COVID-19. Así, el acompañamiento en las clases a los escolares redundó ampliamente en la responsabilidad materna y no paterna, como se demuestra en los siguientes gráficos (Minedu, 2020):

Gráfico 8
Aprendo en casa: Acompañamiento a escolares (Julio 2020)



Fuente y Elaboración: MINEDU. 2020

Ello lleva a una necesidad urgente: que la política social tome los actuales programas sociales como una base para el desarrollo de un sistema de cuidados, con programas y servicios estratégicos dirigidos para niños y niñas, así como para adultos mayores y personas con discapacidad, que permitan a la par una mayor inclusión económica de las mujeres.

- Dar protección especial frente a despido para las mujeres jefas de hogar, de manera tal que sean las últimas y no las primeras en perder sus trabajos en caso de reducción de planillas por las empresas.
- Diseñar programas de empleo temporal teniendo en cuenta las necesidades propias de las mujeres, como lactarios o servicios de cuidado infantil.
- Reconfigurar programas como Cuna Más, adecuándolos no solo a las necesidades de las y los niños sino también a las de sus madres o padres. Entre los puntos a considerar están: un horario más flexible de acuerdo con la localidad que permita a las mujeres enrolarse en jornadas de tiempo completo, ampliación en las edades de los y las niñas a ser atendidos, entre otros.
- Impulsar establecimientos de lactarios, salas cunas y guarderías en las instituciones de educación superior, y sector privado¹.
- Desarrollar servicios diurnos de cuidado de personas adultas mayores y personas con discapacidad para que pueda reducirse la carga doméstica de las mujeres.

1 Al respecto un antecedente importante se puede encontrar en el dictamen desarrollado por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso en mayo del 2019. Ver: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/00775DC22MAY20190306.pdf

- Reforzar, a través de campañas comunicacionales y otros incentivos, la posibilidad de que los hombres se les pueda otorgar permisos o licencia por enfermedad de hijos, o padres, para que haya una mejor distribución de este tipo de responsabilidades.
- Llevar a cabo la segunda encuesta de uso del tiempo para tener información cierta sobre el cambio de los patrones de cuidado después de la COVID-19.

3. Autonomía en la toma de decisiones

Si bien la presencia de las mujeres en los distintos niveles de los poderes del Estado ha ido en aumento y se tienen mandatos claros para fomentar su participación política, aún podemos ver que existen diversas oportunidades para acelerar este proceso.

3.1. Garantizar una participación efectiva en todos los ámbitos: oportunidades en sectores no tradicionales y en puestos de alta dirección

En primer lugar, difícilmente, las mujeres pueden asumir cargos de dirección en ámbitos laborales donde de plano no están presentes, y que resultan ser motores dinámicos del desarrollo nacional. Así, por ejemplo, es imprescindible desarrollar programas para elevar la participación de mujeres en ámbitos productivos como la minería, el transporte o la construcción.

Al respecto, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) (2019) en su Informe sobre empleo minero, evidencia como en una línea temporal de diez años, la representación femenina en el total del empleo demandado solo aumentó en 1.8 puntos porcentuales entre el 2009 y el 2018. Las mujeres pasaron de una tasa de participación del 5.1% a una de 6.9%. El mayor porcentaje de representación femenina se da en funciones administrativas y el menor en personal de planta, donde las mujeres solo constituyen aproximadamente el 4% del total de personas empleadas.

De otro lado, si se analiza el sector público, Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR (2020, p.33) reconoce que en el periodo 2004-2018, se ha incrementado en casi 5 puntos porcentuales la proporción de mujeres en el servicio público, lo que lleva a que prácticamente 5 de cada 10 servidores son mujeres. Sin embargo, ello se debe a una participación mayoritaria de mujeres en carreras como enfermería o educación inicial y primaria. Mientras que en este mismo informe se identifica una significativa brecha de género en el acceso de las mujeres en el Sistema Nacional de Informática - Gobierno Digital. Consideremos que casi 3 de cada 10 servidores son mu-

jeros, lo que guarda relación con la brecha digital de género existente en el país (INEI, 2019, p. 107), que va desde el acceso, pasando por el uso, contenidos y habilidades tecnológicas, lo que en el contexto pospandemia resulta especialmente significativo.

Otro importante reto es la participación de las mujeres en puestos de alta dirección, tanto en el sector privado como en el sector público. En efecto, diferentes estudios muestran la aún reducida participación de las mujeres en posiciones gerenciales, directorios, etc. estando, en todos los casos, por debajo de la media latinoamericana. Así, un estudio sobre *Mujeres Miembros de Directorios de las Empresas en el Mercado de Valores Peruano* (CENTRUM, 2014, p. 44) arrojó que menos del 42% de las empresas peruanas cuentan con una o más mujeres en sus directorios, y otro desarrollado por Cornerstone International Group (2019), coincide con la reducida participación femenina en los puestos de alta dirección y otros cargos de responsabilidad en el Perú, considerándola del orden del 9.2%. De acuerdo con esta última investigación, las razones para esta baja participación van desde actitudes socioculturales hasta leyes nacionales y prácticas corporativas. Existe una gran oportunidad de mejora, especialmente en las industrias automotriz, manufacturera, energética y de tecnología de la información. Sin embargo, ello también se replica en el sector público, en donde, de acuerdo con SERVIR (p.33), en el grupo de funcionarios y directivos, de cada diez personas que trabajan en el sector público, solo tres son mujeres.

La promoción de las mujeres en estas posiciones de toma de decisiones resulta un tema clave a ser abordado, en tanto cada vez más hay una oferta calificada de mujeres jóvenes profesionales y además puede significar un aumento de la rentabilidad empresarial, además de ser un avance en la agenda del desarrollo.

Estos datos nos permiten concluir que es necesario:

- Impulsar una mayor participación de mujeres tanto en el ámbito público como en el privado en sectores no tradicionales como el minero energético (MINEM) o en cadenas de valor vinculadas a la exportación (PROMPERU), en donde aún hay retraso en la presencia femenina.
- Desarrollar programas de capacitación digital que atiendan la falta de acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías y les permita un real acceso a estas tecnologías.
- Establecer programas de incentivos tanto en el sector público como privado para ampliar la participación de las mujeres en puestos de alta dirección, incluyendo cuotas de género para garantizar la participación de estas en los puestos de toma de decisión de los diferentes sectores².

2 En el 2016 se presentó un proyecto de ley para regular una la cuota mínima de mujeres en los directorios de las empresas que cotizan en la bolsa. Ver: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0102420170307.pdf

3.2. Participación política: con igualdad y sin acoso

Desde el 2015 hay un consenso en la región que los Estados deben dar las condiciones necesarias para la participación política efectiva de las mujeres, y una de estas condiciones es erradicar el acoso político. Ello se recogió en la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos, aprobada en Lima por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) (2015).

En dicha Declaración, se pone de manifiesto que «el logro de la paridad política en democracia no se agota con la adopción de la cuota o de la paridad electoral, sino que requiere de un abordaje integral que asegure por un lado, el acceso igualitario de mujeres y hombres en todas las instituciones estatales y organizaciones políticas, y por otro, que asegure que las condiciones en el ejercicio están libres de discriminación y violencia contra las mujeres en todos los niveles y espacios de la vida política» (OEA/CIM/MESECVI, 2017, p. 16).

Más aún, en el 2017, el MESECVI ha puesto a disposición de los Estados Parte, una «ley modelo para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política», desarrollada en el marco de la Convención de Belem do Para, a fin de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres (OEA/CIM/MESECVI, 2017).

De acuerdo con lo documentado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), en el Perú este fenómeno habría afectado a 1 de cada 4 candidatas durante las Elecciones Regionales y Municipales de 2014 y 2018 (JNE). En ese mismo sentido, se ha pronunciado no solo el MIMP sino también la Defensoría del Pueblo (2019), desde donde se han venido impulsando una serie de ordenanzas contra el acoso político que ya se han aprobado en varias regiones de país, como: Junín, OR N° 211 - 2015-GRJ/CR; Amazonas, OR N° 421-2019-GRAM/CR; Puno, OR N°. 006-2018-GR PUNO-CRP y La Libertad, OR N°009-2019-GRLL/CR.

En ese sentido urge:

- Regular el acoso político contra las mujeres autoridades y en general mujeres que participan en la vida política³.
- Establecer sanciones para quien menoscabe o impida los derechos políticos de una candidata a un cargo de elección popular, a través de amenazas, agresiones, expresiones discriminatorias o la divulgación de información que menoscabe su dignidad⁴.

3 Ver el dictamen que se aprobó en marzo de 2019: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/00673DC15MAY20190307.pdf

4 Ver la propuesta de Código electoral desarrollado por el Jurado Nacional de Elecciones: http://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/ad2355aa-f079-4f42-b7f3-d0eb4b0664ca.pdf

- Establecer cuotas de género en el uso de la franja electoral gratuita, prevista en la normativa electoral, para asegurar presencia de las mujeres candidatas en los medios de comunicación.

4. Autonomía física

Los derechos relacionados con la vida y la integridad de las mujeres lamentablemente no están entre los que más se respetan en nuestro país, pero tampoco entre los que más se valoran. Así en el *Informe Analítico de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos*, las vulneraciones que sufren las mujeres respecto de este derecho aparecen en quinto orden de prioridad, después del derecho a un trato digno y a no ser discriminada, el derecho al trabajo y al salario digno, el derecho a la libertad de expresión y opinión y el derecho a la protección y asistencia familiar. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2020, p. 48).

Gráfico 9
¿Cuáles son los principales derechos humanos de las mujeres que no se respetan?



Fuente: IPSOS. II Encuesta Nacional de Derechos Humanos (2019)

Esta poca visibilización de la afectación de la integridad de las mujeres guarda relación con el índice de tolerancia social de la violencia hacia las mujeres, que en el país es del orden del 58.9% (INEI, ENARES, 2020). Todo ello nos muestra los retos

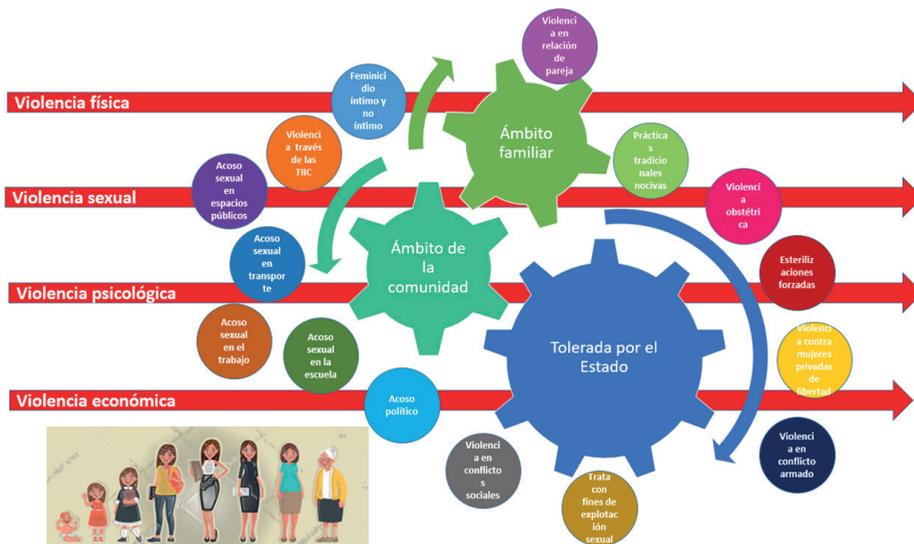
que aún tenemos por delante y la importancia de seguir trabajando desde las políticas públicas en los cambios sociales, condición necesaria para revertir esta situación.

4.1. Derecho a vivir libres de violencia: la hora de la prevención

La violencia contra las mujeres, tal como lo establece la Ley 30364, está referida a cualquier acción o conducta que les causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico por su condición de tales, tanto en el ámbito público como en el privado.

En ese sentido, en las últimas décadas se han ido reconociendo y nombrando diversas manifestaciones de dicho fenómeno que afectan a las mujeres a lo largo de su vida. Así, es necesario reconocer que la violencia puede ser de diferente tipo, se puede dar en ámbitos diversos y puede revestir diversas modalidades, como se trata de reflejar en el siguiente gráfico:

Gráfico 10
Tipos, modalidades y ámbitos de violencia contra la mujer



Fuente: elaboración propia

Al respecto, en nuestro país algunas cifras dan cuenta de la magnitud de la situación:

- El 57,7% de mujeres fueron víctimas de violencia ejercida alguna vez por el esposo o compañero (Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, ENDES, 2019).
- La violencia tiende a ser mayor en las residentes del área urbana (58,3%) en comparación con el área rural (55,3%) (ENDES, 2019).
- La violencia psicológica y/o verbal como la violencia física fueron declaradas en mayor proporción en el área urbana (53,7% y 29,7%, respectivamente) y la violencia sexual en el área rural (7,6%) (ENDES, 2019).
- La violencia psicológica y/o verbal fue mayor en aquellas mujeres cuya auto-identificación de origen étnico es con el grupo nativo quechua, aimara, nativo de la Amazonía, entre otros (57,5%) (ENDES, 2019).
- Del total que experimentaron violencia física, el mayor porcentaje recurrieron a personas cercanas (44,7%); mientras que solo el 29,5% buscó ayuda en alguna institución (ENDES, 2019).
- El mayor porcentaje de mujeres que sufrieron violencia física por parte de sus compañeros en los últimos 12 meses fueron: adolescentes de 15 a 19 años (15%), mujeres con secundaria (12.2%) y del segundo quintil de pobreza (13.2%) (ENDES, 2019).
- En el periodo comprendido entre el 2015 y 2018 se han registrado 471 víctimas de feminicidio, pasando de 84 víctimas en el año 2015 a 150 víctimas en el 2018 (INEI, 2020).

A esta preocupante situación, se sumó la pandemia de la COVID-19 que, como sabemos, obligó a muchas mujeres a permanecer en casa con sus agresores, lo que las ha expuesto a sufrir violencia de manera sistemática, sin poder acceder a los servicios de atención y protección ofrecidos por las entidades estatales. Esto ha tenido como consecuencias:

- Una disminución de las denuncias formales: el MIMP reportó desde inicios de la cuarentena (mediados de marzo 2020) hasta julio 2020 la atención de 11 136 casos, cifra menor a las reportadas en cualquier mes del año 2019. De igual manera, de abril a junio 2020, la Policía Nacional del Perú reportó haber recibido 34 182 denuncias de este tipo, es decir 58% menos que en comparación al primer trimestre de 2020 (Defensoría 2020. Informe N°18).
- Un aumento y saturación de las líneas telefónicas de auxilio, con una limitada capacidad de respuesta por parte del Estado. Así durante la cuarentena, la demanda del servicio de orientación de la Línea 100 se incrementó hasta en un 190%, sin que ello tuviese correspondencia con el Servicio de Atención

Urgente, que acude al lugar de la víctima. Este continuó con la misma tendencia de los años anteriores (Defensoría 2020. Informe N°19).

- Un aumento de las cifras de mujeres desaparecidas. Llegaron a ser reportadas entre enero y agosto del 2020 un total de 2557 niñas y adolescentes mujeres, lo que representa un promedio de diez casos por día (Defensoría 2020. Reporte N°7).

En ese sentido, el Estado ha venido dando respuesta a esta situación. En primer lugar, desarrollando la normativa para la regulación y sanción del fenómeno, brindando servicios de atención (Centro de Emergencia Mujer, Alegra) y recuperación de las víctimas (casas refugio), estableciendo cada vez mayores garantías para evitar la revictimización de las mujeres (por ejemplo, Cámaras Gessel, entrevista única, etc.), herramientas para mejorar su protección (protocolos de atención especializada, ficha de calificación de riesgo, y otros). Todo ello, sin duda, debe ampliarse y profundizarse y contemplarse el presupuesto necesario para ello.

Sin embargo, una tarea pendiente es el trabajo en la prevención de la violencia, cuyas bases deben sentarse desde el cambio de patrones culturales que normalizan diversas manifestaciones de violencia (enseñanza práctica de modelos de resolución de conflictos con base en el diálogo), hasta evitar las consecuencias más extremas cuando las mujeres ya han sido víctimas de ella (kits para víctimas de violencia sexual), pasando por el desarrollo de acciones de identificación temprana para una intervención eficaz antes que haya un escalamiento de la violencia (identificación de víctimas a través del sistema de salud antes que esperar que las propias víctimas denuncien).

Así, sobre la base de experiencias ya comprobadas (The Prevention Collaborative, 2020), algunas de las líneas de trabajo que serían importantes desarrollar son:

- Desarrollar programas de prevención universal dirigidas a toda la población que deben ser llevadas a cabo de manera general por sectores como educación, salud, trabajo, transporte y comunicaciones, etc. Por ejemplo: escuela para padres sobre responsabilidades de cuidado y disciplina positiva, programas radiales dirigidos a la comunidad en general o a grupos de adolescentes para que puedan expresar sus experiencias y tengan soporte emocional de ser necesario, programas dirigidos a adolescentes y jóvenes sobre la construcción de una masculinidad no violenta; programas de erradicación del hostigamiento laboral y el acoso sexual en transporte o espacios públicos, entre otros.
- Establecer programas de prevención seleccionados para evitar la recurrencia de la violencia, dirigidos a poblaciones consideradas de alto riesgo. Por ejemplo: programas para familias o individuos que ya han experimentado algún tipo de violencia o que tienen problemas de consumo de drogas o, en general, de salud mental; programas dirigidos a familias que experimentan

- situaciones de estrés como familias migrantes o desplazadas; programas dirigidos a hombres que se reconocen como agresores; entre otros.
- Implementar programas de especialización y fortalecimiento de capacidades en operadores de los diversos servicios de prevención, atención y sanción a la violencia: educación, salud, psicología, derecho, trabajo social, comunicaciones etc. La tarea es de mediano y largo plazo, por lo que el Estado debe fortalecer sus sistemas con personal especializado y con conocimiento de la problemática en sus diversas modalidades y en las diferentes regiones del país.

4.2. Derechos sexuales y reproductivos: decisiones autónomas y cuidado de la salud

En relación con la autonomía física, los derechos relacionados con el ejercicio de nuestra sexualidad y capacidad reproductiva son centrales, tanto en lo que se refiere a la toma de decisiones autónomas en relación con cuándo, cómo y con quién tener relaciones sexuales, unirnos en convivencia o matrimonio, tener o no hijo/as, entre otras, así como el cuidado de nuestra salud: prevenir infecciones de transmisión sexual, cuidados de embarazo y parto, acceso a métodos anticonceptivos, y otras muchas esferas de nuestra vida íntima.

En este marco, uno de los mayores logros de nuestro país en las últimas décadas ha sido la disminución de la muerte materna, que se concentraba especialmente en las zonas rurales y en nuestras mujeres de los pueblos indígenas. La política que nos permitió este importante logro fue la de adecuación cultural de parto —que se aplicó de manera sostenida en el Perú y que integraba desde las casas de espera que acercaban a nuestras mujeres al centro de salud— hasta la capacitación de personal de salud en parto vertical y otras técnicas tradicionales, que acercaba a los servidores de salud a nuestras mujeres. Con ello, se logró que en una década nuestro país pase de 185 a 93 muertes maternas por cada 100 000 nacidos vivos (ENDES, 2000; 2010), pero ello además conllevó a la revaloración de la cultura como una dimensión central a ser considerada en la atención de la salud de las mujeres peruanas, lográndose una atención del parto del orden del 90,7% al 2015 (ENDES, 2015). Este tema no es menor, si recordamos el doloroso pasaje de las esterilizaciones forzadas en el Perú que resquebrajó la confianza de nuestras mujeres y que ahora —a pesar de los esfuerzos del Estado—, aún está presente y que se ve reforzado por situaciones como la violencia obstétrica que lamentablemente sufren muchas mujeres al dar a luz, y sobre la que el Perú actualmente tiene un caso bajo análisis en el sistema interamericano (Caso Eulogia y su hijo Sergio Vs. Perú, CIDH, Informe N° 35/14 Petición 1334-09).

En esa línea de análisis, podemos citar también el caso de las mujeres de JUNTOS, que, si bien acuden a los centros de salud para sus controles prenatales, durante

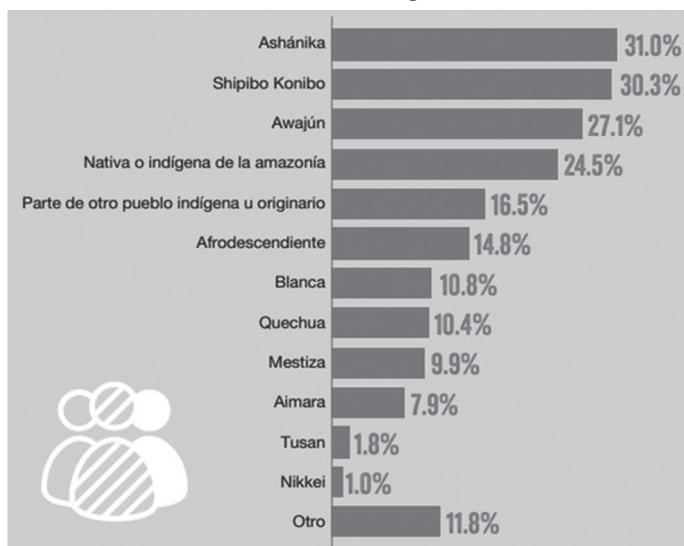
la etapa de gestación, por las condicionalidades impuestas por el Programa, después «desaparecen» (Alencaste y Del Pozo, p. 21). No se logran, entonces, otros resultados como la reducción de la anemia en estas mujeres.

Otro tema de suma preocupación, en materia de derechos sexuales y reproductivos, es el referido al embarazo y maternidad en adolescentes. La maternidad en esta temprana etapa de sus vidas tiene serias consecuencias en su presente y sobre su futuro. En efecto, el embarazo en la adolescencia incrementa el riesgo de la madre y la criatura por nacer, debido a que las gestantes adolescentes no se encuentran preparadas ni física ni mental ni socialmente para afrontar las condiciones que demanda una maternidad. A ello se suman las consecuencias como la deserción educativa. En muchos casos, estas adolescentes pueden ser expulsadas de la cobertura de los seguros de sus padres, en un momento de gran vulnerabilidad en su vida, y se ven obligadas a pasar a esquemas de aseguramiento público (UNICEF, 2019) y, en general, pueden sufrir una serie de vulneración de sus derechos que las afecta de manera permanente y menoscaba sus oportunidades en el futuro.

En el Perú, esta realidad afecta de una manera especial a las adolescentes de poblaciones indígenas, rurales y a las más jóvenes. En efecto, como se muestra en la imagen, el embarazo en adolescentes de grupos étnicos como asháninka (31%) o shipibo-konibo (30.3%) es tres veces más que el de sus pares mestizas (9.9%) (UNFPA Perú y Plan Internacional, 2020, p. 14).

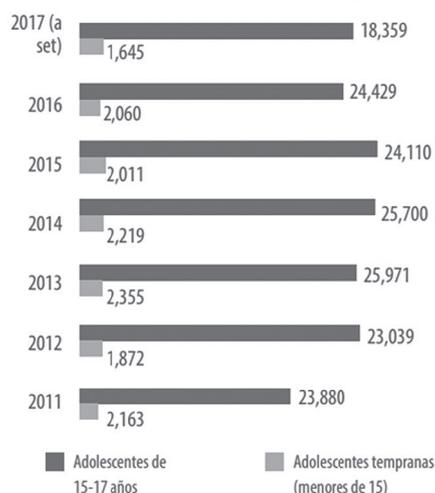
Gráfico 11

Perú: tasa de maternidad adolescente según autoidentificación étnica



Fuente: Censo de Población y Vivienda, 2017.

Gráfico 12
Número de partos de adolescentes atendidos por el SIS, 2011-2017



Fuente: Seguro Integral de Salud, 2017.

Por otro lado, preocupa en particular el embarazo en el grupo de adolescentes de menores de 15 años, que son atendidas por el SIS en un promedio de 2000 casos anuales aproximadamente (MCLP, 2018, p. 11). En el año 2015, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) registró 1538 recién nacidos cuyas madres eran niñas de 11 a 14 años y el 71% de padres eran mayores de 18 años (MCLP, 2018, p. 11). Cifras que nos muestran sin duda lo altos índices de violencia sexual a la que están sometidas nuestras adolescentes. En el presente año, en el contexto de la pandemia, se registraron 639 recién nacidos de madres menores de 14 años (Defensoría del Pueblo, 11.10.2020).

Esta situación motivó a que la Defensoría del Pueblo (2019, Nota de prensa 068) se pronunciara sobre la conveniencia de la modificación de la *Guía sobre el aborto terapéutico* para que contemple un procedimiento especial en los casos de menores de 14 años, y posteriormente se manifestara sobre la despenalización del aborto por causa de violación sexual, conforme a lo recomendado por el Comité de los Derechos del Niño, 2016, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer-CEDAW, 2014 y el Comité contra la Tortura, 2018 (Defensoría del Pueblo, 2020. Pronunciamiento).

A esta ya preocupante situación, se suman las restricciones derivadas de la COVID-19, que han llevado a una proyección de que el número de nacimientos no planificados se incrementará entre 50 mil y 100 mil para 2020-2021. El acceso a

métodos anticonceptivos modernos se ha reducido a 40% o menos (Vadillo, 2020). Todo ello puede llevar a un incremento del número de abortos clandestinos, con el consiguiente riesgo de muertes maternas.

Sobre la base de este análisis, resultan importantes las siguientes consideraciones:

- Diseñar estrategias para reducir las barreras culturales de acceso de las mujeres en general y de las gestantes en particular a los servicios de salud. Capacitar al personal de salud en el respeto de las diferencias étnicas con énfasis en la salud reproductiva y desarrollar acciones afirmativas de programas de formación en salud para las mujeres de los grupos étnicos presentes en nuestro país.
- Revisar las condicionalidades del programa JUNTOS para que la salud de la mujer sea una meta en sí misma (por ejemplo, disminución de la anemia), y no solo en su función materna (controles prenatales). De manera tal que se mejore el vínculo entre el personal de salud y las madres beneficiarias del Programa.
- Fortalecer y expandir los programas de educación sexual integral para hombres y mujeres adolescentes, mejorando no solo el conocimiento sobre métodos anticonceptivos, sino especialmente el diálogo y la capacidad de negociación de las adolescentes para un inicio sexual protegido sin riesgo de embarazo.
- Modificar la *Guía sobre el aborto terapéutico* con el fin de que se incluya un procedimiento diferenciado para atender a las menores de 14 años, respetando su derecho a expresar su opinión y dar su consentimiento.
- Garantizar el derecho a la atención integral de la salud de niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violación sexual despenalizando el aborto por causa de violación sexual.

Referencias

- Alencastre L. y Del Pozo, C. (2017). La influencia del programa Juntos en la vida de las mujeres en zonas rurales. *CIES. Revista Economía y Sociedad*, 92. Centro Bartolomé de las Casas.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *La elevada creación de empleo en Perú contrasta con el bajo nivel de formalidad Perú*.
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C3%8Dndice-de-Mejores-Trabajos---Per%C3%BA.pdf>

- CENTRUM PUCP - WOMENCEO PERÚ Y PWC PERÚ. (2018) *Primer estudio sobre mujeres miembros de directorios de las empresas en el Mercado de Valores Peruano 2018*. Lima.
- Cecchini, S. (2016). *Inclusión social y laboral: El doble desafío de las políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Seminario de discusión «Protección social no contributiva e inclusión laboral: ¿Hacia un círculo virtuoso?». Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010). *¿Qué Estado para qué igualdad?* LC/G.2450/Rev.1
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2014). Informe N° 35/14 Petición 1334-09. *Informe de Admisibilidad Eulogia y su hijo Sergio Vs. Perú*. OEA/Ser.L/V/II.150 Doc. 39, 4 de abril de 2014.
- Cornestone International Group. (2020). *Contratación femenina para altos mandos superaría el 10% en el 2020*. <https://cornerstone.com.pe/2020/03/25/contratacion-femenina-para-altos-mandos-superaria-el-10-en-el-2020/>
- Defensoría del Pueblo. (2020). *El Estado debe garantizar el derecho a la atención integral de la salud de niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violación sexual*. Pronunciamiento 14.10.2020.
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Urge reforzar estrategias de prevención de la violencia hacia las niñas en el contexto de pandemia*.
- Defensoría del Pueblo. (2020). Informe de Adjuntía N° 019-2020-DP/ADM *Supervisión a los servicios brindados por la Línea 100 durante el estado de emergencia sanitaria a raíz del COVID-19*.
- Defensoría del Pueblo. (2020). Informe de Adjuntía N° 018-2020-DP/ADM *Supervisión a los órganos jurisdiccionales especializados en violencia contra la mujer durante el estado de emergencia*.
- Defensoría del Pueblo. (2020). Informe de Adjuntía N° 007-2020-DP/ADM. *El acceso a la justicia y medidas de protección durante el estado de emergencia*.
- Defensoría del Pueblo. (2020). Informe de Adjuntía N° 001-2020-DP/ADM. *El derecho a elegir y ser elegidas: la participación política de las mujeres en las elecciones congresales extraordinarias 2020*.
- Defensoría del Pueblo. (2020). *¿Qué pasó con ellas?* Reporte Igualdad y No Violencia N° 7, agosto 2020.
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Participación política de las mujeres en el Perú: Elecciones generales 2016 y elecciones regionales y municipales 2018*. Serie: Igualdad y No Violencia N° 001. Autonomía en la toma de decisiones. Informe de Adjuntía N° 006-2019-DP/ADM.

- Defensoría del Pueblo. (2019). *Constatamos que servicios de salud vulneraron los derechos de adolescente embarazada tras violación*. Nota de Prensa N° 068/OCII/DP/2019.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales*. ENARES 2019. Principales resultados.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). *Perú. Brechas de Género 2019. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombre*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática y Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2020). *Estado de la población peruana 2020*. 11 de julio, Día Mundial de la Población.
- Jaramillo M. y Ñopo, H. (2020). *Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú*. Lima: MIMP y PNUD.
- Jurado Nacional De Elecciones. (2020). *JNE impulsa aprobación de normas contra el acoso político a la mujer*. <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Nota/8271>
- Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza / MCLP. (2018). *Embarazo en adolescentes y niñas en el Perú. Un problema de salud pública, derechos y oportunidades para las mujeres*. Alerta N° 1- 2018. Seguimiento concertado entre Estado y Sociedad Civil.
- Ministerio de Educación. (2020). *Aprender en casa. Hábitos de uso*. Mes de julio. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTEwNWYyOGU0NmIwNC00OGZkLTKwNTctMjk0NTczZGJlZGY2IiwidCI6IjE3OWJkZGE4LWQ5NjQtNDNmZi1hZDNIbTY3NDE4NmEyZmEyOCIsImMiOiJR9>
- Ministerio de Energía y Minas. (2019). Informe de empleo minero 2019. *Panorama tendencias en el Perú*.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2020). Informe Analítico de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos.
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1
- OEA/CIM/MESECVI. (2015). *Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres*. OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI-VI/doc.117/15.rev2, 15 de octubre de 2015
- OEA/CIM/MESECVI. (2017). Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/II.6.17
- Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR (2020). *La mujer en el servicio civil peruano 2020*, Lima.

- The Prevention Collaborative. (2020). *What is Prevention: Prevention Basics Brief 1*. (Written by Kamani Jinadasa and Lyndsay McLean; designed by Henrik Hillker).
- Fondo de Población de las Naciones Unidas Perú y Plan Internacional. (2020). *Consecuencias socioeconómicas del embarazo y la maternidad adolescente en Perú*.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2019). *Adolescentes: derecho al aseguramiento y atención en salud sexual, reproductiva y mental en el Perú. Balance normativo*.
- Vadillo, J. *UNFPA: Pandemia incrementaría en 40% nacimientos no planificados en el país durante 2020-2021*. El Peruano.



CAPÍTULO 5

Medioambiente
y sostenibilidad



MEDIOAMBIENTE, DESARROLLO SOSTENIBLE Y CRECIMIENTO PRÓSPERO

Fabiola Muñoz Doderó

El desarrollo sostenible y un crecimiento próspero requieren de forma imprescindible incorporar la dimensión ambiental en todas las decisiones que tomemos: las individuales, las colectivas, las empresariales y por supuesto las gubernamentales.

Economía, sociedad y ambiente no pueden estar desarticulados. Tenemos que lograr un cambio de *chip*, lograr incorporar en el ADN social, empresarial y público, la generación de valor compartido para una verdadera sostenibilidad. Todo está interconectado, como en un ecosistema, y por esa interconexión el calentamiento global¹ nos afecta a todos, como lo reconoce el enfoque de economía circular².

El Estado tiene la capacidad de tomar decisiones que inciden en la vida social y económica para colocar los incentivos y desincentivos en el lugar correcto. Esos que nos encaminan hacia la sostenibilidad a través de la definición de políticas públicas.

Enfrentar retos ambientales requiere participación de la ciudadanía y del empresario. Las empresas mueven la economía en el mundo y requieren convertirse en agentes de cambio hacia un desarrollo sostenible. Que las empresas maximicen beneficios no implica que solo deban ser societarios, deben ser también sociales. Es clave

1 Calentamiento global es el incremento reciente de la temperatura promedio del planeta, causada por la acumulación excesiva de los gases de efecto invernadero en la atmósfera, debido al aumento de emisiones de estos gases por las actividades humanas y su intenso crecimiento desde el inicio de la era industrial (1750) (Pulgar-Vidal, 2016, p. 28).

2 Una economía circular es aquella que es restaurativa y regenerativa a propósito y que trata de que los productos, componentes y materias mantengan su utilidad y valor máximos en todo momento, distinguiendo entre ciclos técnicos y biológicos. Este nuevo modelo económico trata en definitiva de desvincular el desarrollo económico global del consumo de recursos finitos. Una economía circular aborda los crecientes desafíos relacionados con los recursos a los que se enfrentan las empresas y las economías, y podría generar crecimiento, crear empleo y reducir los efectos medioambientales, incluidas las emisiones de carbono (Ellen Macarthur Foundation, p. 2).

involucrarlas para generar empleo y reducir la pobreza tanto como para enfrentar el cambio climático³.

Una agenda política de cara a un nuevo gobierno que se inicia en el Bicentenario debe focalizar su atención en orientarse hacia una economía baja en carbono (Plan CC, 2014) que logre no solo el bienestar de la persona humana y la mejora de su relación con el ambiente, sino también atraer nuevas inversiones sostenibles.

La pandemia cambió las proyecciones sociales y económicas que se vislumbraban al 2021 o al 2050 y el optimismo de contar por primera vez con una Política General de Gobierno (CEPLAN, 2018) para avanzar en el cierre de brechas o mantener el crecimiento en el 4% que parece hoy distante; sin embargo, es necesario no bajar la guardia y generar oportunidades de focalizar mejor la inversión pública y privada para alinear la agenda de la reactivación económica a la agenda climática.

La deforestación⁴ amenaza los bosques secos, altoandinos y especialmente los de la Amazonía con toda su biodiversidad. La Amazonía es una zona altamente vulnerable frente al cambio climático; sin embargo, es una zona a la que se le continúa prestando menos atención de la que se debiera (Bodmer y otros, 2014). En todo el territorio es clave la necesidad de repensar los procesos vinculados al ordenamiento del territorio, que como lo han señalado algunos autores (Glave, 2012; Chiarella, 2010) es un proceso frágil y requiere el redefinir su institucionalidad.

La sostenibilidad de las ciudades y especialmente la falta de planificación de estas, donde más de 10 millones de personas viven en asentamientos humanos marginales, muchas veces sin acceso a agua y saneamiento, con sistemas de transporte caóticos y una pésima gestión de los residuos (Espinoza y Fort, 2018) sería otro tema prioritario.

No es posible alcanzar un desarrollo sostenible bajo en emisiones si no valoramos nuestra biodiversidad. No hacemos frente a las raíces estructurales de los problemas en nuestras ciudades y reconvertimos nuestro sistema productivo.

Proyectar la inversión en servicios de agua y saneamiento de calidad con un enfoque de desarrollo territorial y resiliente al cambio climático es un gran avance (Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, 2019); sin embargo, asegurar las fuentes de agua y la gestión adecuada del recurso hídrico se vuelve imprescindible.

3 El cambio climático es la alteración de los patrones del clima conocidos y adecuados para nuestra vida en el planeta, por causa del calentamiento global. Se evidencia en modificaciones de la circulación de las corrientes oceánicas y vientos continentales, de la nubosidad y de las precipitaciones; el calentamiento genera temperaturas extremas, deglaciación, sequías, inundaciones, y desencadena otros cambios y efectos de difícil predicción (Pulgar-Vidal, 2016, p. 28)

4 En el acuerdo de Marrakech se define como deforestación a la conversión por actividad humana directa de tierras boscosas en tierras no forestales. (Hirata, Takao, Sato, y Toriyama, 2012).

Sin bosques no hay agua. Asegurar las fuentes de agua es un tema estrechamente vinculado a los bosques, las montañas y los servicios ecosistémicos que ambos prestan. Tampoco pueden existir ciudades sostenibles sin agua.

La agricultura y ganadería desordenadas o las economías de la minería y tala ilegales, además del narcotráfico, que amenazan nuestros bosques (MINAM, 2016, p. 74), han sido en muy favorecidos por un marco legal poco claro (Che Piu y Galván, 2015). Ordenar el territorio se convierte así en un tema esencial. Se requiere una fuerte institucionalidad ambiental, que genere las reglas de juego, pero a la vez pueda supervisar y fiscalizar el cumplimiento (Araujo y otros, 2015).

Existen corrientes que plantean que el garrote es la forma para alinear a los actores, yo prefiero los incentivos y desincentivos, más a modo de zanahoria, acompañados del ejercicio del principio de autoridad. Pensar en incentivos no es necesariamente pensar solo en lo tributario, pero si es necesario hay que considerarlos. El sector financiero es clave en la generación de cambios en los sistemas de producción.

Individuos o colectivos (empresariales o no) necesitamos tomar conciencia de la importancia de actuar con propósito ambiental y social y saber que el impacto (el bueno y el malo) de nuestras acciones nos alcanzará a todos y todas, sin distinción, en lo rural y en lo urbano.

La seguridad ciudadana y la informalidad, por citar dos ejemplos, son temas presentes en la agenda pública, pero la sostenibilidad no lo está a ese mismo nivel. No se discute qué hacer para que ser sostenible sea más fácil, barato y reconocido, que no serlo.

Se presume que el Estado, por principio, busca el bienestar de la sociedad, el cerrar las brechas, pero no siempre las decisiones del Estado logran ese objetivo. Sin la evaluación de sostenibilidad adecuada, el dónde se coloca una carretera, podría más bien incentivar la deforestación o generar un impacto ambiental no deseado (Calle, 2016) si no aplicamos el análisis correcto.

Es importante defender y posicionar el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental como una herramienta indispensable para el desarrollo sostenible. Una evaluación ambiental adecuada y con la participación adecuada brindan una garantía para la sociedad (Calle y Ryan, 2016). Por ello, hay que fortalecer la institucionalidad ambiental no solo del Ministerio del Ambiente (MINAM), sino también del del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SE-NACE) principalmente.

¿Qué tipo de energía queremos promover?, ¿cómo desarrollamos un mercado de carbono?, ¿cómo detenemos la deforestación por el cambio de uso del suelo?, ¿qué necesitamos para que reutilizar el agua sea la regla y no la excepción?, ¿cómo

incrementamos la investigación científica para generar alternativas al plástico de un solo uso? Estas son preguntas que tenemos que hacernos como país y como sociedad porque «Lo cierto es que la mitigación del cambio climático solo puede tener éxito si es parte de una “transición justa” que fomente el bienestar humano» (Trinidad, 2019, p. 19).

Algunas de estas son las preguntas que el Perú ya se ha hecho a través del Grupo de Trabajo Multisectorial para la implementación de las NDC (GTM-NDC) y sus respuestas permitirán la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI⁵), a través de las medidas de mitigación⁶.

Hay mucho por hacer, pero no todo requiere el mismo esfuerzo ni tiene el mismo impacto. Es clave identificar cuáles de estas preguntas y sus correspondientes respuestas son las más urgentes, posibles y efectivas, cuáles requieren de procesos de generación de consensos y cuáles son cambios estructurales.

La idea de ser más competitivo debe estar alineada a ser más sostenible, de lo contrario no habrá futuro. El uso más eficiente de los recursos que, como el agua, cada vez serán más escasos, hace que tengamos que enfrentarnos a cambios en el modo de operar, de producir, de existir. Por ello, es importante incorporar un enfoque de economía circular y de gestión integral del territorio en todo lo que hagamos.

Un aprendizaje de la pandemia ha sido la gran resiliencia de la naturaleza y su respuesta frente a la contaminación generada por las actividades humanas (Muñoz, 2020). Paralizada la actividad del ser humano por algunas semanas en el mar, inmediatamente las especies marinas ocuparon el espacio. Se redujeron la actividad industrial y el tráfico, y la calidad del aire mejoró.

Acceder al agua en tiempos de pandemia se ha convertido en una prioridad aún mayor. Lamentablemente, mientras muchos ciudadanos no acceden a ella, en otros lugares se siguen regando espacios verdes con agua potable. Generemos incentivos para que empresas del sector privado puedan participar con mayor intensidad en la gestión de los servicios de agua y saneamiento, sin privatizar el agua.

La Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (DL 1280) permite la participación de operadores privados tanto en la gestión íntegra de una empresa prestadora como en uno o más de los servicios de saneamiento; sin embargo, hoy en el Perú todas las empresas prestadoras de servicios son públicas. La economía circular aplicada al saneamiento permitiría articular una cadena de actores

5 Gases de efecto invernadero: dióxido de carbono, metano y óxido nitroso principalmente (Pulgar-Vidal, 2016).

6 El Catálogo de Medidas de Mitigación es el resultado del esfuerzo realizado por el Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (GTM-NDC) (MINAM, 2019).

que pueden convertirse en parte de la solución y dejar de ser vistos como los generadores del problema.

Existen experiencias empresariales exitosas como la de Aqualia⁷, que ya aplican la economía circular en su filosofía empresarial «Las aguas residuales contienen agua, nutrientes y energía por lo que, convenientemente tratados, estos residuos también pueden suponer un recurso en forma de bioproductos de alto valor añadido, un impulso para la agricultura y una forma de reducir y capturar las emisiones para obtener energía más verde». Empresas con esta filosofía son un ejemplo de lo que el Estado podría atraer. Generar incentivos para impulsar la participación del sector privado con un enfoque de economía circular, mejoraría la calidad del servicio.

De otro lado, hay que reconfigurar las relaciones entre la agricultura y el manejo forestal, la primera no puede crecer a costa de los bosques. La misma Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) a nivel global plantea que «la gobernanza y la gestión del cambio de uso de la tierra requieren un ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL que incluya una elaboración de políticas coordinada; seguridad de la tenencia de la tierra; una aplicación eficaz de las leyes, incentivos económicos específicos destinados a promover la intensificación sostenible de la agricultura, la gestión sostenible de los bosques y la inversión social en las zonas rurales» (FAO, 2016).

La agricultura es una actividad altamente vulnerable al cambio climático (Banco Mundial, 2017), especialmente cuando es familiar e involucra a 2.2 millones de familias en diferentes lugares y pisos ecológicos, en todo el territorio nacional.

Esta pequeña agricultura que conserva nuestra agrobiodiversidad y nos brinda seguridad alimentaria, al igual que los bosques, tampoco ha sido priorizada. ¿Qué hemos hecho para que se les asegure un uso eficiente del agua? ¿Qué mecanismos de financiamiento existen para que sea una agricultura baja en emisiones? Son preguntas que aún no tienen una respuesta convincente.

Existe un enorme desperdicio de alimentos en el mundo. Se calcula que entre un cuarto y un tercio de los alimentos producidos anualmente para consumo humano se pierde o desperdicia (Benítez, 2020). El Perú no es la excepción y esto tiene un gran impacto ambiental, no solo por los residuos que se generan, sino también por la cantidad de recursos utilizados para producir alimentos que serán descartados.

Lo ambiental es transversal a todo. El gran reto del sector ambiental es lograr que las decisiones sectoriales sean tomadas incorporando la dimensión ambiental en ellas, sin que el sector ambiente necesite intervenir.

⁷ Aqualia es la cuarta empresa de gestión del agua de Europa por población servida y está entre las diez primeras del mundo, según el último *ranking* de Global Water Intelligence (agosto de 2019). Presta servicio a más de 25 millones de usuarios de 17 países (Aqualia, 2020).

Necesitamos mejorar el sistema de monitoreo de indicadores sectoriales que permitan evidenciar avances hacia la sostenibilidad. El indicador de saneamiento nos permite conocer la cantidad de agua residual tratada sobre el total de las aguas residuales generadas; sin embargo, no tenemos claridad sobre el porcentaje de aguas tratadas que están siendo reutilizadas por el sector privado y las que siendo tratadas no son reutilizadas por alguna razón e ingresan al sistema de alcantarillado.

El acceso a esta información podría permitir un cambio notable en el uso de agua tratada para actividades que no requieren agua potable como el regar áreas verdes e incrementar así su existencia. En Lima, un 25.1% afirma que el parque más cercano a su vivienda está a más de 5 cuadras (Lima Como Vamos, 2018).

Diseñar un nuevo modelo de convivencia entre el manejo forestal para uso múltiple (Guariguata, 2013) y la agricultura tropical sostenible, que entienda la importancia de convivir con el bosque y no crecer a costa de él, sería climáticamente inteligente.

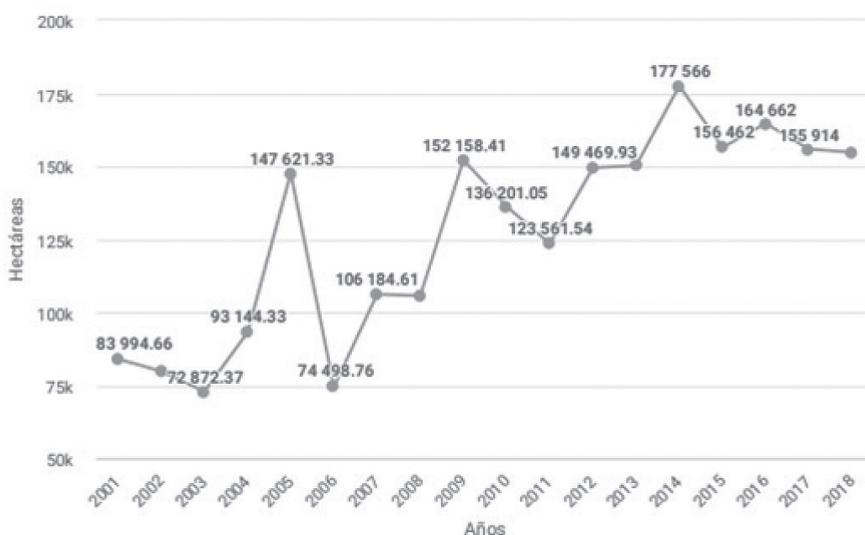
A pesar de contar con una política de Estado (Acuerdo Nacional, 2002), que enumera los principales problemas ambientales, no hemos logrado colocarlos en la agenda nacional con el sentido de urgencia que se requiere.

En 2013, el Perú daba cuenta de que en un lapso de veinte años se había degradado más del 15% del territorio, afectando casi al 11% de la población, en regiones como Apurímac, Piura, Lambayeque, Moquegua y Tacna. En ese entonces, se proyectaba que al 2100 el 64% del territorio peruano podría estar afectado por procesos de esta naturaleza (MINAM, 2013).

Cada vez es más claro que la degradación del suelo es uno de los principales problemas que nos aquejan con múltiples consecuencias, «la tierra pobre genera gente pobre» (Tickell, Kiss the Ground, 2020). Necesitamos mejorar nuestra forma de producir, dado que la agricultura es la actividad humana que más influye en el paisaje. Desde lo ambiental existe muy poca incidencia en la política pública sobre suelos y agricultura. Esta es quizás una de las constataciones más sensibles de que aún los sectores no han incorporado en su quehacer cotidiano lo ambiental, como intrínseco a la política pública.

Al 2020, la degradación no se ha detenido. Estamos bordeando las 150 000 hectáreas de bosques deforestados por año en la Amazonía (Figura 1) y continúan los procesos de salinización de suelos por cultivo de arroz en la costa (INIA, 2020).

Figura 1
Perú: Pérdida de superficie de bosques en miles de hectáreas por año



Fuente: MINAM⁸

En la COP 21⁹, treinta países suscribieron la iniciativa «4 por 1000» para almacenar carbono en el suelo, proponiendo cambios muy profundos en la forma de hacer agricultura. Liderado por Francia, proponían menos pesticidas, menos transgénicos y sintéticos, pero solo treinta países lo suscribieron. De la región están Argentina, Chile y Uruguay (Iniciativa 4 por 1000, 2018).

Los destinos del agua y del carbono están ligados a la materia orgánica del suelo, dañar el suelo libera el carbono a la atmósfera y eso es justamente lo que no quisiéramos. Un suelo sin cobertura vegetal tendrá más evaporación y lo que necesitamos es más transpiración, porque eso contribuirá a tener más lluvia.

¿Es posible alcanzar jurisdicciones sostenibles en la Amazonía para asegurar una agricultura tropical que no compita con el bosque, sino que se complemente con él? ¿Cómo potenciar al pequeño productor altoandino para una agricultura familiar climáticamente inteligente?

El acceso a financiamiento es clave para acceder a semillas certificadas, riego tecnificado, asistencia técnica. Una agricultura climáticamente inteligente es más

8 Ver: <https://sinia.Minam.gob.pe/informacion/estadisticas>

9 Del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2015, tuvo lugar en París la vigésimo primera sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21).

competitiva y genera menos impacto ambiental, utiliza de forma más eficiente el suelo, no genera erosión y consume menos agua.

En la Amazonía solo aproximadamente el 20% de los pequeños o medianos utilizan el crédito (Robiglio, Reyes, y Castro, 2016). Acceden a la misma tasa de crédito el que hace arroz en Tumbes (no apropiado para el suelo), que el de San Martín. Utilizar políticas públicas y acceso a financiamiento condicionado podría ser una combinación muy poderosa. Si hay quema, no hay acceso a financiamiento.

Debemos pensar en cómo reconocer o generar beneficios para ciertas prácticas y poco a poco ir cambiando el estándar. En el mundo rural, la reconversión de la actividad agraria hacia la sostenibilidad es clave, dado que son el Uso del Suelo y el Cambio de Uso del Suelo (USCUSS) las actividades con mayor generación de emisiones (MINAM, 2016, p. 74).

Si dejamos por un momento el campo y analizamos las ciudades, vemos que el Estado va generando políticas públicas asociadas al transporte, la vivienda, el manejo de agua y saneamiento, la utilización del espacio público, etc. Para ilustrar un ejemplo sencillo sobre los cambios de paradigma que necesitamos, analizaremos el caso del Fondo Mi Vivienda (Fondo Mi Vivienda, s.f.):

- Existe el Bono Verde que implica que los proyectos que cuenten con ahorro de agua, ahorro de energía lumínica y calentamiento de aguas, diseño bioclimático, plan de manejo de residuos y reciclaje en la construcción, utilización de eco materiales, y sostenibilidad urbana (nivel I) pueden acceder a él.
- Si añade equipamiento de generación energética renovable o equipamiento electromecánico de bajo consumo (nivel II) mejora el beneficio y si logra tener una planta de tratamiento de aguas residuales y áreas comunes de sostenibilidad económica y social (nivel III) entonces puede lograr aún mejor tasa.

¿Por qué el Bono Verde es un plus y sus requisitos no son el estándar? ¿No debería ser lo mínimo que se solicite que se construya pensando en el ahorro de agua y de energía? Este es el tipo de temas que se deben revisar para hacer el alineamiento correspondiente.

Si analizamos el caso del mecanismo de Obras por Impuestos (OXI), veremos que el mayor uso ha sido para infraestructura gris y no verde. Y si pensáramos en nuevas alternativas: ¿Reconversión por Impuestos (RXI)? ¿Se podrían generar sinergias para utilizar este mecanismo y promover la reconversión de los pequeños agricultores a una agricultura más sostenible, sin abandonar la agricultura familiar? Creemos que sí.

¿Cómo lograr que la inversión para la reconversión energética, de cultivos o hídrica sean consideradas para compensar el impuesto que más adelante tendrá que pagar una empresa? Hoy necesitamos pensar que ser más competitivo es ser más sostenible y hoy serlo, implica una dimensión colectiva y no solo individual.

El sistema de compras estatales debería preferir productos que pueden asegurar trazabilidad, que responden a una economía circular o que promueven el reciclaje. Este es el tipo de alineamiento que necesitamos.

Durante años, una gran parte del sector privado ha visto en el tema ambiental un sistema de requisitos y procedimientos que no identifican con «creación de valor», mucho menos con «creación de valor compartido» o de «negocio con propósito» (Sistema B, 2018).

Tanto en el sector público como en el privado, hay quienes consideran las regulaciones ambientales como un «obstáculo» de las inversiones (Lanegra, 2014; PAGE, 2015, p. 40) «(...) aún existe la percepción de que dicha gestión ambiental es una restricción al crecimiento productivo o que genera limitaciones a la inversión. En el mejor de los casos, la visión transversal de la temática ambiental es reconocida pero aún no aplicada y el tema se asume como un apéndice al conjunto de lineamientos estratégicos sectoriales».

Dinamizar o promover inversiones cuando hay una situación crítica como huaicos o pandemia, para algunos es sinónimo de reducir estándares ambientales y sociales. Lo cierto es que la evidencia nos demuestra que debería ser exactamente al revés.

Existen propuestas para enverdecer la economía que han partido desde el Estado y desde los privados; sin embargo, aún no son suficientemente fuertes para impulsar los cambios a la velocidad que necesitamos. Existe la Coalición para una Economía Verde, a la par que se ha impulsado el Protocolo Verde¹⁰; a pesar de ello, no hay una cultura financiera verde.

No podemos mencionar todas las propuestas de solución a todos los problemas ambientales, pero considerando la agenda climática y la pandemia. Creemos que la agenda política de cara a un nuevo gobierno debe considerar evaluar propuestas de acción sobre algunos temas como institucionalidad ambiental, bosques y agricultura climáticamente inteligente, agua y ciudades sostenibles.

Una condición importante para el éxito de una política pública es que las personas se apropien de la misma, la hagan suya, le den vida, hagan converger el sector público y privado, así como asegurar transparencia y una activa participación de la sociedad civil brindando acceso oportuno y sin discriminación a todos los sectores de la sociedad, especialmente a los grupos sociales más vulnerables o con menores posibilidades de acceso.

10 «(...) acuerdo voluntario entre el MINAM y los gremios de las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI) tiene como finalidad crear un espacio colaborativo entre los sectores público y privado para promover la incorporación de criterios de sostenibilidad en los proyectos e inversiones que financia el sistema bancario peruano» (Fuentes, 2020).

Queremos llegar a un Bicentenario en el que participar en política inspire y no denigre, que la política pública responda a la ética y los temas se aborden con una mirada de sostenibilidad, con un enfoque intergeneracional.

1. Institucionalidad ambiental: fortalecer y articular

Las instituciones son importantes, porque conforman el sistema de reglas de juego formales e informales en que interactúan las personas. Si estas cambian, también lo hacen los resultados políticos, económicos y sociales (Lanegra, 2014). Para definir instrumentos de política pública y que puedan incidir en el sistema de decisión pública, se debe contar con una adecuada institucionalidad en el sector ambiental.

El derecho a gozar de un ambiente sano debe ser cautelado y promovido por el Estado, que ha elegido la figura de un Ministerio del Ambiente para liderar tal propósito. Definir, distribuir y asumir los costos ambientales requiere de un sistema que debe asegurar una evaluación objetiva. Lo ambiental es un componente que no se debe soslayar. Una actividad no debería ser considerada competitiva si no es sostenible.

Sin embargo, no basta el contar con un Ministerio del Ambiente si no logramos que cada sector lo entienda como un par y deje de mirarlo por encima del hombro, especialmente los sectores que más aportan a la economía. Necesitamos entender que la sostenibilidad no es una opción, es un mandato de supervivencia.

Tengamos presente que las instituciones están conformadas por personas, y es necesario que los servidores que deben evaluar los temas ambientales cuenten con el respaldo institucional para hacerlo. La carrera pública permite contribuir a la independencia, transparencia e imparcialidad.

1.1. Propuestas para fortalecer la institucionalidad ambiental

- Actualizar la Política Nacional del Ambiente, asegurando un proceso participativo e inclusivo que legitime al propio MINAM y le permita fortalecer su vinculación con las otras entidades del Estado y la ciudadanía, incorporando un enfoque de economía circular.
- Repensar el marco institucional para la gestión estratégica de los recursos naturales y el ordenamiento territorial, articulando mejor las rectorías sobre cambio climático que corresponde al MINAM, la rectoría sobre bosques y

fauna silvestre que corresponde al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), la rectoría sobre la Gestión Integral de los Recursos Hídricos que corresponde a la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y la rectoría sobre ordenamiento territorial.

- Repensar el rol del MINAM y su diseño organizacional para ejercer de forma más eficiente su rol de ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, a la luz de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, para ejercer una rectoría plena en materia ambiental que fortalezca su capacidad de incidir en la mejora de la gestión ambiental de las entidades del sistema de cara a la mejora de servicios y generación de bienestar para la ciudadanía.
- Diseñar e implementar un nuevo marco institucional para la gestión integral de los residuos sólidos, de acuerdo con los principios de la economía circular y que contribuya a la visión estratégica de ciudades sostenibles y a la implementación del nuevo marco legal para implementar la obligatoriedad del reciclaje.
- Consolidar a la OEFA como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), logrando transitar de lo sectorial a lo sistémico (Araujo, y otros, 2015) para realizar la vigilancia, monitoreo y fiscalización ambiental que pueda prevenir impactos ambientales y determinar presuntas responsabilidades en caso se detecten incumplimientos a la normativa ambiental.
- Consolidar al SENACE como la entidad que facilita una gestión ambiental eficiente, independiente y participativa. Se debe mantener su calidad e imparcialidad en la evaluación técnica de los instrumentos de gestión ambiental, concluir el proceso de transferencia de funciones vinculadas a la evaluación de impacto ambiental de todos los sectores al SENACE e implementar el Órgano Resolutivo del SENACE (DL N°1394 del 05.09.18) como colegiado que ejerce la función de segunda instancia administrativa, y proporcionar mayor independencia y especialización.
- Uniformizar los procedimientos de evaluación ambiental para los diferentes subsectores, asegurando la interoperabilidad a través del manejo de una Ventanilla Única de Certificación Ambiental a cargo del SENACE-EVA, estandarizando la emisión de informes y opiniones técnicas por parte de las entidades opinantes que participan del proceso de certificación ambiental con la finalidad de tener mayor eficiencia y predictibilidad y aprobar el Procedimiento Único de Certificación Ambiental (PUCA).

- Diseñar y aprobar una propuesta consensuada entre el MINAM, la OEFA y el SENACE para la aplicación de la Evaluación Ambiental Temprana, que permita al Estado regularla con el fin de que el mismo Estado, las comunidades y el sector privado cuenten con información relevante recogida antes del desarrollo de proyectos en el territorio y que sirva para contrastar la información de parte.
- Adelantar parte de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos a una etapa previa al otorgamiento de la concesión al sector privado (aplica para aquellos cuya huella principal esta predeterminada como los mineros, hidroeléctricas, etc.). La propuesta debe ser consensuada entre el MINAM, el MEF, el PROINVERSIÓN, el SENACE y la entidad titular del proyecto a ser concesionado.
- Revisar los procedimientos ambientales que requieren participación ciudadana y consulta previa para asegurar alcanzar altos estándares de transparencia, acceso a información y participación de la ciudadanía en general y de los pueblos indígenas en particular, así como implementar el monitoreo participativo como una práctica estandarizada para los proyectos concesionados por el Estado.
- Transitar al servicio civil meritocrático en el MINAM, la OEFA y el SENACE.

2. Capital natural: bosques y agrobiodiversidad

Más que por la madera, nuestros bosques son importantes por su biodiversidad. También son los medios de vida para muchas poblaciones indígenas, ribereños y mestizos en la Amazonía, los llamados «bosquesinos amazónicos» (Gasché y Vela, 2012). Además, son especialmente importantes por sus servicios ambientales.

La deforestación es una decisión principalmente económica. Los actores retiran la cobertura forestal para cambiar el uso del suelo y dedicarlo a algo que consideran más productivo porque no ven valor en el bosque en pie.

La agricultura que se practica en la Amazonía no es una tropical y genera una deforestación hormiga que se produce en unidades de menos de cinco hectáreas (Robiglio, Reyes, y Castro, 2016). Detener la deforestación debe ser una prioridad de Estado y la aplicación de políticas públicas claras y articuladas entre los tres niveles de gobierno es imprescindible. Articular el ordenamiento y la zonificación debe ser un acuerdo social y político de lo que se puede y se quiere hacer en el territorio.

De otro lado, hay que definir con claridad y transparencia las reglas que hagan evidente que no queremos promover como país un modelo de desarrollo amazónico basado en monocultivos de grandes extensiones a costa del bosque.

2.1. Propuestas para el desarrollo de una agricultura tropical baja en emisiones que se articule con la gestión sostenible de los bosques

Analizar el gasto público ambiental o en bosques, específicamente, indica el compromiso de un país con respecto a la gestión forestal sostenible (FAO, 2016, p. 44). Durante el 2012, el gasto público ambiental ejecutado en el Perú apenas representó aproximadamente el 1,97% del gasto público total (INEI, 2019, p. 540) y en el 2018 representó solo el 1,96% respecto del total. Si pensamos cuanto de ese gasto ambiental se invierte en los bosques, la cifra es mucho menor.

Para alcanzar una reducción sostenible de la pobreza y la desigualdad es necesario invertir e ir cerrando progresivamente las brechas entre lo rural y lo urbano, mejorando la calidad de los servicios que terminan reproduciendo las desigualdades sociales en vez de eliminarlas (Jaramillo y Sparrow, 2014):

- Implementar jurisdicciones con una producción competitiva y sostenible, baja en emisiones, con un enfoque de gestión integral del territorio y de economía circular que puedan ser referentes para la Amazonía peruana y otros espacios del territorio, principalmente forestales, pero no únicamente, anclando las cadenas productivas sostenibles sobre territorios.
- Implementar una estrategia de desarrollo rural baja en emisiones que incentive el uso de energía renovable no convencional, sistemas de conectividad multimodal y que articule iniciativas de compensación de emisiones a través del manejo del bosque en pie o la recuperación de áreas degradadas a través de la reforestación privilegiando las especies nativas.
- Ordenar el territorio completando la Zonificación Económica Ecológica (ZEE) del país, incluyendo la Zonificación Forestal (ZF) a cargo de los gobiernos regionales y en coordinación con el SERFOR, bajo una mirada de gestión integral del territorio. Estos deben no solo tener legalidad sino legitimidad por lo que deben ser fruto de un amplio proceso participativo.
- Asignar derechos de forma ordenada implementando el Sistema Catastral para Predios Rurales (SCPR) que debe recoger en detalle la caracterización de los productores agrarios sobre la base del territorio, para entender mejor las unidades productivas y contribuir con la implementación del Registro Nacional de Agricultores junto al Sistema Catastral Para Comunidades

Campesinas y Nativas (SIC), comunidades que maneja el MINAGRI con participación de los gobiernos regionales.

- Consolidar el Sistema Nacional de Inventario Forestal. No podemos gestionar adecuadamente lo que no conocemos. La información es clave para tomar decisiones y el uso de la tecnología permite contar con información cada vez más precisa.
- Aprobar la modificación del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor. Se debe alinear la política sobre cambio de uso del suelo entre el MINAGRI y el MINAM, a fin de que resuelva el problema de falta de coordinación y articulación entre los sectores y los diferentes niveles de gobierno. Esto, históricamente, ha generado oportunidades utilizadas por diversos actores para deforestar. Incluir el vuelo forestal como variable para la clasificación del suelo.
- Reglamentar la Ley de Cabeceras de Cuenca considerando un enfoque de gestión integral del territorio entre el MINAGRI y el MINAM. Es necesario definir las condiciones que aseguren un buen manejo de las cabeceras de cuenca, mas no su intangibilidad. Existen pastores altoandinos que aprovechan recursos en estas zonas.

La falta de información confiable para la toma de decisiones es un problema para elaborar políticas públicas adecuadas. Necesitamos consolidar y fortalecer sistemas de información territorial articulados:

- Elaborar una Cuenta Satélite de los Bosques (Carré, Tejada, Cubas, 2013) que evidencie el verdadero aporte de estos a la economía nacional. Se debe identificar el valor de los activos, bienes y servicios de los bosques a través de un esfuerzo articulado entre el SERFOR, el MINAM, el Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- Generar data espacial disponible a una escala adecuada para los principales cultivos en la Amazonía, bosque seco y zona altoandina.
- Incorporar información física, social, demográfica y económica en los sistemas de gestión territorial (Barrantes, 2016).
- Fortalecer e implementar la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú y, en especial, la de cada una de las regiones en lo relacionado a los bosques y la agricultura.
- Fortalecer el Sistema Nacional de Gestión Ambiental y sus Sistemas de Información Ambiental Regional.
- Implementar el Registro Nacional de Estaciones Hidrológicas y Meteorológicas, estandarizando los procedimientos para el monitoreo de datos hi-

drometeorológicos, provenientes de la red de estaciones meteorológicas con dispositivo móvil de voz y data del SENAMHI.

- Incrementar la inversión para los sistemas de información actualizando la configuración, la instalación y el envío de datos hidrometeorológicos por dispositivos móviles voz y data del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI) y otros.

No podremos salir de la pobreza si afectamos el capital natural. Los incendios forestales responden a actividades humanas. El sector financiero podría jugar un rol importante si condiciona el financiamiento o reduce la tasa a quienes no utilicen la práctica de quema, lo cual puede ser monitoreado de forma satelital:

- Diseñar un esquema financiero que condicione el acceso al crédito y la tasa, a que los productores dejen de utilizar las quemadas como parte de la preparación de sus tierras para hacer *chacra*. Este esfuerzo requiere de un trabajo articulado del MINAM, el MINAGRI, el MEF y del sector financiero.
- Fortalecer el sistema de monitoreo de incendios forestales entre el SERFOR, el MINAM y el SENAMHI.

Si queremos un cambio de conducta que asegure la conversación, tiene que existir una política clara de asistencia técnica y acompañamiento para alcanzar el resultado de un manejo de uso múltiple que incluya los servicios ambientales (Guariguata, 2013):

- Crédito con tasas preferenciales para actividades de manejo de bosques o reforestación de largo plazo.
- Emisión de bonos verdes soberanos por parte del MEF, que puedan financiar actividades forestales y agroforestales con un enfoque de gestión integral del territorio.

3. Agua y ciudades sostenibles: uso eficiente y tratamiento de aguas residuales, gestión de residuos y movilidad sostenible

En el año 2018, la descarga de aguas residuales domésticas sin tratamiento se incrementó en 5,2% respecto al año anterior (INEI, 2019, p. 34). El marco legal sobre agua establece la prohibición de verter cualquier residuo sólido, líquido o gaseoso que pueda contaminar las aguas y causar daños o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora y fauna o comprometer su empleo para otros usos. Y señala que dichas descargas deberán ser sometidas al tratamiento previo que sea necesario.

El vertimiento de residuos a las aguas marítimas o terrestres del país no cuenta con una adecuada fiscalización. Si añadimos la pérdida de fuentes de agua, sequías y contaminación por diversas actividades, el tema del agua se complejiza aún más. Sin agua no hay desarrollo posible. Sin confianza, los conflictos por agua se incrementarán. El agua conecta el mundo urbano y rural mucho más de lo que se percibe a simple vista.

Es necesario un cambio profundo en el modelo en cómo se concibe la funcionalidad de las ciudades para ir hacia ciudades sostenibles. La situación es tan grave y compleja que el propio papa Francisco (2015) en su encíclica sobre el cuidado de la casa común se ha pronunciado: «muchas ciudades son grandes estructuras ineficientes que gastan energía y agua en exceso. Hay barrios que, aunque hayan sido construidos recientemente, están congestionados y desordenados, sin espacios verdes suficientes».

Agua, saneamiento, energía, gestión de residuos, infraestructura, transporte y áreas verdes son algunos de los temas críticos vinculados a las ciudades. Cuando uno revisa las metas de adaptación al cambio climático establecidas por el país, se encuentra que para el 2030 deberíamos llegar a que el 50% de las aguas residuales urbanas tratadas sean reusadas; aumentar el volumen de aguas reutilizadas, usadas para consumo agrícola, energético minero e industrial; o, aumento en el número de iniciativas para la recuperación de los sistemas tradicionales de edificaciones de la siembra y cosecha de agua (MINAM, 2016). Estamos ya en el 2020 y poco o nada se ha avanzado en algunos de los propósitos planteados como metas al 2030.

3.1. Propuesta: priorizar la gestión del agua y del saneamiento como un eje esencial de las ciudades sostenibles

El agua es un elemento esencial. Generar las condiciones para reutilizarla debe ser una de las prioridades de cualquier gobierno. Sin embargo, un paso previo debe ser el asegurar que sigamos contando con agua; por ello, la conservación de las fuentes de agua es una medida que debe ser priorizada por gobiernos locales, regionales y el gobierno nacional:

- Incentivar el uso de los Mecanismos de Retribución de Servicios Ecosistémicos (MERESE).
- Incorporar indicadores de reducción de deforestación (municipalidades rurales) y tratamiento de aguas residuales a través de pequeñas plantas de tratamiento (municipalidades urbanas y rurales) al plan de incentivos municipales.

En relación con la utilización del espacio público, incorporar en la planificación urbana y rural, como eje central de la decisión de la política pública, al ciudadano y no al auto o al cemento. Tenemos que cambiar nuestra concepción sobre las ciudades.

Las ciudades ocupan el 3% de la superficie total de la tierra, pero consumen entre el 60% y el 80% de la energía total que se produce. Generan, además, el 75% de las emisiones de carbono; por ello, no se puede pensar en alcanzar el cumplimiento de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) si no generamos un cambio en nuestra concepción de ciudad (Huellas, s.f.).

Estos cambios implican:

- Desarrollar sistemas de transporte multimodal que prioricen el sistema de transporte público, articulando el uso de la bicicleta y otros medios de transporte de reducida generación de emisiones y ruido, promoviendo la reconversión de vehículos y el impulso a programas de chatarreo.
- Impulsar la economía circular en la gestión de los residuos e implementar la segregación de residuos en la fuente, el recojo diferenciado de los mismos y las prácticas de compostaje, reciclaje y reutilización de estos; así como la inversión en revalorización de residuos, que promueva la articulación de las cadenas de productores.
- Fomentar la existencia de espacios públicos de usos múltiples por parte de los ciudadanos, incentivando iniciativas como huertos urbanos, áreas deportivas, anfiteatros, etc.
- Incorporar la dimensión ambiental en todas las decisiones es un desafío, requiere un cambio de cultura; mientras más tardemos en comenzar, más tardaremos en llegar a la meta.

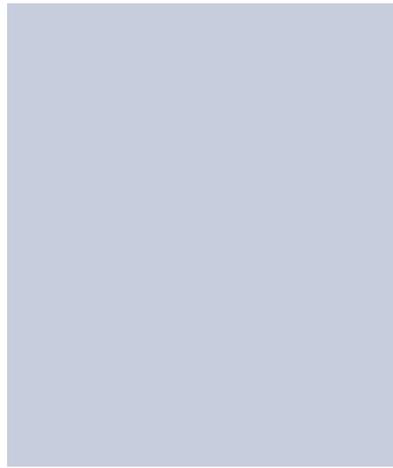
Referencias

- Acuerdo Nacional. (2002). <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/19-desarrollo-sostenible-y-gestion-ambiental/?print=pdf>
- Aqualia. (2020). <https://www.aqualia.com/web/aqualia-global/-/21376-7>

- Araujo, J. P., Bengoa, C., Calle, I., Capella, J. L., Delgado, D., Mora, C., y Peña, P. (2015). *Fiscalización ambiental: Recomendaciones para un fortalecimiento integral*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Banco Mundial. (2017). *Tomando impulso en la agricultura peruana: Oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector*. Washington DC: Banco Mundial.
- Barrantes, R. (2016). *De la Amazonía su palma: aportes a la gestión territorial en la región de Loreto*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Benitez, R. (2020). FAO. <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/239393>
- Bodmer, E., Fang, G., Puertas, E., Antúnez, M., Chota, K., y Bodmer, E. (2014). *Cambio climático y fauna silvestre en la Amazonía peruana*. Iquitos: Fundación Latinoamericana para el Trópico Amazónico - Fundamazonía.
- Calle, I. (2016). *Infraestructura vial en la Amazonía peruana: hacia una gestión sostenible*. Lima: SPDA.
- Calle, I. y Ryan, D. (2016). *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: Análisis de casos en 6 países de Latinoamérica*. Lima: SPDA.
- Carré, C., Tejada, F. y Cubas, C. (2013). *Las cuentas satélite de los bosques y las Transferencias Directas Condicionadas (TDC) en el Perú. Nota Técnica*.
- CEPLAN. (2018). *Perú: Informe Nacional 2018 para el Desarrollo Sostenible*. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Che Piu, H. y Galván, O. (2015). *La transformación del bosque. Titulación de predios y cambio de uso de suelos en la Amazonía peruana*. Lima: DAR.
- Chiarella, R. (2010). Planificación del desarrollo territorial: Algunas precisiones. *Espacio y Desarrollo*, 22, 77-102.
- Consejo Nacional de Competitividad y Formalización. (2019). *Plan Nacional de Competitividad y Productividad*. Lima: Consejo Nacional de Competitividad y Formalización.
- Economía Verde Coalición Perú. (s.f.). economyverde.pe. <https://economyverde.pe/que-queremos/>
- Ellen Macarthur Foundation. (s.f.). *Hacia una Economía Circular: Motivos económicos para una transición acelerada*. https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/Executive_summary_SP.pdf
- Espinoza, Á., y Fort, R. (2018). Planificar la informalidad: herramientas para el desarrollo de mercados de «urbanizaciones informales planificadas». *Análisis & Propuestas Contribuciones al debate sobre la formulación de políticas públicas*, 40.
- FAO. (2016). *El Estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra*. Roma: FAO.

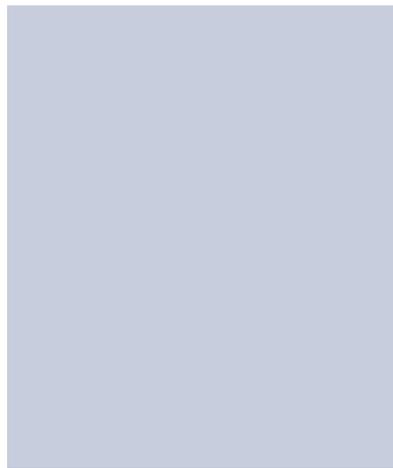
- Fondo Mi Vivienda. (s.f.). <https://mivivienda.com.pe/PORTALWEB/fondo-MIVI-VIENDA/noticias-del-sector-detalle.aspx?id=1537>
- Francisco, P. (2015). Carta encíclica *Laudatu Si, sobre el cuidado de la casa común*. Roma: Vaticano.
- Fuentes, K. (2020). Minam y entidades financieras suscriben el Protocolo Verde <https://nteve.com/Minam-y-entidades-financieras-suscriben-el-protocolo-verde/>
- Gasché, J., y Vela, N. (2012). *Sociedad Bosquesina*. Volumen I. Lima: Jorge Gasché: Sociedad Bosquesina. Tomo I.
- Glave, M. (2012). Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú. Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones. En J. Escobal, C. Ponce, G. Damonte, y M. Glave. *Desarrollo Rural y Recursos Naturales* (pp. 123-163). Lima: GRADE.
- Guariguata, M. (2013). *Avances y perspectivas del manejo forestal para uso múltiple en el trópico húmedo*. Bogor: CIFOR.
- Hirata, Y., Takao, G., Sato, T., y Toriyama, J. (2012). *Libro de Recetas de la REDD-plus*. Japón: Centro de Investigación y Desarrollo REDD.
- Huellas. (s.f.). De qué hablamos cuando hablamos de ciudades sostenibles. <https://www.huellasbysareb.es/ciudades/ciudades-sostenibles/>
- INEI. (2019). Perú: *Anuario de Estadísticas Ambientales 2019*. Lima: INEI.
- INIA. (2020). *Guía técnica: Manejo del cultivo de arroz bajo el sistema de contenido riego con secas intermitentes en las regiones de Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad*. Lima: INIA.
- Iniciativa 4 por 1000. (2018). https://www.4p1000.org/sites/default/files/francais/original_partenaires_membres.pdf
- Jaramillo, M. y Sparrow, B. (2014). La incidencia del gasto social y los impuestos en el Perú. *Análisis & Propuestas Contribuciones al debate sobre la formulación de políticas públicas*, 26.
- Lanegra, I. (2014). Institucionalidad Ambiental Peruana. En G. Damonte y G. Vila, *Agenda de Investigación en Temas Socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales* (p. 49). Lima: CISEPA-PUCP.
- Lima Como Vamos. (2018). *Encuesta Lima Cómo Vamos 2018: IX Informe de percepción sobre la calidad de vida en Lima y Callao*. Lima: Asociación UNACEM.
- MINAM. (2013). *El Perú lucha contra la desertificación y la sequía*. <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/el-peru-lucha-contra-la-desertificacion-y-la-sequia/>
- MINAM. (2016). *Perú 2030: La visión del Perú que queremos*. Lima.
- MINAM. (2016). *Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Lima: MINAM.
- MINAM. (2019). *Catálogo de Medidas de Mitigación*. Lima: Ministerio del Ambiente.

- Muñoz, F. (28 de marzo de 2020). Delfines aprovechan ausencia de bañistas en cuarentena. (Rpp.pe, Entrevistador) <https://rpp.pe/lima/actualidad/delfines-aprovechan-ausencia-de-bañistas-por-cuarentena-para-nadar-en-costa-verde-video-noticia-1254932>
- PAGE. (2015). *Perú crecimiento verde: análisis de la economía peruana. Condiciones favorables y oportunidades*. Lima: Centro de Investigación Universidad del Pacífico.
- Plan CC. (2014). *Escenarios de Mitigación del Cambio Climático en el Perú al 2050 - Análisis de Resultados - Proyecto de Planificación ante el Cambio Climático del Perú, Resultados de la Fase 1*. Lima.
- Pulgar-Vidal, M. (2016). *El Acuerdo de París: El largo proceso hacia el éxito*. Lima: Ministerio del Ambiente.
- Robiglio, V., Reyes, M., y Castro, E. (2016). *Diagnóstico de los productores familiares en la Amazonía Peruana*. Lima: ICRAF Oficina Regional para América Latina.
- SENACE. (2020). *Plan de Modernización de la Gestión Institucional*. Lima.
- Sistema B. (2018). *El futuro son las empresas con propósito*. Obtenido de <https://sistemab.org/el-futuro-son-las-empresas-con-proposito/>
- Tickell, J. (dir.). (2020). *Kiss the Ground* [Película].
- Trinidad, C. (2019). *Precio al carbono en América Latina: Tendencias y oportunidades*. Lima: SPDA.



CAPÍTULO 6

Gobernanza Pública y Digital



GOBERNANZA PÚBLICA: EL LEGADO DE LOS PANAMERICANOS Y PARAPANAMERICANOS

Carlos Neuhaus Tudela

Hay un legado intangible que ha servido para unirnos. El deporte es ya un tema del orgullo nacional. Eso es lo que representan los juegos y el potencial que tenemos como peruanos.

Cuando en setiembre de 2016 asumimos el reto de llevar a cabo los Juegos Panamericanos (JJPP) y Parapanamericanos Lima 2019, lo hicimos con mucha ilusión. La ilusión de asumir un reto importantísimo para nuestro país y para los peruanos. Íbamos a organizar los juegos multideportivos más grandes del planeta después de los juegos olímpicos y debíamos estar a la altura.

Este reto consistía en un compromiso del Estado peruano frente a otros 40 países, y es el segundo evento multideportivo más importante en el mundo. Esta dimensión se plasma en la complejidad de realizar un certamen (Juegos Panamericanos) con 39 deportes —a nivel Olimpiadas se tiene aproximadamente 26 a 29 deportes— y 62 disciplinas —de las cuales 23 clasificaron a Tokio 2020—. La competencia se realizó en 17 días, participaron 41 países/delegaciones (incluyendo al Perú), 6680 atletas en 5 complejos deportivos y 40 sedes de competencias. Luego de ello, se llevó a cabo los Juegos Parapanamericanos (23 de agosto hasta el 01 de septiembre), en donde hubo 17 deportes, 18 disciplinas —13 clasificaron a Tokio 2020—. Estos se llevaron a cabo en 10 días de competencias en 3 complejos deportivos y 14 sedes. Participaron 33 países/delegaciones (incluyendo Perú) y 1890 atletas.

Era un momento complejo. Habían pasado tres años desde que la Organización Deportiva Panamericana nos designara como sede y el tiempo era un factor crucial. Los vaivenes de la política nos tocaron, pero la oportunidad era enorme y siempre creímos que era posible convertir el anhelo de todo un país en realidad.

En ese entonces, éramos casi cuarenta personas con dedicación exclusiva a la organización de los Juegos y teníamos dos años y diez meses para lograrlo. Sin embar-

go —y, sobre todo—, había que tomar grandes decisiones. Pedimos al Poder Ejecutivo plantear algunas leyes que permitieran el cumplimiento de este encargo, pues la opinión pública estaba influenciada por algunas voces que pedían renunciar a la sede, lo que nos hubiera costado una sanción monetaria y una inhabilitación de diez años para organizar campeonatos deportivos internacionales.

Y para evitar ello, trazamos una estrategia que pasaba por contar con un marco legal que nos permitiera realizar todo lo planificado: celebrar convenios interinstitucionales, celebrar acuerdos de gobierno a gobierno (estos no se refieren a la construcción sino para la gestión de los juegos), conformar equipos de gestión de proyectos con liderazgo y articular a los Sistemas Administrativos del Estado. Luego de ello, se armó el equipo de trabajo, el cual fue mixto entre privado y público, y el sector deportivo.

En cuanto al marco legal, el 22 de noviembre de 2016 se emitió el Decreto Legislativo 1248, mediante el cual se autoriza al Proyecto Especial a:

- Celebrar convenios de encargo del procedimiento de selección con organismos internacionales y las licencias automáticas (esto para no estar supeditado a la dación de licencia por cada uno de los municipios donde se realizaban las obras).
- Suscribir convenios de administración de recursos con organismos internacionales.
- Emplear la modalidad de contratación de Estado a Estado, para la contratación de gestión, incluyendo la contratación de los diferentes componentes de los proyectos de inversión viables.
- Otorgar al Proyecto Especial las licencias de habilitación urbana y/o edificación de los PIP.

Después, el 6 de enero del año 2017, se emitió el Decreto Legislativo 1335, por el cual:

- Se transfiere del Ministerio de Educación (MINEDU) al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) el Proyecto Especial.
- Se autoriza a suscribir convenios de administración de recursos con organismos internacionales, como Naciones Unidas.
- Se faculta al Proyecto Especial a realizar transferencias financieras para que el Ejército del Perú, entre otras entidades, puedan cubrir los costos de colaboración interinstitucional para realizar trabajos en la Villa Panamericana.

Sobre la base de este decreto se firmó un convenio con el Ejército del Perú para realizar los trabajos de bombeo de agua de las lagunas, reubicación de árboles, limpieza, desbroce de terrenos, excavaciones, eliminación de escombros en la Villa Panamericana. Con sus respectivas adendas se ejecutó la reubicación del cerco Tipo

UNI, implementación preliminar de la Plaza de la Bandera. Aquí se trabajaron 300 mil m³ de movimientos de tierras.

Y teniendo como base al Decreto Legislativo 1248, en noviembre de 2016, previo proceso con Contraloría, se invitaron a los cuatro países que organizaron juegos panamericanos y juegos de olimpiadas en esta década (Reino Unido, Canadá, Brasil y México). En abril de 2017, se suscribió el Acuerdo de Gobierno a Gobierno con el Department for International Trade del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para la cooperación y asistencia a los Juegos Lima 2019.

Los convenios firmados de gobierno a gobierno (sobre la base del Decreto Legislativo 1248) tuvieron las siguientes finalidades y/o características:

- Asistencia en gestión de proyectos que incluía las licitaciones de infraestructura y servicios deportivos estratégicos.
- El legado.
- Transferencia de conocimientos en gestión de proyectos.
- Organización de los eventos deportivos.
- Implementación de políticas que aseguren la integridad y transparencia de la gestión.

Las herramientas empleadas para cumplir con los plazos establecidos y honrar el compromiso del Perú frente a otras 40 naciones y todo el mundo fueron: el Sistema Award (plataforma que permitió transparentar toda nuestras actuaciones, reuniones y contratos firmados) y el Contrato NEC (diseñado por ingenieros que propone trabajo colaborativo). Tuvimos mecanismos de incentivos, gestión de riesgos, alertas tempranas y gestión documentaria: Aconex, implementación del BIM, Oficina de Gestión del Programa (PMO), Junta de Control de Cambios, DAB y los reportes periódicos de desempeño. Fue fundamental y se debe resaltar que la Contraloría realizó el acompañamiento necesario desde el inicio, lo que fue una de las solicitudes realizadas para tomar el proyecto.

Las evaluaciones de estrategias para la contratación siguieron los criterios de evaluación sobre certidumbre del costo, tiempo, calidad, riesgo, tamaño del proyecto, complejidad, flexibilidad para el cambio, involucramiento, responsabilidad e innovación, y, las opciones para la modalidad de contrato tradicional, costo de producción, contrato por administración, gestión de construcción, diseño y construcción. Cabe resaltar que en ningún momento hubo paralización de obras.

Las modalidades de Contrato NEC con las que trabaja Reino Unido son las siguiente:

- a) Contrato de Precio Fijo con Plan de Actividades.
- b) Contrato de Precio Fijo con Bill of Quantities.
- c) Contrato de Precio Meta con Plan de Actividades.

d) Contrato de Precio Meta con Bill of Quantities.

e) Contrato de Costo Reembolsable.

f) Contrato de Gestión.

Para los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos, nosotros optamos por los Contratos de Gestión, modalidad que permite a la empresa ganadora organizar los trabajos y estos son ejecutados por subcontratistas, que son contratados a través de procesos transparentes (portal web). El contratista tiene un riesgo financiero limitado. Si bien, al inicio existe baja certeza en el costo y es de rápida ejecución, no hay paralizaciones de trabajos y el trabajo es colaborativo.

Además de ello, resultó sumamente importante la supervisión de la calidad, en ellos la emisión de certificados de no defectos, y, en cuanto la supervisión de seguridad, salud ocupacional y medio ambiente. Se debe resaltar que se tuvo 3 millones de horas hombre trabajadas acumuladas a marzo 2019 sin ningún accidente. Asimismo, cuando se requería realizar cambios a lo largo de la ejecución de obras se contó con un mecanismo formal para su aprobación, que era la Junta de Control de Cambios, a la cual la Contraloría tenía acceso.

También se tuvo la Oficina de Gestión del Programa (PMO), donde se hacía el seguimiento exacto de todos los proyectos (había cerca de 2 mil acciones que seguir). Para ello se establecía un lineamiento de las actividades, se generaban reportes de gestión para la toma de decisiones, se asistía en la identificación de requerimientos operacionales, se establecían reportes para gestionar las alertas tempranas, se asesoraban en la implementación de las mejores prácticas de dirección de proyectos y asistir al *Project Manager* y su equipo de dirección.

A través de la Oficina de Gestión del Programa se emplearon distintos reportes periódicos para informar del desempeño del proyecto, entre los cuales se tuvo:

- Reportes Semanales de Hitos del Programa.
- Reportes de Aseguramiento.
- Reportes Mensuales de Estado.
- Reportes de Revisión de la Puesta a Punto Operacional de las Sedes - VRR.

Siempre va a existir un mayor o menor grado de incertidumbre del proyecto o peligros que ponen en alerta; por eso, la gestión de riesgos se convierte en una función clave de todo director de proyectos, teniendo como resultado el aumentar las posibilidades de los elementos que lleven al éxito y minimizar aquellos que pongan en peligro al objetivo marcado. Por ello, se estuvo en constante trabajo de posibles riesgos.

En resumen, teníamos que usar todas las posibilidades que nos permitiera la ley peruana para construir infraestructura pública, comprar bienes y contratar servicios en un tiempo relativamente corto y con transparencia. Pero también necesitábamos de asesores de primer nivel que nos apoyaran con la planificación y ejecución de

unos juegos de clase mundial. Usar el convenio gobierno a gobierno, como el suscrito con el Reino Unido, como herramienta para innovar, fue una de las claves, pero no la única.

Junto a los asesores especializados que vinieron de todo el mundo y con el talento de profesionales peruanos, como un verdadero equipo de «todas las sangres», replanteamos la programación de los deportes, las sedes y el programa de obras, buscando utilizar al máximo la infraestructura deportiva que ya existía.

También comenzamos a innovar con herramientas que, estábamos seguros, ayudarían en la gestión de los proyectos públicos, como los Contratos NEC para la construcción de infraestructura, tomando en cuenta tiempos, costos y riesgos. Asimismo, usamos programas de las Naciones Unidas, tanto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), y convenios institucionales que nos dieron el soporte necesario para nuestro trabajo, además de todas las demás alternativas ya usadas por el sector público.

Como resultado de este enorme esfuerzo, culminamos la construcción de todas las sedes deportivas y de la hermosa Villa Panamericana a tiempo.

La Villa tuvo que optimizarse, al inicio tuvo prevista 39 torres de 8 a 10 pisos. Gracias a mi experiencia en construcción de viviendas, se observó que no era posible y se redujeron a 7 torres de aproximadamente 20 pisos, con 1096 departamentos (de ellos 336 fueron diseñados para personas con habilidades especiales). Después de los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos, esta villa permitió albergar a los pacientes de la COVID-19, personas que no podían estar en su casa han tenido la oportunidad de alojarse allí. En la ejecución de este proyecto se necesitó lo siguiente:

- Equipo de Gestión del Proyecto de Lima 2019 liderado por el *Project Manager*.
- Supervisión de Calidad y SSOMA de Lima 2019.
- Equipo de Acompañamiento de UK DT.
- Equipo de articulación a los sistemas administrativos del Estado.
- Junta de Control de Cambios.
- Oficina de Gestión del Programa (PMO).
- Junta de Adjudicación de Disputas (DAB).
- Herramientas tecnológicas de punta.

Podemos decir, con mucho orgullo, que estamos en el selecto grupo de países que en los últimos cincuenta años han realizado unos juegos deportivos sin sobrepasar su presupuesto. En efecto, ejecutamos cerca de S/ 3800 millones, comparados con el Plan Maestro que se aprobó por S/ 5000 millones con IGV.

Nos hemos posicionado en los ojos del mundo como un país de gente esforzada que puede lograr imposibles, con un talento diverso, con una vasta historia y una riqueza cultural incalculables. En los diarios, revistas y medios del mundo han aparecido 83 491 noticias sobre los Juegos de Lima y eso se ha traducido en un valor publicitario cercano a los US\$ 1150 millones, según Meltwater. El mundo ya sabe que somos más que Machu Picchu y que nuestra gastronomía, de los cuales estamos ya muy orgullosos.

Hemos gestionado alrededor de 34 000 traslados durante los juegos, realizado 5244 atenciones médicas, distribuido más de un millón de raciones alimenticias, entre otros. Además, tuvimos 1100 horas de transmisión.

Más de 750 000 personas asistieron a las competencias. Además, batimos el récord de asistencia de los Juegos Parapanamericanos (con 170 000 personas), que tuvieron el mismo nivel que los Panamericanos. El apoyo de cerca de 13 500 voluntarios fue importante para la experiencia única de los asistentes.

Este evento dinamizó la economía. Se calcula su impacto en más de S/ 5200 millones a través de sus distintas actividades. Generó cerca de 500 000 empleos fueron creados y más de 300 MYPES fueron beneficiadas.

Pero también hay un legado intangible que sirve para unirnos. El deporte se convirtió en un tema de orgullo nacional. Las 41 medallas en los Panamericanos y 15 en los Parapanamericanos conseguidas en una sola gran competencia son un récord para el Perú, pero también el apoyo y el respeto que se ha ganado para el deporte y para el potencial que tenemos los peruanos. Los juegos han visibilizado a las personas con discapacidad, otorgándoles un legado de accesibilidad, y también está el legado de ser los primeros juegos «verdes», puesto que al neutralizar las huellas de carbono hemos evitado la tala de 1500 árboles. Y no hay que olvidar las capacidades que han dejado estos Juegos en los peruanos que hemos gestionado toda esta complejidad para entregar los que, en palabras de Panam Sports y del Comité Paralímpico de las Américas, fueron los mejores juegos de la historia.

No quiero dejar pasar la oportunidad de agradecer la confianza del Estado peruano y de la Municipalidad de Lima Metropolitana, la Contraloría de la República, de Panam Sports, de la Asociación Paralímpica Internacional y del Comité Organizador de los Juegos en todo este equipo de más de 2000 peruanos que tuve el honor de liderar. Asimismo, reconocer al Reino Unido y a las Naciones Unidas por su invaluable ayuda, a todos nuestros contratistas y proveedores, a las instituciones del sector público y privado que nos dieron su apoyo, a los voluntarios, al público peruano que ratificó por qué es la «mejor hinchada» del mundo y a nuestros deportistas que nos hicieron vibrar de orgullo en cada competencia.

Todo fue posible porque #JugamosTodos.

GOBERNANZA PÚBLICA Y DESCENTRALIZACIÓN: ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA EN SALUD, UN TEMA PENDIENTE EN LA AGENDA

Tommy Deza Sandoval

1. Gobernanza Pública

En los últimos años, los Estados y organismos internacionales han puesto especial atención en la Gobernanza Pública (GP), entendida como un estándar modelo para un adecuado manejo de la gobernabilidad; así como la formulación y ejecución efectivas de las políticas públicas que benefician a la población en un país. En este sentido, se afirma que es importante buscar que se incluya el enfoque de GP en el aparato estatal con la finalidad de lograr el crecimiento sostenible e inclusivo de un país, toda vez que existe consenso en que esta coadyuva a mejorar la vida de las personas, incrementar el bienestar social, optimizar las inversiones necesarias para el desarrollo social, lograr la eficiencia en el gasto público, mejorar el control de la corrupción, incrementar la inclusión de poblaciones vulnerables, entre otras finales de interés público (OCDE, 2016).

¿Qué es la Gobernanza? Es importante tener una clara definición y delimitación sobre este concepto para que nuestros esfuerzos por una mejor administración pública sean efectivos. Al respecto, se ha señalado que este enfoque comienza a adquirir importancia en la década de los años noventa como consecuencia de sucesos que significaron el fracaso de los modelos de gobierno centralistas y restrictivos de las libertades, como fueron la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Por tanto, la Gobernanza se asocia al Estado promotor de la economía y regulador residual; así como, a la eficacia y eficiencia en la intervención del Estado, que lo legitima ante los agentes de la sociedad (Bayón, 2018: 12).

En atención a ello, la GP ha sido definida como un proceso que se basa en la generación o adopción de políticas públicas con la participación no solo del Estado, sino además de los actores privados, como la sociedad civil, empresas, entre otros

(Aguilar, 2015). Asimismo, señala que este enfoque implica que el Estado asume un rol de articulador de los actores sociales, públicos y no públicos, para aglutinar y canalizar los recursos, las energías y los esfuerzos, que se encuentran dispersos en la sociedad, para ser alineados bajo un mismo interés común.

De manera similar, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública del Reino de España ha afirmado que «...[la] gobernanza supone un cambio de paradigma en las relaciones administrativas, propiciando la adopción de políticas públicas con la participación de distintos sectores público y privado»¹.

Por su parte, en un estudio de la Cooperación Económica Asia - Pacífico (APEC), se ha señalado que la GP puede contribuir inmensamente a mejorar la vida de sus ciudadanos y utilizar los recursos de manera más eficiente, siendo definida —según el Instituto de Auditores Internos (EEUU)— como aquel proceso que abarca «(...) las políticas y los procedimientos usados para dirigir las actividades de un organización con el fin de proveer una garantía razonable de que los objetivos serán alcanzados y que las operaciones serán ejecutadas de una manera ética y responsable. En el sector público, la Gobernanza se relaciona con los medios por el cual los objetivos son determinados y cumplidos. También incluye actividades que asegura la credibilidad del gobierno, establece la provisión equitativa de servicios y asegura un adecuado comportamiento de los funcionarios públicos, reduciendo el riesgo de corrupción» (APEC, 2011).

En síntesis, la GP es un proceso propio de la Nueva Gestión Pública que supone una forma de gestionar y administrar la cosa pública basado en las relaciones entre los actores públicos y privados, para confluir esfuerzos y alcanzar políticas públicas consensuadas y legitimadas, con el objetivo de lograr desarrollo de la sociedad y el bienestar inclusivo de las personas, y en el cual el Estado tiene un importante rol articulador de las fuerzas sociales, es decir, un orientador, integrador, protector, negociador, mediador y constructor de consensos (Pratz, 2005).

Ahora bien, sobre la GP en el caso peruano, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el marco del Programa País², ha elaborado en el 2016 el estudio denominado Perú. Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo, en el cual concluye que existen una serie retos socioeconómicos (como pobreza etnocultural concentrada geográficamente, desigualdad de género,

1 Ver: <http://www.mptfp.es/portal/funcionpublica/gobernanza-publica.html>

2 En diciembre de 2014, en la ciudad de Veracruz, México, el Perú firmó los documentos para adoptar el Programa País de la OCDE. En consecuencia, el país asumió el compromiso de demostrar su capacidad para generar importantes reformas en sus políticas públicas, a fin de iniciar oportunamente las negociaciones de incorporación a la OCDE. Ver: <http://www.OCDE.org/centrodemexico/medios/el-peru-y-la-ocde-suscriben-acuerdos-que-formalizan-el-establecimiento-del-programa-pais-para-el-peru.htm>

disparidad urbano-rural, la trampa del ingreso medio, vulnerabilidades de ciertos grupos, etc.) que ameritan una reforma del Estado y que tienen implicancias para la GP. Entre los diferentes aspectos de política, corresponde revisar lo avanzado en materia de descentralización, advirtiendo que se debe priorizar «(...) la necesidad de contar con un mayor enfoque en el desarrollo regional y una mejor Gobernanza Multinivel para asegurar que las políticas se diseñen de acuerdo con las circunstancias y las condiciones de los diferentes lugares» (OCDE, 2016).

2. La descentralización: ejecución presupuestal en inversiones

En diversa jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha reconocido el principio de subsidiariedad vertical que es el soporte constitucional de la política de descentralización, considerando que dicho principio «(...) se refiere a la relación existente entre un ordenamiento mayor —que puede ser una organización nacional o central— y un ordenamiento menor —que pueden ser las organizaciones locales o regionales—, según la cual el primero de ellos solo puede intervenir en aquellos ámbitos que no son de competencia del ordenamiento menor. Dicha orientación guarda estrecha relación con los servicios públicos y el desarrollo económico-social»³.

En el Perú, el proceso de Descentralización inició con la modificación del Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política, mediante Ley de Reforma Constitucional 27860, publicada en el diario oficial el 7 de marzo de 2002, y la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, publicada en el diario oficial el 20 de julio de 2002, la cual tiene naturaleza de ley orgánica, y que prescribe que se trata de una política de Estado que tendría como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población. Así pues, la descentralización tiene como principios el ser permanente, dinámica, irreversible, democrática, integral, gradual y subsidiaria.

A partir de dicho hito se realizaron avances principalmente en lo referido a la transferencia de funciones desde el Gobierno Central; sin embargo, según el diagnóstico realizado por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM), a pesar de tales esfuerzos, los bienes y servicios públicos brindados por las instancias subnacionales con las nuevas competencias transferidas, dejaban aún mucho que desear. Por ello, a partir del 2017, se cambió la forma de

³ Sentencia emitida el 11 de noviembre de 2003, en el proceso de inconstitucionalidad tramitado con Expediente N° 0008-2003-AI/TC.

trabajo, para consolidar esta política de Estado, teniendo como punto central el fortalecimiento de la coordinación y articulación multinivel a través de los GORES Ejecutivos, el fortalecimiento de capacidades para mejorar la gestión, la predictibilidad y optimización de los recursos públicos y la aplicación del enfoque de desarrollo territorial (SD-PCM, 2019).

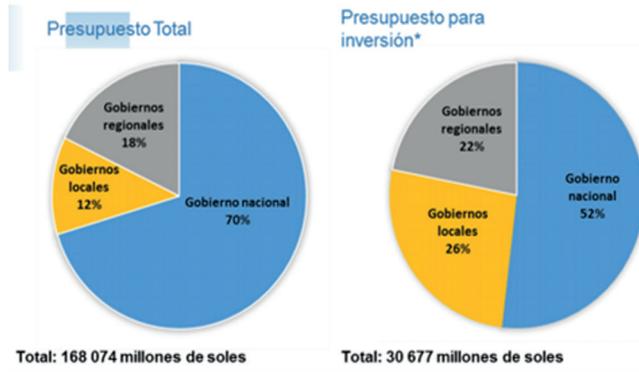
Precisamente, este cambio en la ejecución de esta política de Estado se ha basado en el concepto de Gobernanza Multinivel, que, de acuerdo con la OCDE, consiste en el proceso de tomas de decisiones y disposiciones de gestión del ciclo de políticas, adoptadas por los distintos niveles de gobierno para gestionar las relaciones entre sí, en la elaboración y la ejecución de las políticas y servicios a la población. De esta manera, se concluye que, la Gobernanza Multinivel se enfoca en interacciones verticales entre los niveles de gobierno nacional y subnacionales, y horizontales entre las unidades administrativas subnacionales en un determinado territorio funcional (OCDE, 2016).

Precisamente en línea con la Gobernanza Multinivel, la evidencia recogida de las economías de la OCDE es que los gobiernos subnacionales existentes en sus países miembros son responsables del 63% del gasto público, 59% de inversión pública y el 40% del gasto total del gobierno. Con ello, se genera un crecimiento inclusivo que debe tomar indefectiblemente las variaciones regionales de cada país (OCDE, 2016).

En el Perú, la distribución del Presupuesto Institucional de los gobiernos para el ejercicio anual 2019 difiere ampliamente del estándar de los países de la OCDE mencionado en el párrafo anterior. En efecto, del presupuesto total de S/ 188 345 millones, el 70% se asignó al gobierno central, el 18% a los gobiernos regionales y solo el 12% a los gobiernos locales; mientras que, si solo se considera el presupuesto para inversión pública, que ascendió a S/ 30 677 millones, su distribución fue de un 52% para el gobierno central, 22% para los gobiernos regionales y un 26% para los gobiernos locales⁴, tal como se puede apreciar en el gráfico a continuación.

⁴ Al final, en el 2019, los gobiernos subnacionales en conjunto solo participaron del 30% del total del gasto público y del 48% del total del gasto en inversión pública.

Gráfico 1
Distribución del Presupuesto Total y del Presupuesto para Inversión
de los 3 niveles de Gobierno (2019)



Fuente: Consulta Amigabe, MEF.

Elaboración: Secretaría de Descentralización

Nota: Considera la genérica 6.26: Adquisición de activos no financieros.

Sin embargo, la preocupación ha estribado en la bajísima ejecución presupuestal de los gobiernos subnacionales. En efecto, en una presentación realizada por la titular del Ministerio de Economía y Finanzas en el 12° GORE Ejecutivo (diciembre de 2019), se afirmó que desde el 2015, el presupuesto en inversiones de los gobiernos regionales se habría incrementado en 55%, pero pese a ello la ejecución habría sido en promedio de unos S/ 6 000 millones anuales; mientras que, en el 2019, ello representó solo el 46% de ejecución del presupuesto en inversión pública. El gráfico siguiente muestra el nivel de ejecución presupuestario en materia de inversiones de los gobiernos regionales:

Gráfico 2
Presupuesto asignado a inversión pública a los Gobiernos Regionales (2015 - 2019)
y su nivel de ejecución



Fuente: Presentación sobre Ejecución en Inversiones en el 12° GORE Ejecutivo

El incremento del presupuesto y la falta de capacidad de gasto por parte de los gobiernos regionales ha traído como consecuencia que cada año haya venido cayendo el porcentaje del nivel de ejecución, lo cual es preocupante porque son recursos escasos que se pueden proyectar desde el inicio del ejercicio anual para cubrir otras necesidades, pero que no se pueden tomar para la planificación del ejercicio anual, porque se encuentra certificado para inversiones que al final no se ejecutarán.

Por otro lado, tal como lo ha identificado la OCDE, la asignación y el incremento de presupuesto a las autoridades de los gobiernos subnacionales —sin la existencia de una correlación directa con la capacidad de gasto o una capacidad casi inexistente para manejar la escala y alcance de estas inversiones, o asegurar su seguimiento sobre el impacto de dichas inversiones en los resultados esperados sobre la sociedad— puede convertirse «(...) en una receta para la corrupción y la toma de decisiones sin rendir cuentas». Parece algo obvio, pero el incremento de las transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales, tal como se describió en el Gráfico 1, no debe basarse solo en lo que las autoridades demanden o incluso demuestren como necesidades de la región o localidad, sino que también es importante analizar su capacidad para gestionar dicho presupuesto (OCDE, 2016). Lo identificado por la OCDE parece no faltarle asidero en la realidad, debido a que no son pocos los casos que se han conocido por medios de comunicación de actos de corrupción de gobernadores regionales, en el proceso de ejecución de obras de inversión pública, en directo detrimento de la población.

La falta de capacidad de gasto y los actos de corrupción han traído como consecuencia que no se ejecuten los proyectos de inversión pública o que sean ejecutados de manera ineficiente, de tal manera que no satisfagan las expectativas de la población (por

ejemplo, con problemas de sobre costos, problemas estructurales, etc.). Esto trae como consecuencia, primero, que se genere sobre la población un sentimiento de falta de presencia del Estado, debido a que no perciben un orden superior que atienda sus necesidades y que les permitan sentirse incluidos en la sociedad peruana y no como ciudadanos excluidos de segundo nivel. Segundo, que se generen problemas de gobernabilidad y de deslegitimación de las autoridades, debido a que su población no va a confiar más en su capacidad de gestión y probidad, siendo además el contexto idóneo para la generación de conflictos sociales, protestas y posibles actos de violencia, es decir, un contexto que puede ser capitalizados por grupos antisistema y radicales. Tercero, que se genere en la población un rechazo contra la inversión privada productiva en proyectos mineros, de hidrocarburos, energía eléctrica, telecomunicaciones, etc., debido a la carencia o ausencia total de inversión social en proyectos de agua y saneamiento rural, establecimientos de salud, escuelas e institutos superiores, caminos carrozables, etc. No es sencillo explicarle a la población las virtudes de permitir la inversión privada de una gran empresa de explotación de hidrocarburos o de minerales y que eso traerá recursos necesarios para su desarrollo social, si es que existe una postergación de décadas por parte del Estado y los distintos gobiernos, en inversión social que mejore la calidad de vida de la población de dichas zonas y los incluya en los cauces del desarrollo.

En línea con lo anterior, precisamente, los distintos gobiernos han demostrado una presencia nula o débil en las zonas rurales del país, afectando lamentablemente a la población peruana de mayoría indígena, en donde los índices de pobreza absoluta son dramáticas (la llamada pobreza etnocultural concentrada geográficamente). Ello evidencia que la Política de Descentralización sigue siendo insuficiente para alcanzar los objetivos de crecimiento regional y reducir la disparidad regional. Y de esta manera, brindar servicios en condiciones de igualdad y dignas (OCDE, 2016).

Es cierto que existen esfuerzos por parte del Gobierno Central, a través de la SD-PCM, que según en el Informe Anual del Proceso de Descentralización 2019 se ha materializado en acciones de fortalecimiento de capacidades, tales como: (i) asistencia técnica para los gobiernos regionales y locales para una efectiva gestión pública (presencial o virtual, atención de correspondencia, asistencias realizadas por los ministerios); (ii) Programa de acompañamiento a alcaldesas; y (iii) capacitación en materia territorial para servidores públicos; entre otras acciones.

Sin embargo, se advierte que uno de los indicadores que utiliza la SD-PCM es que en el 2019 realizaron 2865 asistencias técnicas a los gobiernos regionales y locales, tanto por vía presencial o virtual. No obstante, no se advierte o informa medición alguna de cómo dichas asistencias terminaron en la concreción efectiva de proyectos de inversión pública, que es la finalidad, dado que las acciones de asistencia son solo instrumentos para un fin.

En resumen, la descentralización es una política de estado que cuenta con un marco jurídico constitucional y legal, así como, con una SD-PCM encargada de su implementación y seguimiento. Pese a los avances y esfuerzos para mejorar el proceso de descentralización, aún se advierte que esta no ha logrado los objetivos de crecimiento y paridad en regional que tenga como consecuencia la provisión de servicios dignos y la inclusión social de sus poblaciones, en particular, de la población rural principalmente indígena. En el caso de la inversión pública, ello se ha visto materializado de una forma mucho más dramática, evidenciándose en el bajo porcentaje de ejecución presupuestal, derivados de la falta de capacidad de gasto, así como en casos de corrupción, y consecuentemente, afectando a la población que no ha podido tener una adecuada y digna provisión de servicios, que son la finalidad y razón de ser del Estado, tales como la salud pública, lo cual se ha dejado sentir más aún en estos tiempos de pandemia por causa de virus de la COVID-19.

3. Casos dramáticos

Lo señalado en el acápite anterior sobre la falta de capacidad de gasto o los casos de corrupción denunciados en la ejecución de inversión pública no son ajenos en el importante campo de la salud pública, ya que existen casos que han afectado directamente el derecho fundamental a la vida y la salud de las personas.

3.1. Incubadoras en la región Lambayeque

En agosto de 2019, los medios de comunicación denunciaron una terrible cifra: el fallecimiento de treinta bebés prematuros en lo que iba del año en la región Lambayeque. Según las fuentes noticiosas, la causa de estas muertes sería la falta de adquisición de equipos de incubadoras en el Hospital Regional de Lambayeque, equipos básicos para atender a estos bebés. Según las declaraciones de las autoridades del hospital no habría existido una adecuada planificación para la optimización y recambio de los equipos, que no solo se limitaba a las incubadoras, sino a toda la tecnología necesaria para la atención de un bebé prematuro⁵.

Esta falta de planificación se advirtió categóricamente en las declaraciones del coordinador de la Unidad de Cuidados Intensivos (UCI) de neonatología del hospi-

5 Ver: <https://rpp.pe/peru/lambayeque/lambayeque-una-cronologia-del-caso-de-la-muerte-de-bebes-por-falta-incubadoras-en-el-hospital-regional-noticia-1217081?ref=rpp>

tal, quien aseguró que en la región nacen 23 000 niños al año y que la norma técnica indica que por cada 1000 nacimientos debería existir una incubadora y ventilador mecánico; sin embargo, no manifestó si con esa data las autoridades fueron diligentes en iniciar los procesos logísticos de inversión para la adquisición de dichos equipos. Esto fue más grave aun cuando la misma autoridad afirmó que se requería un presupuesto aproximado de S/ 2 millones para resolver los problemas de la UCI neonatal y, a pesar de ellos, la Contraloría General de la República habría determinado poco antes que el personal del centro médico habría utilizado S/ 1 millón para adquirir tarjetas de canastas navideñas para 1200 personas, según consta en la nota de Radio Programas del Perú.

3.2. La obra inconclusa del Hospital Regional Antonio Lorena del Cusco

Esta obra pública en Cusco fue licitada en el 2012 por un monto ascendente a S/ 197 millones, a la empresa brasileña OAS, a través de un proceso de licitación que el Gobierno Regional del Cusco encargó a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)⁶.

Sin embargo, según un informe de cumplimiento elaborado por la Contraloría General de la República la obra tuvo un valor final de S/ 208.4 millones. El mismo documento señala que hasta el momento el hospital no ha sido concluido. Según la noticia publicada en el diario *El Comercio*, se ha registrado un avance físico de solo el 65%.

Al respecto, según la misma nota periodística, dos colaboradores eficaces declararon ante la fiscalía del caso Lava Jato, que el gerente general de OAS habría manifestado que se pagaron sobornos a operadores del gobernador regional para asegurarse la asignación de dicha obra por un valor del 8% del valor total de la obra, esto es, S/ 15.8 millones de soles en sobornos.

Finalmente, luego de más de 8 años de haberse adjudicado la obra, los pobladores de la Región Cusco aun no cuentan con su hospital regional. Esto afecta seriamente la capacidad resolutoria de la región y la salud de alrededor de 400 mil cusqueños, sobre todo en esta época de pandemia por la COVID-19. Recién en agosto de 2019, el Gobierno Regional del Cusco y el Ministerio de Salud suscribieron un convenio de colaboración interinstitucional por el cual se permitirá culminar las

6 Ver: <https://elcomercio.pe/politica/oas-confeso-pago-sobornos-adjudicacion-hospital-lorena-cusco-noticia-ecpm-640146-noticia/?ref=ecr>

obras y el equipamiento del mencionado hospital, bajo el mecanismo de contrato Estado-Estado por un valor de aproximadamente S/ 250 millones⁷.

3.3. La obra defectuosa del Hospital Regional José Alfredo Olavarría de Tumbes

Esta fue una obra de alrededor S/ 110 millones, adjudicada al consorcio Hospitalario Tumbes, que fue entregada en el año 2013 con inversión de la región y el gobierno central.

Luego de tres años de entregado, se advirtieron vicios ocultos que consistían en serios defectos estructurales de ingeniería que derivó a que la Subgerencia de Defensa Civil de la Municipalidad Provincial de Tumbes declare en estado ruinoso y en riesgo muy alto su infraestructura, ya que ponían en riesgo la vida y la integridad física de los usuarios de los servicios de salud y de los trabajadores del establecimiento de salud⁸.

Según otro informe de la Defensoría del Pueblo, las estructuras presentaban hundimientos, la infraestructura registraba rajaduras que estaban a punto de colapsar, las líneas de agua y desagüe y las redes eléctricas se encontraban en estado ruinoso, tal como se puede apreciar en las siguientes imágenes.

Imagen 1
Ministra de Salud inspeccionando las fallas estructurales
del Hospital Regional



Fuente: Panamericana TV

⁷ Ver: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/50120-minsa-y-gobierno-regional-del-cusco-suscriben-convenio-para-construccion-y-equipamiento-del-hospital-antonio-lorena>

⁸ Ver: <https://www.defensoria.gob.pe/tumbes-defensoria-del-pueblo-demanda-a-gobierno-regional-tomar-acciones-ante-deficiencias-de-hospital-regional-2/>

Lamentablemente, la evacuación del hospital estuvo plagada de dificultades debido a que se habilitó un hospital de campaña que producto de las lluvias de la zona generó empozamiento de aguas y lodo.

3.4. Otros casos

Como se puede advertir de los casos anteriores, las deficiencias en la capacidad operativa y la corrupción en la ejecución de las inversiones públicas han tenido un impacto negativo en los objetivos de la descentralización relativos al crecimiento regional y contrarrestar la disparidad regional. Sin embargo, no son los únicos casos. La Contraloría General de la República ha emitido una publicación en el cual resumen los casos de los once gobernadores regionales denunciados por presuntos actos de corrupción y las principales acciones de control en marcha, en los cuales se puede advertir actos irregulares en distintos sectores⁹.

4. Asociación Público Privadas: modelos de EsSalud

Los casos vertidos en la sección anterior son solo algunos ejemplos de décadas de deficiencia del Estado de la inversión descentralizada en salud, cuyo rostro más oscuro hemos sido capaces de apreciar en plena pandemia de la COVID-19. Esta realidad de carencia de oferta pública que hemos heredado de gobiernos anteriores ha generado muertes y que la sociedad haya sido víctima del comportamiento oportunista de los agentes privados propietarios de clínicas y proveedores de oxígeno medicinal, que no han estado a la altura solidaria de las circunstancias.

Si bien esos agentes pueden ser objeto de reproche social, lo cierto es que el problema no se deriva de una falla en nuestro modelo de economía social de mercado, sino en una falla de la regulación, una falla de la actuación del Estado. La oferta de cualquier país con un sistema de salud digno y tuitivo de los derechos de sus ciudadanos debe estar basado principalmente en una oferta pública que sea capaz, idónea, con rostro humano y de calidad, y tener en el sector privado una oferta importante pero complementaria. Si embargo, en nuestro país el modelo es a la inversa: la oferta privada se ha constituido sobre la base de nuestra oferta de servicios de salud idóneo

⁹ Ver: http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/a869f95a-8b8e-46f1-a594-1479d734a6c9/Boletin_Control_Presidentes_Ene2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a869f95a-8b8e-46f1-a594-1479d734a6c9

y de calidad; mientras que la salud pública se ha vuelto complementaria y muchas veces colapsada.

Basta analizar solo algunos datos para advertir que, como país, tenemos muchas brechas por cerrar en materia de salud pública. Según información brindada por EsSalud, por ejemplo, en la seguridad social existen brechas de alrededor de S/ 28 000 millones en infraestructura y S/ 11 000 millones en equipamiento (camas). Asimismo, existe una brecha asistencial de personal profesional en salud de alrededor de 9 mil médicos y de 12 mil enfermeras (EsSalud, 2019).

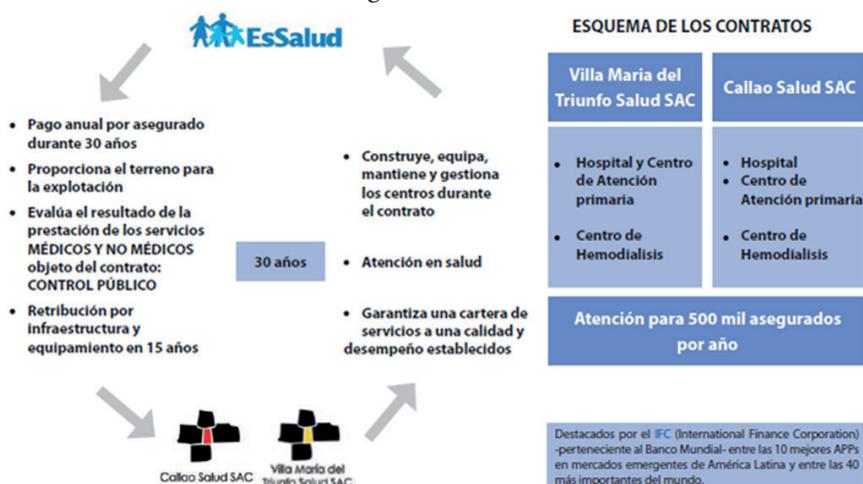
Un instrumento de gestión que ha permitido mejorar los servicios de salud a la población asegurada de EsSalud son las Asociaciones Público Privadas (APP), modelo que podría ser tomado como alternativa a las inversiones en obra pública en salud en los gobiernos subnacionales y así evitar los casos que hemos señalado en la sección anterior¹⁰.

El modelo de las APP de EsSalud se observan en el Hospital III Alberto Leopoldo Barton Thompson en el Callao, y en el Hospital III en Villa María del Triunfo, en ambos casos por treinta años, bajo la modalidad de bata blanca¹¹. En ambos casos, el contrato establece un modelo de negocio simple basado en un pago capitado de US\$ 365,53 por persona adscrita en el área de cobertura —incluye el Impuesto General a las Ventas (IGV) de 18%, que exige resultados y garantía de un conjunto de prestaciones con calidad y estándares sanitarios—. El contrato cubre dos complejos hospitalarios, Callao Salud S.A.C. y Villa María del Triunfo S.A., en que laboran 3000 personas (EsSalud, 2019).

10 Según el Ministerio de Economía y Finanzas no son APP los proyectos cuyo único alcance sea la provisión de mano de obra, de oferta e instalación de equipo, construcción o ejecución de obras públicas ni la explotación y/o mantenimiento de activos de dominio privado del Estado. Por tanto, con las APP se tendría la participación del sector privado en el diseño, construcción, financiamiento, operación, mantenimiento, transferencia o reversión del activo, etc., lo que implica que el privado asuma una gran parte de los riesgos inherentes al proyecto, según se defina en el Contrato de APP. Ver: <https://www.mef.gob.pe/es/obras-por-impuestos?id=3971>

11 Modelo integral de APP en Salud que se otorga la prestación de servicios administrativos, no asistenciales y de prestación asistencial en salud (atención, tratamiento, imágenes, seguimiento, promoción de la salud, etc.).

Gráfico 3
Modelo de Negocio de la APP de EsSalud



Fuente: EsSalud, 2019.

Según la información brindada por EsSalud (2019), algunos beneficios del modelo de APP en centros de salud son:

- Para los asegurados: mejor acceso a servicios cercanos y con capacidad resolutoria.
- Para EsSalud: mejor cobertura prestacional, supervisa indicadores de calidad, lo cual es un incentivo explícito para disminuir complicaciones y muertes evitables.
- Para la sociedad operadora: en el modelo de pago capitado, la empresa desarrolla estrategias para evitar el daño y sobreconsumo de prestaciones, genera ahorros, para maximizar la eficiencia en la producción de servicios.
- Para el sistema de salud: puede identificar, reconocer y replicar las estrategias de gestión para evitar el daño y sobre consumo de prestaciones.

Además, este modelo disminuye los actos de corrupción, debido a que su gestión puede ser encargada a PROINVERSIÓN; y en su diseño intervienen, mediante informes, el Ministerio de Economía y Finanzas; y la Contraloría General de la República en la versión inicial y final del contrato, antes de su firma.

Finalmente, cabe destacar que, en las experiencias de EsSalud, se ha calculado que se han logrado un mejor valor por el dinero de los aportes de los asegurados, frente a la alternativa de contratar una obra pública y que la entidad pública se encargue de su operación y mantenimiento.

5. Conclusiones

Sobre la base de lo desarrollado en este documento, se pueden arribar a las siguientes conclusiones:

- La Gobernanza Pública es un proceso en el cual el Estado articula y coordina los esfuerzos, recursos y energías dispersas de los actores gubernamentales y no gubernamentales para la formulación y ejecución de acciones y políticas públicas en beneficio de la sociedad.
- Un aspecto de la Gobernanza Pública es la denominada Gobernanza Multi-nivel que se enfoca en interacciones verticales entre los niveles de gobierno nacional y subnacionales, y horizontales entre las unidades administrativas subnacionales en un determinado territorio funcional. Esta Gobernanza Multinivel es el nuevo enfoque de gestión que se aplica para la descentralización, entendida como una política de Estado permanente, dinámica, irreversible, democrática, integral, gradual y subsidiaria.
- Pese a los esfuerzos realizados existe una preocupación por la bajísima ejecución presupuestal de los gobiernos subnacionales que, en el 2019, representó solo el 46% de ejecución del presupuesto en inversión pública de los gobiernos regionales.
- La asignación y el incremento de presupuesto a las autoridades de los gobiernos subnacionales —sin la existencia de una correlación directa con la capacidad de gasto o una capacidad casi nula para manejar la escala y alcance de estas inversiones o asegurar su seguimiento sobre el impacto de dichas inversiones en los resultados esperados sobre la sociedad— puede convertirse «(...) en una receta para la corrupción y la toma de decisiones sin rendir cuentas».
- Los casos de corrupción y carencia de capacidad de gasto en las inversiones públicas no son ajenos en el importante campo de la salud pública. Existen casos que han afectado directamente el derecho fundamental a la vida y la salud de las personas. Entre ellos, se pueden mencionar: el caso de las muertes de treinta neonatos en el Hospital Regional de Lambayeque por falta de compra de incubadoras; la obra inconclusa del Hospital Regional Antonio Lorena del Cusco por presuntos actos de corrupción; y la obra defectuosa del Hospital Regional José Alfredo Olavarría de Tumbes.
- Frente a ello, una de las modalidades que puede generar un mayor valor por dinero y lograr el objetivo de la política de descentralización respecto del cierre de brechas en salud y reducir la disparidad regional se constituye en las Asociaciones Público Privadas. Ello, en la medida que traslada no solo

la ejecución de la obra al sector privado, sino también la operación y mantenimiento retribuidos previo cumplimiento de indicadores de resultados y satisfacción. Además, este modelo disminuye los actos de corrupción, debido a que su gestión puede ser encargada a PROINVERSIÓN y en su diseño interviene, mediante informes, el Ministerio de Economía y Finanzas, y la Contraloría General de la República en la versión inicial y final del contrato, antes de su firma.

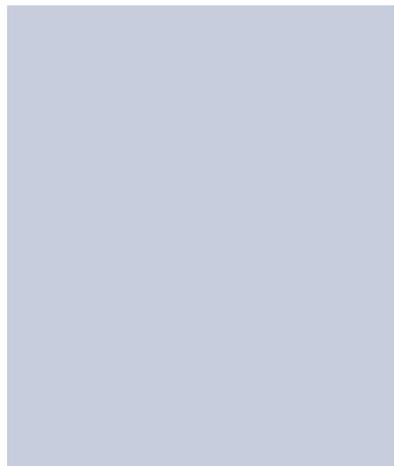
Referencias

- Alva, M.A. *Presentación sobre Ejecución en Inversiones en el 12° GORE Ejecutivo*. <http://www.descentralizacion.gob.pe/index.php/presentaciones/>
- Bayón, M. (2018). «El neoinstitucionalismo y el Banco Mundial: gobernabilidad y gobernanza». *Economía y Desarrollo*, 160(2), 1-12.
- Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). (2011). *Good Practice Guide on Public Sector Governance*. <https://www.apec.org/Publications/2011/03/Good-Practice-Guide-on-Public-Sector-Governance>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2016). *Perú. Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/Estudios-de-la-OCDE-sobre-Gobernanza-P%c3%bablica.-Per%c3%ba.-Gobernanza-Integrada-para-un-Crecimiento-Inclusivo.pdf>
- Pratz, J. (2005). «Modos de gobernación de las sociedades actuales». Cerrillo, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. pp. 145-172. Madrid: INAP.
- Presidencia del Consejo De Ministros. Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM). (2019). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2019*. http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/Informe_de_Descentralizacio_n2019-pdf.pdf
- Seguro Social de Salud (2019). *Plan Estratégico de Inversiones 2019-2035*. VIDENZA Consultores.
- Seguro Social de Salud. (2019). *Libro Blanco. Hacia la modernización de la seguridad social en el Perú*. Volumen II.
- Tribunal Constitucional. Sentencia emitida el 11 de noviembre de 2003, en el proceso de inconstitucionalidad tramitado con Expediente N°0008-2003-AI/TC.



CAPÍTULO 7

Lucha contra la delincuencia y el crimen organizado



CRIMINALIDAD ORGANIZADA: LAS GRIETAS DEL ESTADO QUE POSIBILITAN SU EXPANSIÓN

Carlos Z. Vásquez

1. Introducción

El crimen organizado refleja, dentro de los procesos del Estado, las fisuras y contradicciones para su prevención y control. Analizarlo no solo supone conocer su estructura, metodología criminal en su actuar, sino también destapar, como efecto domino, una serie de déficits (Zúñiga, 2010), por parte del Estado en el trabajo de sus causas o factores que lo propician (prevención primaria y secundaria), así como de la detección, investigación o sanción (prevención terciaria).

Cuando se habla de crimen organizado, comúnmente, se hace referencia a las formas tradicionales ya conocidas a nivel mundial: el tráfico ilícito de drogas, la trata de personas, el lavado de activos o el tráfico de armas. Sin embargo, este se manifiesta en diferentes formas y varía, metodológica o estructuralmente, de acuerdo con las características que presenta cada una de las sociedades y, sobre todo, de su estructura o procesos sociales, económicos, políticos o culturales.

Así, por ejemplo, en Europa la criminalidad organizada ha estado asociada, para el caso de Italia, con la mafia; en Portugal con actos ilícitos en el mercado financiero; en Alemania asociado al lavado de activos; y, en España, con el terrorismo. De este lado del charco, la criminalidad organizada ha estado vinculada a los carteles de drogas, como es el caso de México o Colombia; al narcotráfico, como el caso de Perú, Bolivia y Ecuador; o, a las pandillas criminales como el caso de las Maras en Guatemala, las mismas que se han expandido a otros países en Centroamérica: El Salvador, Honduras o México.

En este trabajo se abordará el fenómeno que representa el crimen organizado para el Perú, pero específicamente en los procesos que facilitan la expansión de nuevas modalidades criminales, especialmente en el robo o hurto de vehículos y autopartes. La importancia de analizar esta variable radica en conocer las nuevas metodologías utilizadas por el crimen organizado, identificando las grietas que deja el Estado, en especial, para sustentar la siguiente hipótesis: la globalización y el libre mercado ha traí-

do consigo un efecto perverso, la expansión del crimen organizado que se desarrolla paralelamente a la actividad económica de las grandes corporaciones, aprovechando las grietas que deja el Estado en su regulación.

2. El crimen organizado en el Perú

La globalización ha traído consigo la integración de los mercados a escala global. Esto ha permitido, a su vez, la integración de los países en la búsqueda de mayores mercados (consumidores), mejorar la capacidad de producción (productos innovadores) frente a la competencia, asegurar y reducir la cadena de suministros necesarios, establecer innovadoras soluciones (como el traslado de la producción a países de bajo costo, impuestos, etc.), buscando un crecimiento económico más rápido, un mejor ingreso y —con ello— la reducción de la pobreza, al menos como premisa.

Paralelamente, el crimen ha encontrado —en el marco de la globalización— diversos canales y rutas que le permiten generar nuevas oportunidades de lucro ilícito. Bajo esta premisa, el crimen organizado instrumentaliza las bondades del mercado internacional para generar ganancias: distorsionando las competencias de los mercados mundiales (tráfico de vehículos, celulares, oro); aprovechando las grietas que dejan los Estados fallidos (tráfico de armas, municiones, ciberdelito, piratería); tejer alianzas ilícitas (corrupción, trata de personas, tráfico de drogas, delitos ambientales); hasta llegar a degradar el Estado de derecho, algo fundamental de una sociedad (terrorismo).

Así, al igual que el comercio, el crimen organizado ha adaptado su capacidad y oferta a las demandas del mercado ilícito, ha aprovechado los flujos e insumos del mercado legal, ha operado a escala mundial, ha acumulado ganancias exorbitantes a través del blanqueo de capitales. Para ello, han evolucionado en sus estructuras, pasando de tipologías jerárquicas a otras más flexibles; de un grupo que dirige toda la organización, a una combinación de numerosas células manejadas por un solo coordinador o una red de entidades autónomas que actúan juntas sobre una base transaccional (UNDOC, 2012).

Veinte años atrás (2000), la comunidad internacional suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Abrumados por el crecimiento sostenible del crimen organizado a nivel internacional, los Estados miembros manifestaron la necesidad de que la acción de la ley —al igual que el actuar de las organizaciones criminales— atravesara las fronteras, reconociendo desde entonces que su lucha no podía seguir basándose en el uso únicamente de medios nacionales. Así, se aprobaron tres protocolos, conocidos hoy como los protocolos de Palermo, que incluyen a la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y el de armas de fuego.

La convención, por primera vez, abordó el tema del crimen organizado en tres niveles. El primero de ellos fue a nivel sustantivo: la definición de una organización criminal, la necesidad de penalizar el blanqueo del producto del delito, de la corrupción, de la responsabilidad de las personas jurídicas. El segundo fue a nivel procesal: la necesidad de decomisos e incautaciones, técnicas especiales de investigación, protección y asistencia a testigos y víctimas, análisis de la información y capacitación. El tercer a nivel es de cooperación internacional, jurisdicción, extradición, asistencia judicial recíproca e investigaciones conjuntas.

Para el 2012, tras el análisis de 200 casos y ejemplos de leyes nacionales basadas en la Convención, los Estados parte daban cuenta de las buenas y malas prácticas que se habían desarrollado y presentaron el primer compendio internacional.

Tabla 1
Buenas prácticas y problemas reiterados a nivel internacional (2012)

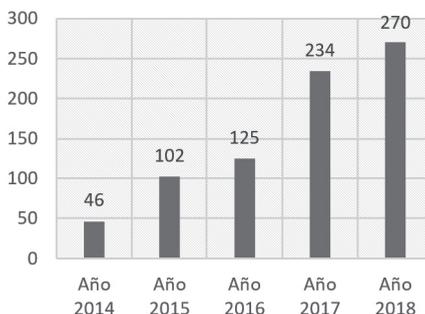
VARIABLE	BUENAS PRÁCTICAS	PROBLEMAS REITERADOS
A NIVEL SUSTANTIVO	Legislaciones han adecuado el concepto de crimen organizado.	La importancia de penalizar la conspiración y la asociación ilícita.
A NIVEL PROCESAL	Uso instrumental del sistema mundial de comunicaciones seguras de policía (I-24/7). Las investigaciones que abarcan toda la estructura, grupos o redes, independientemente de cuan pequeño es el caso. Enfoque holístico para abarcar el mayor número posible de personas involucradas. Uso de técnicas especiales de investigación (interceptación de comunicaciones, entregas vigiladas). Protección de testigos y colaboradores.	Coordinar y consolidar investigaciones y procesos. Optimizar los esfuerzos de fiscalías en contra de grupos criminales. La necesidad de un nuevo concepto de cogestión de la investigación y judicialización. El decomiso del producto del delito. La especialización de los operadores.
A NIVEL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Oficinas conjuntas de aplicación de la Ley (Europol y Eurojust). Equipos Conjuntos de Investigación. Comunicaciones y difusiones.	Consolidación de los ECI's.

Fuente: UNDOC (2012).

El Perú ratificó la Convención de Palermo el año 2002 y, once años después (2013), promulgó la Ley N°30077, Ley Contra el Crimen Organizado, que recoge los principales elementos sustantivos, procesales y de cooperación internacional que establece la Convención.

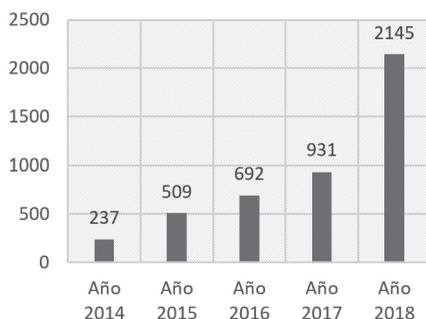
En los primeros cinco años de vigencia de la Ley N°30077 se intervino a 770 organizaciones criminales (gráfico 1), así como a 4514 personas presuntamente miembros o colaboradores de estas (gráfico 2). Así, mientras que la intervención de organizaciones criminales creció en un 486%, la de las personas intervenidas en un 805% en el mismo quinquenio.

Gráfico 1
Organizaciones criminales intervenidas (2014-2018)



Fuente: Macro Regiones Policiales de la PNP.

Gráfico 2
Personas intervenidas por crimen organizado (2014-2018)



Fuente: Macro Regiones Policiales de la PNP.

Vale mencionar que la promulgación de la Ley N°30077 permitió el adelantamiento del Código Procesal Penal, promulgado por el Decreto Legislativo N°957 a nivel

nacional, cuerpo adjetivo además que contemplaba las técnicas especiales de investigación reconocidas por la Convención de Palermo. Con ello, el ejecutivo además inyectó un monto —el mismo que incluye su sostenibilidad— por S/ 107'726,738 millones para la creación del subsistema y la creación de las Fiscalías Especializadas en Crimen Organizado (FECOR); de la División de Investigación de Delitos de Alta Complejidad (DIVIAC) de la Policía Nacional del Perú (PNP); y, del fortalecimiento de la Sala Penal Nacional.

Tabla 2
Presupuesto asignado para la implementación de la Ley N°30077 - Pliegos

PRESU- PUESTO ASIGNADO	MP	PJ	MININTER (PNP)	MINJUS (DP)	TOTAL S/.
LEY N°30077	19,745,174.00	14,024,246.00	3,080,000.00	6,775,741.00	43,625,161.00
Sostenibili- dad	32,303,040.00	18,316,140.00	12,163,456.00	1,318,942.00	64,101,577.00
Total	52,048,214.00	32,340,386.00	15,243,456.00	8,094,683.00	107,726,738.00

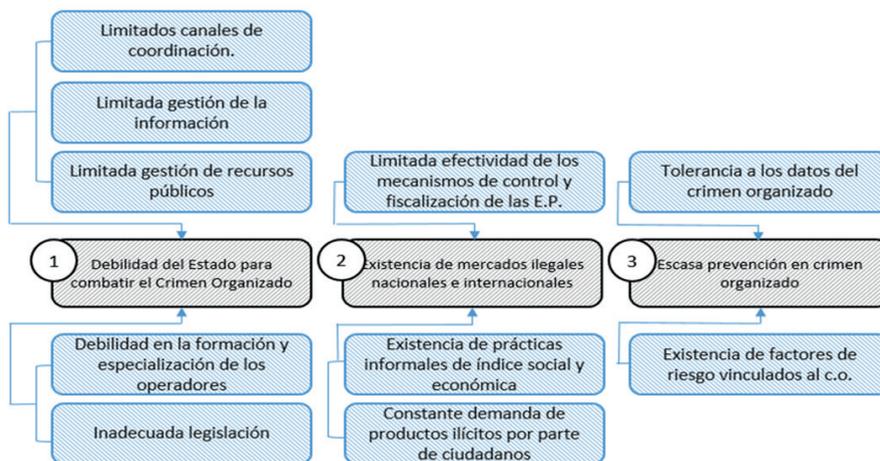
Fuente: Reportes remitido por los pliegos a la ST CEI-CPP-MINJUS GP/PJ - GP/MP - OGED/MINJUS - OGP/MININTER

Pese a los resultados obtenidos, la información obtenida en los primeros cinco años de vigencia de la Ley N°30077 también da cuenta de la necesidad de su fortalecimiento. Por ello, mediante Decreto Supremo N°17-2019-IN, el ejecutivo aprobó la Política Nacional Multisectorial de lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030, la misma que da cuenta del modelo del problema público que presenta el Estado en la lucha contra este flagelo. Así, se plantea tres grandes causas estructurales que pasamos a explicar:

- a. La debilidad del Estado para combatir el crimen organizado: la limitada gestión en recursos públicos (infraestructura, rotación del personal), de información (estadísticas confiables, datos dispersos, duplicados o no existen), canales de coordinación (excesivo recelo en el acceso a la información), legislación actualizada (inclusión de nuevas figuras delictivas) y especialización de los operadores (investigación e inteligencia).
- b. Existencia de mercados ilegales: la limitada efectividad de control y fiscalización (desarticulación parcial y reagrupación de sus integrantes), demanda de productos ilícitos (no se sanciona al consumidor), prácticas informales sociales y económicas (evasión tributaria, soborno).

- c. Tolerancia a los delitos contra el crimen organizado: la escasa prevención (programas no articulados e insuficientes), factores de riesgo (familiares, sociales, estructurales), tolerancia social al delito (coimas, sobornos, vara, argollas y robo de servicios públicos).

Gráfico 3
Modelo de problema público (causas)



Fuente: Política Nacional Multisectorial de lucha contra el CRIMEN ORGANIZADO 2019-2030

3. El comercio internacional automotriz y el crimen organizado

El mercado automotriz es uno de los principales mercados a escala global. Para el año 2018, la venta mundial de vehículos superó los 90 millones de unidades en un año, manteniendo un crecimiento anual promedio de 4.1% desde el 2009. Se estima que, en la actualidad, existen más de mil millones de vehículos en uso¹.

El Perú, en un mundo globalizado, no es ajeno a este mercado. En primer lugar, tenemos a las importaciones como puerta de ingreso de vehículos. Información disponible muestra que, en los últimos cinco años, 739 964 vehículos livianos han ingresado al territorio nacional vía importación (ver gráfico 4). En promedio, unos 14 mil vehículos livianos ingresan al territorio nacional anualmente. Esta información no contiene a los vehículos pesados (camiones, tracto, minibús u ómnibus), mucho

¹ Ver: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/01/03/companias/1515010595_544866.html

menos los vehículos menores (motos y trimotos). Solo en el 2017, según información se SUNAT, las importaciones peruanas de vehículos livianos ascendió a 2,035 millones de dólares, un 3.4% más que el 2018².

Ingresados al territorio nacional, el siguiente eslabón de la cadena es la comercialización de estos. Anualmente se registran, ante la SUNARP, la venta promedio de 155 mil vehículos livianos, determinando que —en solo cinco años— hayan ingresado 775 497 nuevos vehículos al parque automotor nacional (ver gráfico 5).

Gráfico 4
Importaciones de vehículos livianos (2015-2019)



Fuente: SUNARP - Asociación Automotriz del Perú (AAP)

Gráfico 5
Venta de vehículos livianos (2015-2019)



Fuente: SUNARP - Asociación Automotriz del Perú (AAP)

² Ver: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/importaciones-de-vehiculos-livianos-lenta-pero-en-recuperacion>

Un dato adicional importante para tener en cuenta como parte introductoria son las características de la demanda del consumidor nacional sobre vehículos. Esto explicará, más adelante, cómo se mueve el mercado negro e ilícito sobre esta variable. Así, dentro de los vehículos livianos, las SUV (vehículo utilitario deportivo) o todoterrenos, han experimentado un crecimiento del 32% de sus ventas en los últimos cinco años; mientras que los automóviles y las camionetas (SW), que lideran las ventas en el mercado nacional, han tenido una caída del 31%. Esto explicaría el nuevo poder adquisitivo y las nuevas preferencias del consumidor que explican la demanda.

Gráfico 6
Venta de vehículos livianos por tipo (2015-2019)



Fuente: SUNARP - Asociación Automotriz del Perú (AAP).

La Asociación Automotriz del Perú (APP)³ comunicó que, para el año 2019, el parque automotor nacional bordeaba los 2.9 millones de vehículos (livianos y pesados) con una edad promedio de 13.6 años por vehículo, siendo la tasa de renovación vehicular del 5.5%.

El movimiento global de capitales, bienes y servicios, sumado al desarrollo tecnológico, no solo ha determinado el incremento del comercio internacional, como el caso de la venta de vehículos en el mundo en lo que a este artículo concierne, sino también ha permitido a la criminalidad organizada utilizar (o mejor sería decir, explotar) los tejidos del comercio internacional para lograr ganancias ilícitas (Zúñiga, 2010, p.163).

La política de precios de los fabricantes, a lo que se suma la de las concesionarias, deriva en la existencia de dos mercados ilegales: el mercado de autopartes y el mercado de la reventa. Ambos se nutren de dos grietas estatales: los factores situacio-

³ Ver: <https://aap.org.pe/aap-los-efectos-de-un-parque-automotor-escaso-y-antiguo-2/>

nales (desestructuración del Estado o crisis institucional) y factores sociales (la desigualdad económica o poder adquisitivo minimizado del consumidor). En suma, la política de precios de los carros y sus partes o repuestos tienen una influencia directa sobre la consideración de los delincuentes al momento de cometer el delito (Norza-Céspedes, Duarte, Castillo y Torres, 2013).

4. Revisando los patrones y series del delito de robo de vehículos: rentabilidad versus riesgos

El delito de robo o hurto de vehículos no es de reciente data. Es más, se dice que estos son ampliamente conocidos, especialmente por la policía, lo que debería facilitar el diseño e implementación de políticas públicas para contrarrestar su alta ocurrencia (Carrión y Tocornal, 2009, p. 1), aunque las cifras nacionales e internacionales parecieran decirnos que el mercado ilegal está ganando cada vez más terreno⁴.

Para poder entender el crecimiento internacional de este delito es de suma importancia estudiar los factores o procesos que lo facilitan. A ellos los llamaré grietas. No me referiré en este trabajo a factores sociales como la desigualdad, ampliamente estudiada. El presente estudio se centrará en el análisis de determinados factores de riesgo o situacionales que se dan dentro del libre mercado. Para ello, se ha tomado teorías que explican estos factores, especialmente por lo útiles que resultan para explicar fenómenos, hacer cosas y resolver problemas en situaciones concretas (Abitol y Botero, 2005, p. 134). Así, el análisis costo-beneficio que realiza la criminalidad sobre este tipo de delitos parte de las oportunidades que se presentan y posibilitan su comisión (teoría de la oportunidad). Es decir, la ausencia de un guardián o protección eficaz⁵ o, sobre la intencionalidad y racionalidad de la acción (teoría de la intencionalidad y

4 Interpol (2018) da cuenta que más de 143 000 vehículos fueron identificados como robados a nivel mundial gracias a la base de datos SMV. Unos 130 países han transmitido sus datos sobre vehículos robados y realizaron más de 256 millones de búsquedas en el sistema. Ver: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Delinuencia-relacionada-con-los-vehiculos/Lucha-contra-la-delinuencia-relacionada-con-los-vehiculos>

5 Cohen y Felson, 1979, p. 604: Por otra parte, la convergencia en tiempo y espacio de tres elementos (delincuentes motivados, objetivos adecuados y la ausencia de guardianes eficaces) parece útil para comprender las tendencias de las tasas de criminalidad. La falta de cualquiera de estos elementos es suficiente para impedir que se produzca un delito patrimonial. La convergencia en tiempo y espacio de objetivos adecuados y la ausencia de guardianes eficaces puede dar lugar a incrementar los índices de delincuencia sin que aumenten o cambien las condiciones estructurales que motivan a las personas a cometer delitos (traducción propia).

racionalidad) que se produce cuando los beneficios superan los costos que se podría afrontar (Abitol y Botero, 2005, p. 134). En suma, no se puede desconocer que —en el proceso de la decisión criminal— se considera diversos elementos de costo-beneficio, tales como: días, horarios, zonas, etc., incluso cuando los delincuentes fueron influenciados por drogas, patologías u otros desordenes, siempre primara la factorización de ganar si, en el camino, existen grietas que favorecen el hecho criminal⁶.

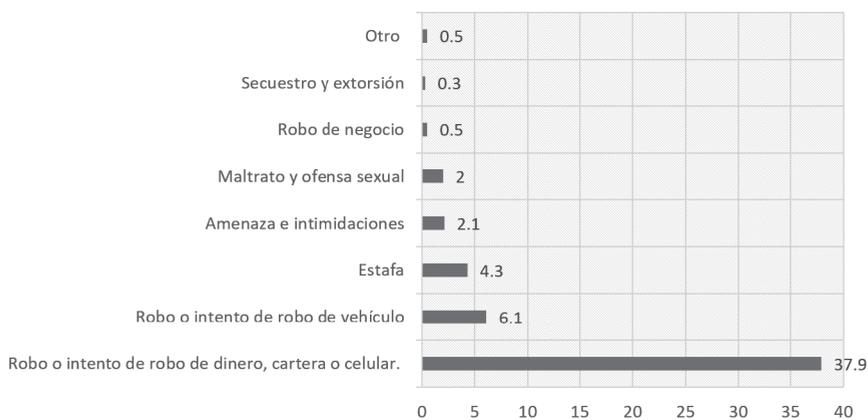
A continuación, sobre la data disponible, veremos un conjunto de series sobre el hurto y robo de vehículos y autopartes, con lo que podremos determinar los patrones usados en este delito.

4.1. Victimización y robo de vehículos

Las cifras de victimización son uno de los principales indicadores que miden, con mayor proximidad, los niveles de criminalidad (Murria y Gonzales, 2012, p. 3). El fundamento es que no solo abarcan los indicadores de denunciabilidad (hechos denunciados), sino también la cifra negra (hechos no denunciados). Así, según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), para el año 2019 —a nivel de tipología delictiva— el robo o intento de robo de vehículo es el delito de segunda mayor incidencia en tasas de victimización, donde 6 de cada 100 habitantes de 15 y más años manifestaron haber sido víctima de este delito en los últimos doce meses.

6 Norza-Céspedes *et. al.* (2013): Los criminales (por tratarse de delitos contra la propiedad) actúan racionalmente (análisis costo-beneficio), en el marco de un contexto en el que su motivación confluye con un objeto deseable y la ausencia de un guardián eficaz (control formal o informal). Por lo tanto, quedan por fuera del análisis (al menos de manera inicial) aquellos factores asociados a patologías o desordenes propios de los delincuentes que podrían explicar la conducta por sí mismos.

Gráfico 7
Víctimas según tipo de hecho delictivo (2019)



Fuente: INEI (La variable vehículo comprende: auto, camioneta, autopartes de vehículo automotor, motocicleta, moto taxi o bicicleta).

4.2. Denuncias y recuperados

Corrobora la rentabilidad de los robos o hurtos de vehículos la serie de denuncias policiales entre el periodo 2014-2018. En promedio, se presentan a nivel policial unas 17 800 denuncias por este delito anualmente, unos 48 vehículos diarios⁷ con una tendencia creciente. Así se muestra el año 2019, donde se denunciaron el robo o hurto de 19 084 vehículos a nivel nacional (ver cuadro 10).

El mismo cuadro muestra la respuesta estatal frente al delito. Según la información estadística (cuadro 11), en promedio el 78% de los autos que fueron materia de denuncia han sido recuperados (14,865). Sin embargo, como se ve para el año 2019, el 22% de ellos no han sido recuperados (4,219), y se desconoce su paradero⁸.

⁷ Según DIPROVE, solo en Lima se roban 21 vehículos diarios, esto es el 50% de los vehículos robados a nivel nacional. Ver: <https://www.msn.com/es-pe/noticias/peru/los-veh%C3%ADculos-m%C3%A1s-robados-en-lima/ss-AADIUHm>

⁸ Tocornal y Frey (2009, p. 9): establecen al respecto que «estos ilícitos son resistentes a la acción penal preventiva, presentando una baja tasa de esclarecimiento en diversos países».

Gráfico 8
Denuncias de robo de vehículos (2015-2019)



Fuente: Ministerio del Interior (MININTER) – Dirección de Estadística y Monitoreo de la Oficina de Planeamiento Estratégico Sectorial.

Gráfico 9
Recuperados versus diferencia (2015-2019)



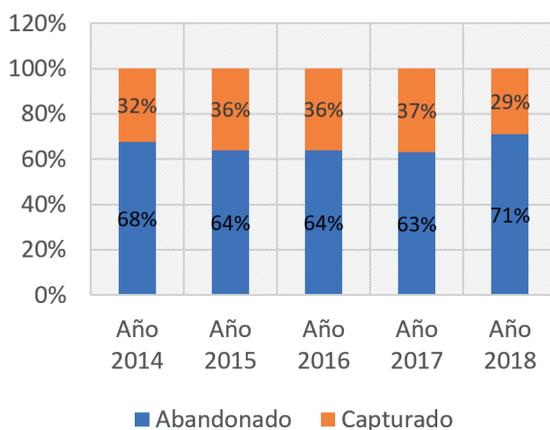
Fuente: Ministerio del Interior (MININTER) – Dirección de Estadística y Monitoreo de la Oficina de Planeamiento Estratégico Sectorial.

Información disponible determina que solo el 25% del parque automotor (solo vehículos livianos o de uso regular) cuenta con seguro vehicular frente a una eventual pérdida total por robo. La misma información confirma que en el año 2016 se produjeron 230 000 siniestros, lo cual abarcaría al 36% de los vehículos livianos asegurados. De estos, las pólizas cubiertas por pérdida total como consecuencia del robo de vehículo representan solo el 1.1%. Aunque la cuota parece bajísima en relación con el universo de las pólizas que se pagan, la Asociación Peruana de Empresas

de Seguros (APESEG) ha manifestado que estas representan una cantidad importante que pagan las aseguradoras: 14% del monto total. Para el 2016, de los US\$ 210.5 millones pagados por indemnizaciones, US\$ 34.6 fueron por pérdida total a consecuencia del robo del vehículo⁹.

Otra variable que explica la respuesta estatal frente a este delito, y que sirve para explicar su alta rentabilidad, es la metodología de la recuperación. En promedio, solo el 34% de los vehículos recuperados son por captura policial, mientras que el restante 66% de los vehículos son recuperados por haberse encontrado abandonados. Esta variable ha sido estudiada por su factorización en la disminución de riesgos, por cuanto mayores distancias significa mayores riesgos de captura: desconocer las rutas de escape al no ser áreas familiares; la distancia entre las locaciones de robo y donde se abandonan provee una información consistente y distintiva de dicha conducta (Norza-Céspedes *et al*, 2013).

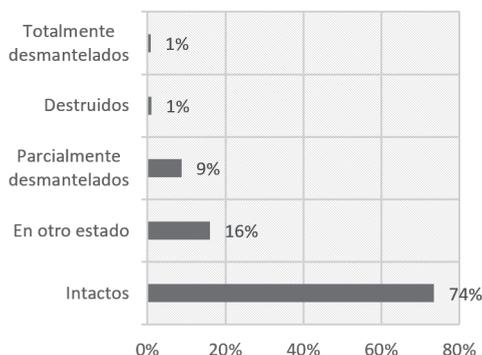
Gráfico 10
Abandonados versus capturados (2014-2018)



Fuente: Ministerio del Interior (MININTER) – Dirección de Estadística y Monitoreo de la Oficina de Planeamiento Estratégico Sectorial / DIPROVE.

⁹ Ver: <https://gestion.pe/economia/apeseg-14-indemnizaciones-seguros-vehiculares-son-pagar-robo-autos-134072-noticia/?ref=gesr>

Gráfico 11
Estado de los vehículos recuperados (2018)



Fuente: Ministerio del Interior (MININTER) – Dirección de Estadística y Monitoreo de la Oficina de Planeamiento Estratégico Sectorial / DIPROVE.

Al final del eslabón, donde solo tres de cada diez robos de vehículos son capturados, al 26% de los vehículos recuperados se les ha sustraído partes o autopartes; mientras que el restante 74% fueron encontrados intactos por diversos factores: robo con extorsión (devolución del vehículo tras el pago), utilizado para la comisión de otros delitos o, simplemente, abandonados.

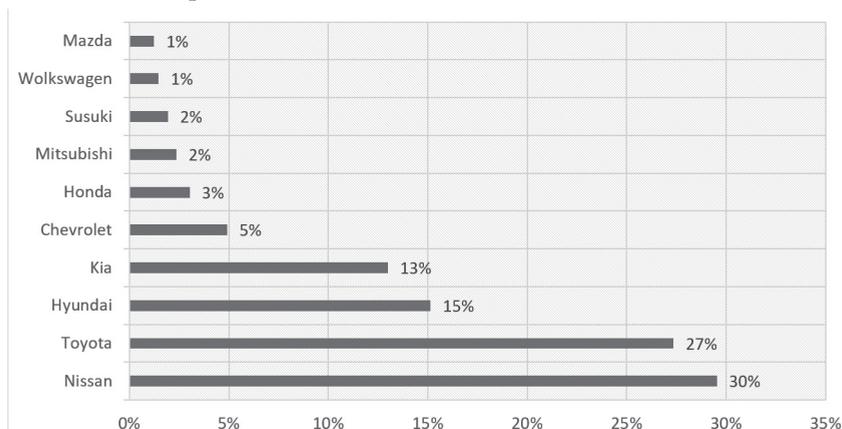
4.3. La rentabilidad en las marcas y la disminución del riesgo a través del medio comisivo, días, horas y otros patrones

El *top ten* de las marcas de mayor incidencia en el robo de vehículos, en definitiva, está relacionado al mismo *ranking* de marcas importadas que ingresan al mercado nacional¹⁰. Esta relación está íntimamente ligada a la oferta y demanda del mercado negro, ya que robar o hurtar estas marcas ofrecen mayores probabilidades de su comercialización¹¹. Por ello, la rentabilidad es la primera motivación de las personas que se involucran en estos delitos (Norza-Céspedes *et al*, 2013, p. 58).

10 Según la Asociación Automotriz del Perú (AAP), las marcas que ocuparon el top 10 en la categoría de automóviles importados en el acumulado de enero a diciembre 2018 son: Kia, Hyundai, Toyota, Suzuki, Chevrolet, Volkswagen, Nissan, Mazda, Great Wall y Renault. Ellas acumularon el 90.1% del mercado.

11 Larrea, 2009, p. 2: «El factor comercialización es determinante en este tipo de delito, son robados los vehículos (según el tipo, marca y edad) más numerosos en el mercado, puesto que, ofrecen mayores probabilidades de ser negociados en el medio, sea como partes y repuestos o como un solo cuerpo».

Gráfico 12
Top 10 de las marcas vehiculares robadas (2018)

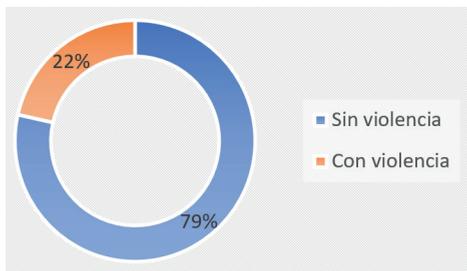


Fuente: DIPROVE

La modalidad comisiva también marca un derrotero sobre la rentabilidad de este delito. Actividades rutinarias, patrones relacionados al uso de la ciudad, concentración poblacional, entre otros, son factores estudiados por la criminalidad para reducir los riesgos en su comisión. Información al año 2018 por parte de DIPROVE confirma lo dicho, donde ocho de cada diez vehículos —técnicamente hurtados— son sustraídos sin violencia (vehículos estacionados, no presencia del propietario o víctima); mientras que solo dos de cada diez son sustraídos violentamente —técnicamente robo— a la víctima o propietario del vehículo (ver gráfico 13).

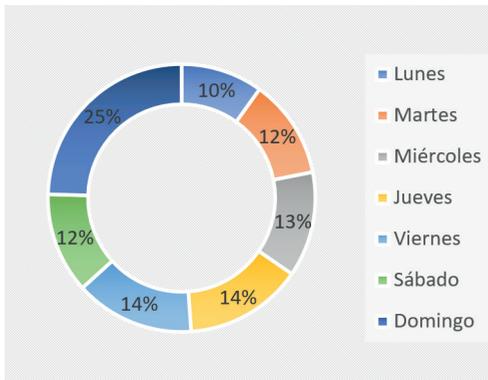
Los días de su comisión muestran que, en la mayoría de los casos, estos delitos se incrementan los fines de semana; en especial, los domingos, día en que se reportaron el 25% de los vehículos robados en el año 2018 (ver gráfico 14). La doctrina ha llamado nodos de actividad a los diferentes lugares con múltiples funciones (educativas, culturales, económicas-comerciales, sociales, etc.) que generan un uso intensivo tanto de actividades legales como ilegales (Norza-Céspedes *et al*, 2013, p. 58). En suma, lugares tales como estacionamientos, centros comerciales, restaurantes, cajeros automáticos, teléfonos públicos, estaciones de gasolina, universidades, lugares nocturnos, entre otros, donde falta prevención situacional (vigilancia, iluminación, videocámaras, etc.) son un predictor significativo para el robo de vehículos, lo que sugiere la necesidad de examinar dichas nodos y el diseño de calles como una política para su reducción o control.

Gráfico 13
Robo versus hurto (2018)



Fuente: DIPROVE

Gráfico 14
Días de la comisión (2018)



Fuente: DIPROVE

Lo dicho hasta aquí determina que el delito de robo o hurto de vehículos es una actividad ilícita altamente rentable, donde una de las principales fuentes de ingreso es la venta de autopartes. La maximización de la rentabilidad radica en la minimización del riesgo de ser capturado. Se trata, además, de un delito pluriofensivo que afecta la propiedad vehicular de las víctimas, implicancias financieras para las compañías de seguro, la seguridad de los negocios, reputación de los productores e importadores y, sobre todo, en la seguridad ciudadana y su efecto en la percepción nacional.

Tabla 3
Rentabilidad versus riesgo- variables sobre vehículos robados

VARIABLE	RIESGO	RENTABILIDAD
Robo o hurto de un vehículo antiguo	Menor riesgo, vulnerar las medidas de seguridad son conocidas o relativamente fáciles.	Hay una rentabilidad asegurada.
Robo o hurto de un vehículo nuevo	Mayor riesgo, la vulneración de las medidas de seguridad cada vez son más complejas (GPS, computadoras, trabagas, etc.).	La rentabilidad es mayor, por cuanto requiere mayor expertiz o trabajo para «lavar» a un nuevo vehículo o sus autopartes (nueva identidad o legalización de las placas de rodaje o falsificación de documentos).
Robo y hurto de autopartes	Menor riesgo si solo se trata de partes o autopartes que no requieren el traslado del vehículo;	La rentabilidad está asegurada.
	Mayor riesgo si se va a «desguazar» todo el vehículo, por cuanto se necesita de operarios y lugares para el desmantelado.	La rentabilidad es mayor. Se estima que esta puede duplicar o triplicar, dependiendo de las partes.

Fuente: Elaboración propia.

5. La aparición del crimen organizado en el robo de vehículos, nuevas modalidades

Durante mucho tiempo, la respuesta del Estado a este tipo de criminalidad ha sido una de naturaleza reactiva, incluso su tratamiento ha sido la de un delito informal o de pequeños reducidos. Ejemplo de ello ha sido y son los operativos que se realizan en

mercados negros de autopartes¹². Esto determina que —casi siempre— el Estado llega al último eslabón, esbozando políticas como una mayor sanción a la receptación¹³ o, incluso, la necesidad del marcaje de las autopartes recuperadas o comercializadas¹⁴, pese a que la legislación nacional establece que —desde su importación— el ingreso de un vehículo debe registrarse, incluidas sus autopartes, aunque luego veremos cómo estas normas forman parte de las grietas del Estado que favorecen estos delitos¹⁵.

En la actualidad, el abordaje internacional del delito de robo de vehículos parte por reconocer que no se trata ya de un delito informal, sino de la preexistencia de empresas u organizaciones criminales con un alto grado de sofisticación¹⁶. Estas organizaciones criminales tienen una interconexión directa con sus asociados dentro del mercado legal. Se trata de una clara alianza con los poderes públicos y la economía legal que no se puede desconocer, y esto se corrobora cuando las ganancias ilícitas llegan a un fondo común: el lavado o blanqueo del dinero. Es precisamente este el estadio donde confluyen la economía ilegal y la formal (Zúñiga, 2010, p. 164).

Si esto es así, entonces debemos abordar el delito del robo de vehículos desde el análisis de las estructuras de estas organizaciones criminales, su metodología y el aprovechamiento de las grietas que deja el estado en el mercado formal para poder blanquear sus ganancias. Seguir pensando que se trata de un delito de reducidos es desconocer la existencia de lo que implica el desguazar un vehículo, los fraudes a nivel de títulos, las clonaciones actuales de la identificación de un vehículo, el desmontaje

12 En el año 2013, el Estado anunciaba el cierre definitivo, tras operativos policiales, el cierre de conocidos mercados negros como San Jacinto o La 50. Ver: <http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/?p=786>. Siete años después, los operativos continúan en dichos lugares, ver: <https://panamericana.pe/buenosdiasperu/locales/298591-recuperan-autopartes-robadas-operativo-san-jacinto>

13 Ver: <https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=251537>

14 Ver el proyecto de reglamento del D. Leg. N°1214 que dicta medidas de prevención para combatir los delitos patrimoniales relacionados con vehículos automotores y autopartes. <https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/RM-Nro-0712-2016-IN.pdf>

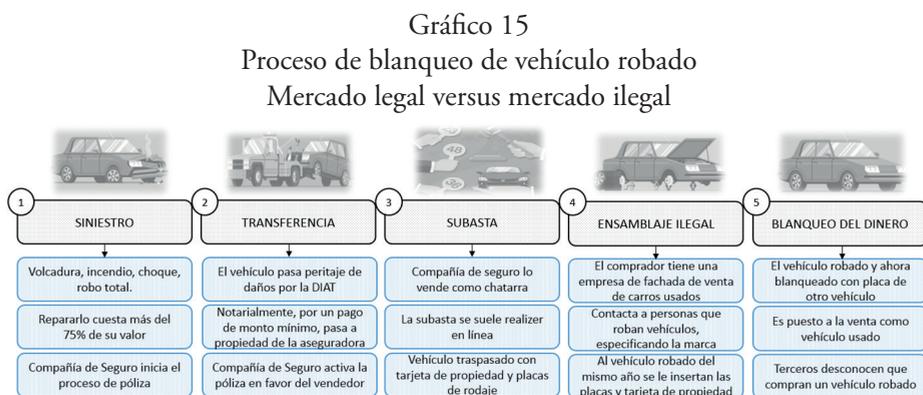
15 Desde hace ya más de diecisiete años, la norma nacional exige que, para la importación de vehículos, se registren los códigos de identificación vehicular, determinados y consignados por el fabricante del vehículo, individualizan a éste (art. 7° del D.S. N°58-2003-MTC).

16 Interpol (2018) COM/FS/2018-03/DCO-02. Temas de Interés. Delitos relacionados con vehículos. Menciona «La delincuencia relacionada con vehículos es una actividad con un alto nivel de organización que afecta a todas las regiones del mundo. En la mayoría de los casos, este tipo de delitos está vinculado a otras actividades de la delincuencia organizada que van desde el tráfico de drogas y de armas hasta el terrorismo internacional. Rara vez se roban automóviles para uso personal; con frecuencia son objeto de un comercio ilícito destinado a obtener los medios económicos y logísticos necesarios para cometer otros delitos. Por consiguiente, se puede afirmar con seguridad que en toda operación compleja de delincuencia organizada los delitos relacionados con los vehículos cumplen una función destacada».

de sus piezas, el uso de la tecnología para su transferencia, la comercialización de los vehículos o autopartes, así como el blanqueo de las ganancias.

5.1. El blanqueo de vehículos, una nueva metodología

En un reciente estudio realizado en el año 2020 por la Dirección General contra el Crimen Organizado del Ministerio del Interior se destaca una nueva forma de abordar este fenómeno¹⁷ y se da cuenta de cómo el crimen organizado se ha especializado y tecnificado en el robo de vehículos en el Perú. Para ello, explicaré el flujo preexistente y, sobre el mismo, cómo el crimen organizado aprovecha estas grietas que deja el Estado para generar ganancias ilícitas.



Fuente: DGCO - MININTER

a. Primer eslabón: los vehículos siniestrados

Una de las formas de retirar definitivamente un vehículo de circulación nacional, conforme a la legislación vigente¹⁸, es cuando aquel se ha siniestrado o destruido en su totalidad, ya sea por efectos de accidentes de tránsito, factores climáticos u otras circunstancias que terminan afectando sus condiciones técnicas. En este caso, el propietario debe solicitar al Registro de Propiedad Vehicular el cierre de la partida registral, debiendo adjuntar la Placa Única Nacional de Rodaje del Vehículo.

¹⁷ Valga la oportunidad para reconocer el trabajo de Keila Garrido Gózales, el Mayor (r) PNP Juan Alfonso Flores Almaraz, y el equipo conformado por Gelin Espinoza Prado, Verónica Ayala Richter y Carlos Rodríguez Monzón, equipo con el que tuve el honor de trabajar y conocer este excelente trabajo realizado íntegramente por ellos.

¹⁸ Art. 143° del D.S. N°058-2003-MTC.

El primer eslabón de la cadena legal que muestra las grietas del Estado se da en los siniestros vehiculares que cuentan con pólizas de seguro. Para activar la póliza, la empresa aseguradora exige al asegurado diferentes documentos, tales como: denuncia policial del hecho¹⁹, dosaje etílico, así como el peritaje de daños realizado por la Policía Nacional. Cuando este último arroje un daño que supere el 75% del valor del vehículo, la aseguradora —conforme a su normatividad interna— decreta que el siniestro es total, procediendo a activar el seguro: entrega del monto pactado de la póliza.

Aquí se produce una primera grieta a nivel policial: en la actualidad no existe, según el estudio del MININTER, un manual de procedimientos operativos que les diga a las comisarias que reciben denuncias por robo de vehículos, cómo proceder para verificar —con un rigor mínimo profesional— que no se trata de denuncias falsas que luego son aprovechadas por las organizaciones para el procedo de clonación de vehículos. Las entrevistas de campo determinaron que un solo efectivo policial había recibido 114 denuncias por pérdida de placas de rodaje y tarjetas de propiedad, y —durante el 2014— un solo efectivo policial de la comisaría de la Victoria atendió cincuenta denuncias de una sola persona; probablemente todas falsas (Dirección General contra el Crimen Organizado, 2020, p. 21).

La segunda grieta se da a nivel interinstitucional: las compañías aseguradoras comunican sus siniestros vehiculares por robo a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS). Conforme al Decreto Supremo N°016-2019-IN, el mismo que aprueba el reglamento del Decreto Legislativo N°1214, que dicta medidas de prevención para combatir los delitos patrimoniales relacionados con vehículos automotores y autopartes, establece en su primera disposición final que, en el marco del deber de colaboración con la Policía Nacional, la SBS debe remitirle mensualmente el listado de vehículos que fueron reportados como robados y siniestrados. Dicha obligación hasta la actualidad no se produce. Esto permitiría a la PNP poder verificar, en sus operativos policiales, la existencia o no de vehículos clonados.

b. Segundo eslabón: transferencia del vehículo a la compañía aseguradora

Para finalizar el pago de la póliza, el vehículo siniestrado debe pasar a manos de la empresa aseguradora. Para tal efecto, el estudio de MININTER determinó que, en realidad, se realiza una transferencia simbólica, por un monto mínimo, a fin de transferir la propiedad a la compañía. Además de la transferencia, el asegurado entrega

19 Esto explica, no solo nacionalmente sino también internacionalmente, la baja tasa de cifra negra de este delito, debido a la exigencia —como requisito para activar la póliza— de la denuncia policial. No obstante, solo el 25% de los vehículos ligeros en el Perú cuentan con seguros.

las llaves, tarjeta de propiedad, para luego recoger el cheque (Dirección General contra el Crimen Organizado, 2020, p. 17).

Como se dijera líneas arriba, el propietario debe solicitar —tras el siniestro del vehículo— a los Registros de Propiedad Vehicular el cierre de la partida registral, y debe entregar las placas de rodaje. Lo que el estudio de MININTER demostró es que, una vez que el vehículo siniestrado ha pasado a manos de la aseguradora —quien además es la nueva propietaria—, esta no comunica a los registros públicos, mucho menos da de baja a las placas de rodaje, sino que pasa a subastarlo con todo ello, contraviendo así lo dispuesto en la legislación nacional²⁰.

Aquí se produce una nueva grieta: la falta de una sanción frente al incumplimiento —por parte de las aseguradoras como personas jurídicas— de no haber dado de baja el vehículo siniestrado de los registros vehiculares.

c. Tercer eslabón: la subasta en línea

Las compañías de seguro, ahora ya como propietarias del vehículo siniestrado, pasan a subastarlos. La subasta —que es lícita— se realiza en línea, bajo el uso de diferentes páginas que guardan la confidencialidad, en muchos casos, de la transacción. Esta metodología también se experimenta en otros países, la cual es aprovechada por organizaciones criminales para hacerse de toda la documentación legal que se genera en este tipo de subastas (Velásquez, 2011, p. 359), lo que le permitirá posteriormente lavar el dinero.

El estudio realizado por MININTER determinó que, una vez aprovechada la subasta en línea (por la cual la aseguradora no solo le transfiere el vehículo siniestrado sin haberlo suspendido de los registros vehiculares como exige la normatividad nacional), la organización adquiere además la placa de rodaje y la tarjeta de propiedad, documentos que facilitan luego el blanqueo del vehículo.

Esta es una gran grieta que permite el Estado: la metodología —aparentemente negligente de las aseguradoras— no se trata de una simple omisión. El estudio de MININTER determinó que las mismas han encontrado en ella una forma de recaudar dinero para solventar las indemnizaciones que cubre el seguro, solo así se puede explicar por qué un vehículo siniestrado a pérdida total se puede vender en línea a precios considerablemente altos (Dirección General contra el Crimen Organizado, 2020, p. 21).

20 Dirección General contra el Crimen Organizado, 2020: 15: El problema de blanqueo de vehículos robados se da porque las compañías de seguro comercializan los vehículos siniestrados a pérdida total sin cumplir lo establecido en el Decreto Legislativo N°1214 y su Reglamento Nacional de Vehículos. Tras declarar un vehículo como siniestrado a pérdida total, la compañía de seguros debería de solicitar a la SUNARP la baja o cancelación de la partida registral del vehículo. Sin embargo, el incumplimiento de esta acción ha sido aprovechado por las organizaciones criminales.

Mientras se redactaba el presente artículo, se revisó una de las páginas web más visitadas y usadas por las compañías de seguro. Conforme al siguiente cuadro, puede observarse la subasta de una SUV-KIA, donde se establece que se trata de un vehículo siniestrado y se menciona que se transfiere con placa de rodaje y tarjeta de propiedad, ya que el trámite de cambio de placas y entrega del SOAT vigente no está a cargo de la compañía. Por motivos de seguridad, hemos cubierto el número único de placa de rodaje. En la página el precio base de oferta era de 5 mil dólares americanos.

Imagen 1
Subasta en línea de autos siniestrados (2020)

Descripción detallada [Arriba](#)

SUV

MARCA: KIA
MODELO: SPORTAGE (4X4)
AÑO: 2012
PLACA: V40.068
SINIESTRO: 487182
TARJETA DE PROPIEDAD: SI
LLAVE: SI
UBICACION: SUPERBID LURIN
ESTADO: SINIESTRADO

LA VENTA DE LOS VEHÍCULOS SE REALIZA EN LA MODALIDAD DE "DÓNDE ESTÁ Y COMO ESTÁ". LOS DATOS Y FOTOGRAFÍAS SON REFERENCIALES. EL VEHICULO SINIESTRADO PRESENTA DAÑOS, FALTANTES U OTROS, ES RESPONSABILIDAD DEL COMPRADOR VERIFICAR QUE EL NUMERO DE SERIE Y NUMERO DE MOTOR CORRESPONDEN A LA UNIDAD. EL TRÁMITE DE CAMBIO DE PLACAS Y ENTREGA DEL SOAT VIGENTE NO ESTÁ A CARGO DE LA COMPAÑIA
EL PRECIO EN DOLARES INCLUYE IGV. DEBE AGREGAR 10% DE COMISIÓN AL PRECIO MOSTRADO.

En el estado en que se encuentra(n).
 Nos reservamos el derecho de corrección de posibles errores de tecleo.

Información Adicional [Arriba](#)

Información adicional
 Video lote
 Mapa de ubicación

Fuente: Superbid

Lo dicho determina la incapacidad para producir reglas claras que estén a la altura de los nuevos desafíos abiertos por la globalización (Ferrajoli, 2006, p. 302). Por ejemplo, no existe norma nacional que regule las subastas en línea de vehículos siniestrados en el territorio nacional. La respuesta no pasa por una norma interventora en el libre mercado, pero tampoco se puede dejar de legislar al respecto, produciendo una anomia general: el estudio del MININTER arrojó la existencia de personas que compraron entre 10 a 133 vehículos siniestrados a pérdida total en línea, muchos de los cuales se encuentran ahora circulando y trasferidos a terceras personas. La pregunta que se hace el MININTER cae de madura: ¿si eran vehículos siniestrados, es decir inservibles, porqué se encuentran circulando? La respuesta es lógica: dichos vehículos han sido, en el mejor de los casos reparados con autopartes usadas o robadas; en el peor de los casos se trata de un vehículo robado con las placas de uno siniestrado.

d. Cuarto eslabón: ensamblaje ilegal del vehículo

La Ley contra el Crimen Organizado, Ley N°30077, se basó en la Convención de Palermo y sus protocolos para definir a una organización criminal. Se estableció que estas requieren de tres o más personas que se reparten tareas o funciones, cualquiera sea su estructura. Este criterio permite no solo establecer una estructura jerárquica o vertical, sino también las estructuras horizontales o flexibles. Esto último se da en organizaciones criminales que se alimentan de grietas del mercado legal, al establecer empresas fachadas y tener colaboradores esporádicos de reducidos o ladrones por *delivery*, a los cuales se les encarga determinadas piezas o vehículos, por año, marca, etc. De esta forma, la organización, como una gran empresa, no hace participar a sus proveedores de las ganancias finales²¹.

En el caso bajo análisis, el estudio del MININTER determinó que —una vez adquirido el vehículo siniestrado por subasta en línea— la organización se agencia de un vehículo robado con las mismas características, al cual se le inserta la Placa Única Nacional de Rodaje, número de serie y motor del siniestrado, a través de miembros especializados. Así, el estudio llama blanqueo del vehículo, puesto que se le ha alterado los números o códigos de identificación vehicular (VIN), para luego pasar a venderlo como vehículo usado.

e. Quinto y último eslabón: la venta del vehículo

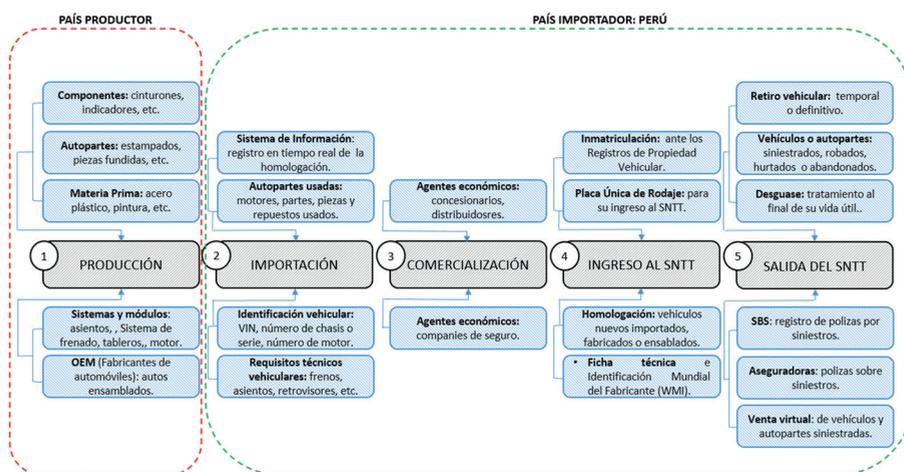
Bajo la fachada de una empresa de venta de vehículos usados, se pone en venta —con la identidad (VIN), placa de rodaje y tarjeta de propiedad del vehículo siniestrado— un vehículo robado. El estudio del MININTER determinó que los vehículos siniestrados subastados por compañías de seguro entre el 2014-2019 están sirviendo para blanquear vehículos robados, lo cual estaría movilizándolo unos 86 millones de soles anualmente; esto es, que en los últimos cinco años el crimen organizado —bajo esta metodología— podría haber movido ganancias superiores a los S/ 429 millones, una actividad ilícita sumamente rentable con bajo factor de riesgo en su control, como parece seguirá sucediendo si no se conocen las grietas del Estado que lo alimentan.

21 Ferrajoli, 2006: 305: En todos estos casos, la pequeña delincuencia es directamente promovida por las organizaciones criminales, que explotan las condiciones de miseria, necesidad y marginación social de la mano de obra que trabaja para ellas. También la criminalidad organizada presenta, como ha demostrado Vincenzo Ruggiero, una estratificación de clase, pues la pequeña criminalidad empleada es a su vez explotada por la gran criminalidad integrada en los grupos dirigentes.

6. Conclusiones y recomendaciones finales

Esta última parte del presente artículo será esbozado tomando en cuenta el proceso o flujo que existe en el Estado para el ingreso y salida de un vehículo del sistema nacional de transporte terrestre. En palabras simples, desde que ingresa un vehículo al Perú hasta su vida final útil, y determinar en dicho proceso qué grietas o agujeros negros tiene el Perú. Para ello, he diseñado el siguiente cuadro que pasaré a explicar.

Gráfico 16
Las grietas o agujeros negros del Estado versus robo de vehículos
Ingreso y salida de vehículos del parque automotor



Fuente: Elaboración propia.

6.1. La información y corresponsabilidad de los productores de vehículos

Todo vehículo cuenta con información —desde fábrica— esencial en la lucha contra el robo y tráfico de vehículos. Esta contiene —como un documento de identidad único— los códigos de identificación vehicular, determinados y consignados por el fabricante del vehículo que lo individualizan, tales como el VIN (Vehicle Identification Number) o el Número de Identificación Vehicular, el número de chasis o serie, el número de motor y otros de igual relevancia.

Interpol, por ejemplo, ha integrado su base de datos con mucha información a nivel internacional, incluye la de los productores. En 2018, más de 143 000 vehículos fueron identificados como robados a nivel mundial gracias a la base de datos SMV.

Adicionalmente, más de 130 países han transmitido a Interpol sus datos sobre vehículos robados a nivel nacional, lo cual les ha permitido realizar más de 256 millones de búsquedas.

Entre los proyectos internacionales se encuentran INVEX. A través de este, más de diecisiete países y algunos fabricantes seleccionados intercambian información periódicamente con Interpol. Igual sucede con el proyecto FADA-RI, mediante el cual se proporciona acceso al sistema alemán de identificación de vehículos a los países miembros de Interpol con la finalidad de verificar vehículos falsificados adulterados²².

La recomendación en esta primera línea es la implementación de un sistema de información que registre y pueda interoperabilizar los registros de las diferentes instituciones que intervienen desde el ingreso hasta la salida de un vehículo del territorio nacional. Este, además, debe integrarse a las grandes fuentes de datos de carácter internacional como Interpol. Aunque parece una tarea titánica, la experiencia de los robos de celulares y la implementación del Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad (RENTESEG), por parte del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTTEL) y su interconexión a grandes bases de datos como la Asociación Global del Ecosistema Móvil (GSMA), parece ser un buen camino para seguir en la metodología del robo de vehículos²³.

6.2. La importación e ingreso de vehículos al Perú, una metodología obsoleta

Hace ya más de diecisiete años se promulgó el Decreto Supremo N°058-2003-MTC, mediante el cual se exige a todos los importadores —al momento de ingresar al territorio nacional un vehículo— los códigos de identificación vehicular, así como el registro de homologación y todas las características registrables. No obstante, dicha información no se encuentra sistematizada hoy en día; por ello, no las autoridades de prevención y persecución penal no tienen acceso a ella. Aquí puede verse una de las grietas más grandes que tiene el Estado para la identificación de un vehículo robado,

²² Ver:

<https://www.interpol.int/es/Delitos/Delincuencia-relacionada-con-los-vehiculos/Lucha-contra-la-delinuencia-relacionada-con-los-vehiculos>

²³ La promulgación del Decreto Legislativo N° 1338, por el cual todas las empresas prestadoras de telefónica en el Perú deben registrar el IMEI del Equipo Terminal Móvil en las listas blancas; los equipos robados en las listas negras, en un mismo repositorio administrado por el OSIPTTEL, por el cual se puede no solo bloquear los equipos, sino también generar acceso directo a la PNP. En dos años de implementación ha permitido bloquear más de cinco millones de equipos robados. Aunque su implementación va lentamente, es un gran esfuerzo en la era de la globalización a destacar.

y quizás la explicación está en la visión de los fines institucionales y no interinstitucional del acopio de la información. Bastará mencionar que, desde el año 2004, al no haberse creado el Número de Registro de Homologación, dieciséis años después, los importadores solo presentan ante SUNAT una declaración jurada del fabricante²⁴.

De otro lado, si bien la legislación interna ha proscrito la importación de autopartes usadas a territorio nacional, nada dice sobre la venta de autopartes usadas al interior del país. Dejan al arbitrio de sus titulares este proceso que, como veremos más adelante, ha sido debidamente regulado en otras legislaciones. El no saber, mucho menos poder identificar el tratamiento que se le da a un vehículo y a sus partes al final de su vida útil es otra de las grietas que genera el Estado en favor del tráfico de autopartes robadas.

La recomendación aquí es la necesidad de una nueva legislación integral, pero no para la creación de barreras burocráticas, sino que sea capaz de generar nuevas reglas mínimas a la altura de los nuevos desafíos abiertos por la globalización: importación, comercialización, corresponsabilidades de los agentes económicos, subastas en línea, inmatriculación, implementación de centros de atención para vehículos al final de su vida útil, prohibición de la venta de autopartes usadas en el mercado interno, etc. Diecisiete años después de la regulación del D.S. N°58-2003-MTC, esta nueva legislación debe abarcar a todas las instituciones involucradas —directa o indirectamente— en el mercado de vehículos y cubrir con ello las grietas que puedan favorecer al crimen organizado.

6.3. Comercialización, la falta de corresponsabilidad de las compañías comercializadoras y las aseguradoras

Muchos agentes económicos participan en la comercialización de un vehículo y sus partes. Entre ellos, los concesionarios, distribuidores y compañías de seguros de vehículos. En legislaciones comparadas, como en el caso de España, estos agentes económicos organizan —bajo una metodología de corresponsabilidad— sistemas de recogida de los vehículos al final de su vida útil para su posterior descontaminación

24 DS. N° 058-2003-MTC, Décimo Sexta Disposición Complementaria. En tanto se implemente lo dispuesto en el Capítulo II del Título VI, se debe presentar a SUNAT, en reemplazo del Número de Registro de Homologación, una Declaración Jurada del Fabricante o de su representante autorizado en el Perú en la que se indique las características registrables y el cumplimiento de lo establecido en el presente Reglamento y la normativa vigente en materia de Límites Máximos Permisibles de Contaminación Vehicular. Tratándose de vehículos de fabricación nacional, dicha declaración será presentada al Registro de Propiedad Vehicular.

y correcta gestión ambiental²⁵. Esto permitiría conocer a dónde van las autopartes finales, su registro, su posible salida al mercado bajo un registro y sistema de monitoreo. Algo que aquí no existe.

En el caso peruano no solo hay una ausencia de corresponsabilidad de los agentes económicos, pues para muestra está la metodología detectada por el estudio de MININTER, donde las compañías de seguro subastan sus vehículos siniestrados —teniendo ya la transferencia de este— con placas y tarjeta de propiedad (incluso SOAT, en algunos casos), contraviniendo la legislación nacional²⁶, contribuyendo a la proliferación del delito bajo análisis.

Aquí, la recomendación suma a lo antes dicho en el sentido de que los agentes económicos (importadores, comercializadores, compañías aseguradoras, entre otros) deben no solo tener obligaciones debidamente establecidas en una ley integral, especialmente en la corresponsabilidad de su actividad con la eliminación de grietas que favorezcan al crimen. Entender ello significa que los 32 millones de dólares pagados por pólizas debido a robo de vehículos han sido, también, por su propia actividad, como es el caso de la subasta en línea contraviniendo la normatividad nacional.

6.4. Ingreso de los vehículos al Sistema Nacional de Transporte Terrestre (SNTT)

El registro vehicular tiene por finalidad registrar a todos los vehículos que ingresan al SNTT, así como sus modificaciones y transferencias, hasta el final de su vida útil. No solo se registran aquellos nuevos y producidos en el extranjero, sino también los producidos (PRODUCE) o modificados (MTC) dentro del territorio nacional.

Aquí existe toda una legislación asistemática e inadecuada que, además, no regula todo el flujo o proceso antes mencionado, sino que imposibilita concentrar la información en un solo sistema de acceso a las autoridades responsables.

6.5. Salida de los vehículos al Sistema Nacional de Transporte Terrestre y el espiral sin fin

Tarde o temprano, todo vehículo llega al final de su vida útil. Su tratamiento final dependerá del estado en que se encuentre. Vehículos siniestrados, abandonados o

25 España, Real Decreto 20/2017, de 20 de enero, sobre los vehículos al final de su vida útil.

26 Artículo 143.2 del D.S. N° 058-2003-MTC, dispone que, en el caso de destrucción o siniestro total del vehículo, «el propietario o el Ministerio solicitarán al Registro de Propiedad Vehicular el cierre de la partida registral, presentando los documentos que acrediten este hecho. En el caso que el propietario solicite el retiro temporal o definitivo, debe adjuntar la Placa Única Nacional de Rodaje del Vehículo».

inoperativos deben pasar, conforme a la legislación comparada, por una gestión de determinados tipos de residuos que permita su reutilización, reciclado y valorización. Pero lo cierto es que aquí se producen las más grandes grietas del Estado por su falta de control y fiscalización.

Por citar algunas grietas: no existe una norma que, prohibiendo la venta de autopartes de un vehículo a nivel nacional entre particulares, regule o impulse la implementación de Centros Autorizados para el Tratamiento (CAT) de los vehículos al final de su vida útil²⁷. Esto permitiría contar con instalaciones, para realizar las operaciones de descontaminación y otras operaciones de tratamiento de los vehículos.

La legislación española, por ejemplo, prohíbe la venta de autopartes usadas entre particulares (mercados negros), obligando al titular de un vehículo que vaya a desprenderse del mismo —al final de su vida útil— a entregarlo a un CAT, ya sea de forma directa o a través de una instalación de recepción²⁸. Dependiendo del estado y establecida la contraprestación, el CAT se encarga de, previo tratamiento de descontaminación, separar las piezas y componentes que se puedan preparar para la reutilización y las comercializarán como piezas usadas o de segunda mano. Así, todo aquel que quiera comprar una autoparte usada podrá realizarlo ante un CAT, quien llevará un registro de este. Con ello, se prohíben los mercados informales o la proliferación la compraventa de autopartes usadas de dudosa procedencia. Esto, qué duda cabe, debe ser desarrollado para todos los vehículos al final de su vida útil y no solo bajo un subsidio del parque automotor que presta servicio público.

Las nuevas metodologías utilizadas por el crimen organizado permiten concluir con la necesidad de establecer reglas claras en el mercado de vehículos y autopartes. Esto no significa la creación de barreras burocráticas o un Estado intervencionista en el libre mercado, sino regular las variables mínimas para eliminar las grietas del cual el crimen organizado se alimenta.

27 Salvo el Decreto de Urgencia N°029-2019 que establece incentivos para el fomento del chatarreo. Vale mencionar que esta norma subsidiada por el Estado solo está dirigida exclusivamente a vehículos que presten el servicio de transporte público de personas y mercancías. Las expectativas de la norma, la que aún no ha sido reglamentada, era la renovación de 20 mil vehículos a julio de 2025, esto es, el 0.001% del parque automotor nacional.

28 Artículo 5° del Real Decreto 20/2017.

Referencias

- Abitol, P. y Botero, F. (2005). Teoría de la elección racional: estructura conceptual y evolución reciente. *Colombia Internacional*, 62: 134.
- Carrión, F. y Tocornal, X. (2009). El robo de vehículos ¡un negocio que prende motor! *Revista Ciudad Segura, Programa Estudios de la Ciudad*, 32: 1. FLACSO – Ecuador.
- Cohen, L. y Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44(4): 604.
- Decreto Supremo N°058-2003-MTC, Décimo Sexta Disposición Complementaria. ESPAÑA. Real Decreto 20/2017, de 20 de enero, sobre los vehículos al final de su vida útil.
- Ferrajoli, L. (2006). Criminalidad y Organización. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie. Año XXXIX (115)*: 302.
- Interpol. (2018) COM/FS/2018-03/DCO-02. Temas de Interés. Delitos relacionados con vehículos.
- Larrea, J.C. (2009). Entrevista, Aseguramiento vehicular: protección al patrimonio de las personas. *Revista Ciudad Segura*, 32: 2. Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO–Ecuador.
- Murria, M. y Gonzales, C. (2012). La seguridad ciudadana: instrumentos de análisis. Área de seguridad. *Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Norza-Céspedes, E.; Duarte, Y.; Castillo, L y Torres, G. (2013). Hurto de automotores y estrategias contra el delito: una mirada desde la academia, el victimario y la Policía. *Revista Criminalidad*, 55(2): 55.
- Tocornal, X. y Frey, A. (2009). Robo de vehículos en el Gran Santiago. *Revista Ciudad Segura, Programa Estudios de la Ciudad*, 32: 9. FLACSO – Ecuador.
- UNDOC (2012). *Compendio de Casos de Delincuencia Organizada. Recopilación comentada de casos y experiencias adquiridas*, Nueva York, p. XV.
- Velasquez-Monroy, C. (2011). ¿Es sostenible la reducción del hurto de automotores mediante atraco en Bogotá? *Rev. Crim.* [online], 53(1): 359.
- Zúñiga Rodríguez, L. (2010). Criminalidad organizada, derecho penal y sociedad. Apuntes para el análisis. *Foro Jurídico*, (10): 157.
- <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18551>



CAPÍTULO 8

La imperiosa necesidad
y urgencia de una conducta
ética y sentido de responsabilidad
más allá del Bicentenario



EL BICENTENARIO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ: LA IMPERIOSA Y URGENTE NECESIDAD DE UNA CONDUCTA ÉTICA Y RESPONSABLE

Carmen Rosa Villa Quintana

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y en derechos y, dotados como están en razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

1. Introducción

El 9 de noviembre del año 2020, el Congreso de la República decidió, con 105 votos a favor, vacar al presidente Martín Vizcarra por incapacidad moral permanente, al amparo del artículo 113 literal 2 de la Constitución Política, norma cuestionada por carecer de claridad respecto de su contenido y alcances, y pese a encontrarse pendiente de decisión la demanda competencial planteada ante el Tribunal Constitucional por el Poder Ejecutivo que permitiría conocer la interpretación sobre los alcances de esta causal.

La vacancia presidencial lograda a la carta de intereses individuales y no del bien común, colocó el 10 de noviembre a Manuel Merino de Lama como presidente de la República. Este hecho causó una profunda indignación y la ciudadanía, en particular los jóvenes, superando sus temores frente a la COVID-19, tomó las calles para expresar su rechazo contra esta medida y contra quienes habían tomado el poder por asalto, reclamando que se respete el sistema democrático¹.

Las manifestaciones tuvieron un desenlace fatal. El día 14 de noviembre dos jóvenes manifestantes —Inti Sotelo Camargo y Jack Brian Pintado Sánchez— perdieron la vida a consecuencia del excesivo uso de la fuerza por parte de agentes de la Policía Nacional. Asimismo, se registraron, al menos, 107 personas con lesiones por

1 Carta Democrática Interamericana. Artículo 3.

proyectiles, inhalación de gases tóxicos y politraumatismos. Al tiempo, se informaba sobre la desaparición de cerca de 60 personas, cuyo paradero fue posteriormente confirmado.

Esta situación crítica generó la caída del régimen golpista encabezado por Manuel Merino de Lama y su gabinete, quienes se vieron obligados a renunciar.

Así, en medio de la crisis sanitaria que vive el país, y a la cadena de malas decisiones para pelear la pandemia de la COVID-19, se sumó la crisis política.

El 16 de noviembre, el Congreso de la República aprobó por 97 votos a favor, 26 en contra y cero abstenciones la candidatura del señor Francisco Sagasti a la Presidencia de su Mesa Directiva, asumiendo en consecuencia el cargo de presidente interino del país, pasando a ser el cuarto presidente del país en menos de cinco años.

El Pleno Tribunal Constitucional, el 19 de noviembre, declaró por mayoría improcedente la demanda competencial sobre la permanente incapacidad moral, renunciado así a revisar el fondo de la controversia y, por tanto, a su función de ser el máximo intérprete de la constitución. La gobernabilidad y la estabilidad democrática del país nuevamente ha quedado a la discreción política de este nefasto Congreso.

Los peruanos y las peruanas no merecemos este sistema político que no responde a nuestra justa aspiración de ser un país próspero, respetuoso del Estado de derecho y del imperio de la ley, en el que todas las personas tengamos acceso a aquello que nos pertenece: ejercer en condiciones de igualdad y dignidad nuestros derechos.

En el contexto de la pandemia de la COVID-19, las brechas sociales, las inequidades y las injusticias, se han manifestado con mayor crudeza, interpelándonos como sociedad y como nación.

Como República, desde nuestro nacimiento, venimos arrastrando una herencia ignominiosa de injusticia, abuso de poder, corrupción e impunidad. Todo ello ha traído desorden social y anarquía, falta de solidaridad e irrespeto por la ley, convirtiéndose en constantes del presente. A este drama histórico se suma la crisis ética. La sociedad no sabe lo que es bueno y lo que malo o, sabiéndolo, decide ignorarlo y satisfacer su interés personal por encima del interés colectivo.

Como peruana, no me siento ni bien ni feliz por lo que día a día, a lo largo y ancho del Perú se vive, con gran dolor y sufrimiento.

El Perú, hasta ahora, no ha logrado consolidar una identidad nacional ni una cultura social y ciudadana basada en una conducta ética y responsable. Si queremos encontrar la luz al final del túnel, debemos actuar como ciudadanos y ciudadanas comprometidos con el cambio de estructuras sociales, económicas y políticas.

¿Cómo encontraremos la luz al final del túnel? Hay que buscar el qué, el cómo y el quién debe hacer dicho cambio.

Se trata de construir una verdadera ciudadanía basada en el ejercicio de nuestros derechos humanos y también en el cumplimiento de nuestros deberes dentro de la sociedad, fomentando el respeto a las reglas y normas de convivencia. Como legado histórico nuestro y propio, las tres máximas del Incario podrían ser una hoja de ruta básica para el cambio en el Perú.

En una reciente entrevista la actual presidenta del Tribunal Constitucional, ella señalaba que: «Han pasado 200 años y seguimos en la misma inestabilidad. Un país sin inclusión, sin tolerancia, un país bastante desmembrado, con una administración y un servicio público que tiene la lógica a la inversa, que piensa que el funcionario está más bien para servirse en lugar de servir al ciudadano. Creo que tenemos realmente muchas cosas que trabajar como colectividad»².

Si ya tenemos el qué hacer e incluso sabemos el cómo hacer el cambio, lo que nos falta, como nación y como sociedad, es identificar el quién debe ser el protagonista de ese cambio. En ese sentido, ese quién no puede ser otro que nosotros. En efecto, somos nosotros los conminados por los deberes que nos marca la historia, los llamados a reencontrar el camino hacia la afirmación de nuestros principios éticos recogiendo nuestra herencia de grandeza histórica y milenaria.

Así, del resultado, nuestro resurgimiento como nación —a partir de los paradigmas y virtudes incluso también del aprendizaje de los errores del pasado— dependerá nuestro futuro. Ese futuro como nación depende exclusivamente de nuestras decisiones y acciones como entidad colectiva y no solo individual. Somos nosotros, sujeto colectivo, nuestros *Yachachiq*³ a los que hay que animar y empoderar.

Decía el tribuno y poeta Manuel Gonzáles Prada⁴ que es necesario «romper el pacto infame y tácito de hablar a media voz». Se trata de llamar a las cosas por su nombre, aunque nos duela. Una reflexión sin concesiones es el camino que nos puede ayudar a alcanzar algunos consensos y asumir una conducta ética y responsable en nuestro país. Para ello, es preciso analizar el actual contexto.

2 Diario *Perú21*, 5 de noviembre de 2020, Marianella Ledesma: “La vacancia es la lucha por el poder”. Entrevista de Patricia Quispe, pquispe@peru21.com.

3 La palabra *Yachachiq* identifica a aquellos campesinos que saben y enseñan. El término proviene del verbo quechua *yachay*, que tiene doble acepción. Significa “enseñar y aprender”. En este sentido, retransmiten los saberes de la comunidad, con un efecto de enriquecimiento mutuo.

4 Manuel Gonzáles Prada, *Páginas Libres*, Discurso en el Teatro Olimpo.

2. La epidemia de la COVID-19 como crisis de los derechos humanos

La pandemia que hoy vive el mundo no se explica solo desde un enfoque sanitario. Factores económicos, sociales y políticos como la pobreza, el desempleo, la corrupción, la violencia, el abuso de poder, la marginalidad, y la discriminación tienen efecto multiplicador en este contexto, afectan seriamente el pleno ejercicio de los derechos humanos y por ello se exige de todas las personas una acción responsable y solidaria. «Solo incluyendo a todas las personas en las estrategias, la COVID-19, la pandemia, podrá ser combatida»⁵.

Nuestra sociedad ha sido puesta a prueba con la COVID-19, y hay que aceptar este desafío teniendo en cuenta que es preciso que la dignidad y los derechos humanos sean los pilares fundamentales de ese esfuerzo y no una consideración accesorio (Michelle Bachelet).

En este contexto, la ética y la responsabilidad social tienen un papel fundamental. Sencillamente, porque la suerte de unos depende de la conducta de los otros; así como la superación de la pandemia dependerá de la respuesta de la comunidad internacional y no solo de cada país.

Es éticamente reprochable la actitud de varios gobiernos del mundo que han usado como manifiesto político el no usar mascarillas, (una de las pocas medidas efectivas para prevenir el virus) y han causado un elevado número de muertos. Alentados por esa «política», hay personas que han querido hallar en esta bandera «una causa por la defensa de la libertad individual».

El individualismo y la falta de solidaridad social está causando miles de muertes por día. Particularmente, en aquellos países donde el liderazgo político ha demostrado ser fallido para enfrentar la COVID-19.

La crisis mundial de valores morales no resulta ajena a nuestra sociedad que se expresa en la ausencia de valores democráticos y una debilidad institucional de profundas raíces.

Más allá de las muertes causadas en el país por la pandemia (35 923 al 2 de diciembre de 2020) —lo que de por sí es ya muy grave— se observa la agudización de la crisis económica y de las brechas sociales, que, incluso antes de ella, en varias regiones del mundo, ya eran muy serias.

Como recientemente señalaba el médico higienista, Diego Armus: «Las epidemias no son democráticas. Pueden afectar a todos, pero los que más mueren son los

5 Hilary Gbedemah, presidenta del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. CEDAW, 24 de marzo 2020.

pobres, los más vulnerables. No hay epidemia que haya afectado más a los ricos que a los pobres»⁶.

La crisis provocada por la pandemia de la COVID-19 ha desenmascarado nuestra vulnerabilidad y dejado al descubierto esas falsas y superfluas seguridades con las que habíamos construido nuestras agendas, nuestros proyectos, rutinas y prioridades⁷.

3. El Perú y el Bicentenario en el contexto de la pandemia

La crisis que vive el Perú, a muy poco tiempo de conmemorarse los 200 años de nuestra Independencia como República, no tiene precedentes.

¿Qué factor o factores han contribuido a generar esta terrible situación? Sin duda alguna lo son la corrupción, el liderazgo político fallido agravado por la emergencia sanitaria debido a la COVID-19 y el modelo económico neoliberal.

3.1. La corrupción

La corrupción es la expresión máxima de la falta de ética pública y de solidaridad social. Ser honesto no es un mérito, es un deber. Es una cuestión ética que va más allá de lo estrictamente legal.

Tal como lo señalara el papa Francisco «la corrupción (...) es la peor plaga social, porque genera gravísimos problemas y crímenes que afectan a todos. Revela una conducta antisocial lo suficientemente fuerte como para disolver la validez de las relaciones y luego, más tarde, los pilares que sustenta una sociedad: la coexistencia entre las personas y la vocación a desarrollarla (...) virus social, fenómeno que lo infecta todo, siendo los pobres y la madre tierra los más perjudicados».

El robo del presupuesto del Estado para satisfacer las ambiciones personales ocupa, de manera constante, los titulares de los diversos medios de comunicación.

6 CIPER Académico. Entrevista de Marcela Ramos. 9 de octubre 2020. Diego Armus, PHD en Historia por la Universidad de California, Berkeley; profesor en *Swarthmore College*, Universidad de Harvard. Autor de *La Ciudad Impura: Salud, Tuberculosis y Cultura en Buenos Aires, 1870-1950*, un libro sobre la tuberculosis en Buenos Aires. Publicada en *The Conversation* y reproducida por la BBC, el 23 de octubre 2020.

7 Luca Pirola. Tres mensajes clave que un joven lector toma de Fratelli Tutti <https://www.jesuits.global/es/2020/10/12/tres-mensajes-clave-que-un-joven-lector-toma-de-fratelli-tutti/>

Quienes están involucrados en estos hechos carecen de conciencia ética y menos aún de un mínimo concepto de solidaridad y responsabilidad social.

Robert Klitgaard (2017, p. 4) pone al problema de la corrupción como un asunto de política pública.

El daño causado por la corrupción es enorme. El historiador Alfonso Quiroz, en su famoso estudio, hizo un cálculo estableciendo, entre el año 1990 al 1999, una pérdida total de \$14 091 millones de a un costo promedio anual de \$ 1409 millones (Quiroz, 2013, p. 541).

El reciente estudio de la Contraloría General de la República determinó «(...) que durante el 2019 la corrupción generó pérdidas a nuestro país por un monto de S/ 23,000 millones. que es alrededor del 15% del presupuesto público ejecutado. Todo este dinero se habría perdido en 2019 por corrupción e inconducta funcional» (Shack, Pérez y Portugal, 2020).

Los recursos que deben destinarse a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos terminan derivándose a favor de grupos específicos por causa de la corrupción.

Así la Contraloría ha señalado que el impacto de la corrupción en el ámbito económico más evidente es el daño patrimonial al Estado, con el consiguiente costo de oportunidad para una mayor cobertura y mejor calidad en la provisión de los bienes, servicios y obras públicas que la ciudadanía demanda y que el proceso de crecimiento económico requiere (Reporte de Economía y Desarrollo (RED) 2019 del CAF - Banco de Desarrollo de América Latina) y, en algunos casos, puede llevar a guiar la inversión hacia proyectos no prioritarios o que no resultan necesarios. Ni que decir de la dimensión social y ambiental de la corrupción, pues esta afecta a los que menos tienen. En la dimensión política, los efectos de la corrupción y la inconducta funcional son igualmente devastadores, pues socaban la confianza de los ciudadanos en sus autoridades y la legitimidad de las instituciones; componentes fundamentales para un verdadero Estado Constitucional de Derecho (Shack, Pérez y Portugal, 2020, p. 13).

De acuerdo con Transparencia Internacional⁸, en el Perú, el 65 % de personas sostienen que la corrupción aumentó en los últimos doce meses. Asimismo, un 96 % considera que la corrupción en el gobierno es un problema grave, y el 90 % o más de los ciudadanos afirman tener poca o ninguna confianza en el gobierno, los tribunales y la policía. Según el índice general de soborno más alto (entre 18 países) el Perú representa el 30 %, mientras que el porcentaje de ciudadanos que recibieron sobornos a cambio de votos es el 27%. El 79% de los entrevistados señalaron que los ciudadanos pueden marcar la diferencia contra la corrupción.

8 Barómetro de la corrupción en América Latina y el Caribe 2019: Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción. Transparency International.

Pese a esta afirmación, hay hechos que muestran que estamos lejos de hacer ese cambio.

Así tenemos que, en el contexto de la pandemia a junio de presente año, según el Ministerio Público se habían registrado un total de 653 casos vinculados con presuntos actos de corrupción, cometidos durante el estado de emergencia por la pandemia en diversas instituciones del país⁹. Así, en el ámbito de la Policía Nacional, se registraron compras de dispositivos biomédicos defectuosos, causado cientos de muertos en el personal policial. En estas compras están comprometidos altos oficiales de la PNP. En el ámbito municipal, la sobrevaloración en la compra de canastas y entregas a los familiares de los funcionarios municipales ha sido materia de denuncia. Lo mismo ha ocurrido en el ámbito regional en el que se ha malversado los fondos públicos e impedido atender la emergencia sanitaria y la protección de la vida humana.

Para enfrentar la pandemia, el Estado destinó presupuesto para la compra material hospitalario y habilitar espacios para la atención y proporcionar apoyo económico a las poblaciones más vulnerables. Las compras se ejecutan, a través de adquisiciones directas que solo están sometidas a una fiscalización posterior. El Ministerio Público ya ha iniciado investigaciones por presuntos casos de corrupción vinculados a la compra de ambulancias, respiradores y otros bienes destinados al sector salud.

La atención de la COVID-19 ha abierto un espacio para que funcionarios inescrupulosos usen su posición de poder para obtener ilegales beneficios en perjuicio de quienes más lo necesitan.

De otro lado, Malem afirma que la corrupción política entendida como «la violación de un deber posicional. Quienes se corrompen transgreden, por activa o por pasiva, algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen».

Lo ocurrido con nuestros expresidentes, desde la recuperación de la democracia, después que la dictadura del régimen de Fujimori/Montesinos cayera como un castillo de naipes, es trágicamente único y sin precedentes, incluso en las Américas.

Uno a uno, con excepción del corto período transicional del expresidente Valentín Paniagua Corazao, los presidentes que lo siguieron están o estuvieron (Alan García Pérez, fallecido) sometidos a investigaciones judiciales y pedidos de extradición como el expresidente Alejandro Toledo Manrique, Ollanta Humala Tasso, Pedro Pablo Kuczynski y ahora Martín Vizcarra Cornejo. A decir del politólogo Alberto Vergara (2019), «nuestros líderes políticos y económicos prosperan bajo las instituciones informales del particularismo: dinero para mi campaña, tolerancia con la corrupción de mis acólitos y recursos para aceptar a mi clientela».

9 Diario *Gestión*. Omar Tello, coordinador Nacional de las Fiscalías Anticorrupción del Ministerio Público. 1 de junio 2020.

Recientemente hemos visto la detención de uno de los líderes y fundadores de un partido político que tiene importante participación en el actual Congreso, en el marco de una investigación que conduce el Ministerio Público y que involucra a participantes de una red criminal conocida como Los Gánsteres de la Política, asociada a los investigados en el caso Los Cuellos Blancos del Puerto caso que nos mostró también con toda su crudeza y gravedad, lo profundo de la corrupción judicial.

Como lo menciona Vergara en su análisis sobre la democracia en el Perú «el sistema político peruano en los últimos años ha funcionado como “una tómbola” corrupta. Los mal llamados partidos reciben aportes y subastan los puestos en las listas para el congreso. A más dinero, más encumbrada tu candidatura. Se trata pues de una política sin lealtades partidarias ni vínculos entre candidatos, partidos y sociedad». A cita de lo señalado por José Rodríguez Elizondo¹⁰ son partidos que gobiernan por la «taquilla».

Hoy en día hay al menos una investigación abierta en el Ministerio Público sobre un partido político que habría desarrollado una estructura clandestina, paralela e ilegal, que lo describe como una organización criminal. Estos partidos, están lejos de tener un comportamiento mínimamente decente guiado por el interés común y la responsabilidad social.

Una de las peores expresiones de la corrupción y contaminación en el aparato de justicia es la ocurrida en el Consejo Nacional de la Magistratura. El monopolio de los procesos de selección, ratificación y destitución de jueces, juezas y fiscales sumada a la discrecionalidad y a la falta de transparencia y rendición de cuentas de los consejeros facilitó la instalación de redes mafiosas al interior de las instituciones de justicia¹¹.

La debilidad histórica institucional de la justicia en nuestro país no es ajena a los efectos de una larga tradición de autoritarismo y de gobiernos de facto que han contribuido a generar una cultura judicial de sometimiento al poder político. Un ejemplo ilustrativo es el rechazo que hizo la Corte Suprema del *habeas corpus* interpuesto por el expresidente José Luis Bustamante y Rivero, quien había sido depuesto por una dictadura venal y corrupta, propiciada y apoyada por la oligarquía del país. La justicia ha mostrado no estar a la altura de los desafíos históricos del Perú.

Hoy se pone en duda la ética de los fiscales, señalados de instigar a aspirantes a colaboradores eficaces. Se ha trastocado la función de investigación por la de instigar y se arriesga la credibilidad de un equipo por su trabajo que sembró una luz de esperanza en la lucha contra la impunidad por los delitos de corrupción.

10 Ver: <https://www.youtube.com/watch?v=H5b7nlcB40g&feature=youtu.be>

11 Robert Kliergaard, doctor en Economía de la Universidad de Harvard, experto en materia de control de corrupción, desarrolló esta fórmula: corrupción es igual a monopolio, más discrecionalidad, menos transparencia. $C=M+D-T$.

En conclusión, tenemos un sistema judicial que *ad portas* del Bicentenario no se ha consolidado como pilar del Estado de derecho, respecto del cual no basta solo la acción de la Junta Nacional de Justicia, (JNJ), sino que se exige un papel más directo y riguroso de la ciudadanía, principalmente para demandar mecanismos de rendición de cuentas¹² y de transparencia.

3.2. El liderazgo político fallido

El liderazgo político idóneo y paradigmático era, y es, indispensable para la consolidación del régimen democrático y el fortalecimiento del estado de derecho. La política, como disciplina del conocimiento, debe organizar lo mejor posible la convivencia social que se enfrenta a un mundo de antivalores tales como individualismo, egoísmo, materialismo, el provecho personal.

En el comportamiento de los líderes políticos y de sus partidos, en el contexto del Congreso de hoy y de cara a las elecciones generales de 2021, se constata el déficit de liderazgo político. El vacío de opciones legítimas y respetables se confirma con lo señalado por Vergara «los políticos peruanos carecen de organizaciones, ideas, militantes» (Vergara, 2019).

En una reciente entrevista, Carmen Mc Evoy señalaba que «lo que se necesita son estadistas con una mente moderna que entiendan los cambios tecnológicos y el nuevo paradigma¹³». Los políticos que hoy están en el Congreso, y que jugaron el triste papel de llevar a Merino de Lama a la Presidencia de la República, tienen cuentas pendientes con la justicia. De los 130 congresistas, 68 tienen procesos en investigación en el Ministerio Público. Alguno de ellos, incluso, tiene sentencia condenatoria¹⁴. Se trata de investigaciones por peculado, abuso de autoridad, coacción laboral, lavado de activos, defraudación, entre otros delitos¹⁵. Estos son los líderes que enarbolan la bandera de la moral pública y la lucha contra la corrupción.

Este Congreso es el que tomará decisiones claves para el futuro del país: el presupuesto público para el año 2021 y el nombramiento de los nuevos magistrados

12 Hace pocos días el diario *La República* dio cuenta del caso de un fallecido vocal supremo provisional a quien, a solicitud del Ministerio Público, se le han incautado importantes sumas en dólares y en soles, que sus herederos disputaban y cuyo origen y existencia, no podían justificar estos herederos, despertando sospechas de fondos ilícitamente obtenidos y de un desbalance patrimonial serio.

13 Entrevista a Carmen Mc Evoy. Fernando Vivas. *El Comercio*, 29 de noviembre 2020.

14 Ministerio Público. Tercera Sala Penal de la Corte Superior de Lambayeque, confirmó sentencia contra Humberto Acuña por el delito de cohecho que le impone la pena de tres años de prisión suspendida.

15 Reportaje de Eloy Marchan. *El Foco*, 6 de noviembre de 2020.

del Tribunal Constitucional. ¿Estarán a la altura de lo que demandamos como ciudadanos?

Ante las próximas elecciones, surge el peligro latente de usar el populismo como una herramienta de identificación y no representación real. Las movilizaciones de masas, actos de aclamación pública, sociales y medios de comunicación, son los canales cuyo objetivo no es la democracia *per se*, sino su particular interpretación de esta¹⁶.

En este escenario, es claro el rechazo ciudadano ante la náusea producida por el quebrantamiento de las normas éticas y jurídicas por parte de algunos de sus líderes. Tal como lo señala Vergara, estamos «en el siglo XXI de tránsfugas, colleras políticas, presidentes apocados y ciudadanía aturdida ante la política de la nada» (Vergara, 2017). Por ello, es también crucial el papel que tienen los partidos políticos, como pilares fundamentales del régimen democrático.

Como lo señala el sociólogo Enrique Peruzzotti, «la ciudadanía se niega a cumplir un papel meramente pasivo y ha asumido una actitud activa de supervisión de sus representantes de manera de asegurar que los comportamientos de los mismos se encuadran dentro de las normas de responsabilidad que dan legitimidad al vínculo representativo. Hay un importante cambio cultural, una actitud más crítica hacia esta clase política: el representado ya no permanece como un sujeto pasivo, sino que asume un rol de monitoreo activo. Ya no se trata simplemente de delegar la confianza en las cualidades personales de un líder. Se trata de una nueva interpretación del contrato representativo que enfatiza el establecimiento de mecanismos y recursos para monitorear y disciplinar a los representantes políticos».

Se trata pues de exigir una ética aplicada y puesta en práctica en el ámbito público. Ética aplicada en los servidores públicos (políticos, congresistas, alcaldes, gobernadores, jueces, magistrados, funcionarios de mandos medios y superiores, así como personal operativo): «implica plena conciencia de su conducta, y de cómo esta se traduce en actos concretos orientados hacia el interés de la ciudadanía»¹⁷.

3.3. El modelo económico neoliberal

El actual modelo económico diluye (Bauman) la cohesión social¹⁸ y profundiza la inequidad, dado que privilegia la economía privada frente a otros modelos que podrían

16 Enrique Peruzzotti. Populism as Democratization's Nemesis: The Politics of Regime Hybridization. *Chin. Polit. Sci. Rev.* DOI 10.1007/s41111-017-0070-2.

17 Ver: https://eprints.ucm.es/23538/1/revista_iapem_De_la_etica_a_la_etica_publica.pdf

18 La cohesión social se puede decir que es la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de

ser alternativas frente a este, y que, además, se basa en una sola fuente de extracción de la riqueza, la extracción de metales y de minerales.

Bajo la premisa de que el Perú es un país minero se va dejando de lado la agricultura nacional en clara contradicción con el ensalzamiento de la culinaria peruana, cuya fuente son los productos que da nuestra tierra.

La buena macroeconómica que llevó al Perú a reducir la pobreza al 20% y la pobreza extrema al 3 % y que permitió un ambiente amigable a la inversión y la integración al resto del mundo, se presentan como gran resultado del modelo económico. Las bondades de este modelo en tanto que no ha sido capaz de sentar las bases de reciprocidad en el trato, como mecanismo de cohesión social (CEPAL, 2007), es ilusorio.

Seguir sosteniendo que este es el modelo económico, mientras las inequidades y las brechas persisten, es ignorar una realidad que necesita cambios urgentes. El papa Francisco en su última encíclica, *Fratelli Tutti*, ha hecho una fuerte crítica a los modelos neoliberales, que ensalzan el papel del mercado y su imposibilidad de ser una forma de resolver la inequidad en el mundo¹⁹.

«Hasta ahora se ha prestado mucha atención a las directivas económicas eficaces para el crecimiento, **pero no tanto al desarrollo humano integral**. Se trata de categorías de personas excluidas con las que todos entramos en contacto en nuestra realidad ordinaria, cuya dignidad está en peligro de ser olvidada. Partes de la humanidad parecen sacrificables en beneficio de una selección que favorece a un sector humano digno de vivir sin límites. En el fondo no se considera ya a las personas como un valor primario que hay que respetar y amparar»²⁰ (resaltado propio).

En el contexto de la pandemia de la COVID-19, las comunidades marginadas del Perú han sufrido y sufren de hambre. Sin embargo, nuestro tejido social fuertemente arraigado desde épocas milenarias en la acción colectiva y en la solidaridad social permitió y está permitiendo enfrentar la crisis pese a que el modelo económico y la arquitectura constitucional que lo sostiene no ha cambiado. Un ejemplo de ello es la acción coordinada para enfrentar el hambre a través de los comedores populares y la olla común.

En un reciente estudio, el Banco Interamericano de Desarrollo ha señalado que «la desigualdad es un determinante importante de las percepciones de justicia en la

todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización. La importancia a la cohesión social radica en el desarrollo que esta supone para toda una sociedad. Cohesión Social. Inclusión y Sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, 2007.

19 Página 12, 8 de noviembre del 2020: *El Papa Francisco fulmina las bases ideológicas y prácticas del neoliberalismo*.

20 Tres mensajes claves que un joven lector toma de *Fratelli Tutti*. Ver: <https://www.jesuits.global/es/2020/10/12/tres-mensajes-clave-que-un-joven-lector-toma-de-fratelli-tutti/>

sociedad. En promedio, a lo largo de las últimas dos décadas, solo uno de cada cinco latinoamericanos ha considerado que la distribución del ingreso en su país era justa. Y, a medida que la desigualdad cambia, también cambian las percepciones. Cuando la desigualdad disminuyó entre 2000 y 2013, una fracción creciente de la población percibió que la distribución del ingreso era más justa, fracción que llegó casi al 25% hacia 2013. Sin embargo, esta fracción disminuyó con la desaceleración económica entre 2013 y 2019. Actualmente, solo el 15% de la población considera que la distribución del ingreso es justa»²¹.

El modelo económico vigente ha demostrado su mayor disfuncionalidad en el sistema de salud, en particular la salud pública, totalmente desarticulada y desarmada. Ningún gobierno, por lo menos desde 1950, ha realizado inversiones significativas en el sector salud. Es un sector quebrantado por la corrupción sistemática.

A diferencia de lo que ocurre en países desarrollados, con economías capitalistas, que tienen un solo sistema de salud, un sistema integrado de salud, el Perú carece de esta arquitectura y organización, siendo un sistema de salud desintegrado y disociado, pues lo que hay son órganos e instancias descoordinadas y que se superponen unas a otras. La primera línea de atención de la salud pública, las postas médicas, no están distribuidas en todo el ámbito nacional o donde existen están simplemente desabastecidas. Emmanuel Macron señaló que «lo que ha revelado esta pandemia es que la salud gratuita, nuestro estado de bienestar, no son costos o cargas, sino bienes preciosos, y que este tipo de bienes y servicios tiene que estar fuera de las leyes de mercado»²².

Por su parte, Antonio Gutiérrez, secretario general de las Naciones Unidas manifestó que «la gran brecha en la cobertura de salud es la razón porque la COVID-19 ha causado tanto dolor y sufrimiento. Los programas de salud pública deben ser inclusivo y equitativo, sin barreras financieras». Lecciones que debemos aprender y poner en marcha.

Tedros Adhanom Ghebreyesus²³, director general de la OMS, ha dicho: «Se necesita una vacuna urgentemente para controlar la pandemia. Sin embargo, la vacuna no corregirá las vulnerabilidades que se encuentran en la base. Una vacuna no puede solventar la falta de inversión generalizada en las funciones esenciales de salud pública y en sistemas de salud resilientes, ni la necesidad urgente de un enfoque unitario (Una Salud) que abarque la salud de los seres humanos, los animales y el planeta que compartimos. No hay vacuna alguna contra la pobreza, el hambre, el cambio climático o la desigualdad. Ninguno de estos retos puede abordarse

21 Busso, M. y Messina, J. *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. (Monografía del BID: 837).

22 Ver: https://www.pagina12.com.ar/pirulo/252868?fbclid=IwAR2osPItpnCCQ5kE_zk7yvv

23 Alocución ante la 73ª Asamblea Mundial de la Salud.

aisladamente. Están profundamente interconectados, como debe estarlo nuestra respuesta». Reafirmando que la salida a la actual crisis de la salud causada por la Pandemia debe ser integral y holística, enfrentando todos los factores multicausales que han provocado esta situación.

Nuestro modelo económico también se expresa en la hegemonía de la educación privada sobre la pública. El sistema educativo privado es regido por reglas del mercado sin rendición de cuentas y dudoso comportamiento transparente. Ocurre lo mismo con las universidades privadas reacias a someterse al escrutinio público y a estándares mínimamente aceptables de comportamiento ético. En el contexto de la pandemia, han mostrado carecer del más mínimo sentido de solidaridad y responsabilidad social, preocupándose más por lucrar que por proveer educación de la mejor calidad para todos, sin importar la capacidad adquisitiva de las familias.

Se ha puesto en juego las generaciones presentes y futuras del país. Una respuesta solidaria y cívica solo puede ser el efecto de una buena educación en valores, con enfoque de género y sin discriminación.

4. Ética y moral

Aristóteles, en referencia a la moral, dice: «depende de nosotros el actuar, también depende el no actuar, y en lo que hay un no, también un sí. De tal manera que, si depende de nosotros el obrar cuando es bueno, también dependerá de nosotros el no obrar cuando es malo». Y, en cuanto a la Ética, señala que: «en los regímenes políticos parece suceder (...) que aquel que no proporciona a la comunidad ningún bien no recibe honores, (...) los bienes comunes se conceden a quién beneficia a la comunidad y el honor es un bien común, porque no es posible enriquecerse con los bienes comunes y a la vez recibir honores».

Dworkin (2011) afirma que la ética es la búsqueda de la felicidad y del buen vivir; mientras que la moral es el conjunto de pautas que hacen y se aplican a la relación con los demás. Por moral se entiende el respeto de las normas que cada persona debe observar en su interacción; y por ética, la ruta que cada uno debe seguir para lograr la felicidad con los demás.

El objeto principal de la ética es lograr una vida activa en la que el individuo desarrolle una conducta basada en la libertad y la responsabilidad orientadas a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber²⁴.

24 Ver: https://eprints.ucm.es/23538/1/revista_iapem_De_la_etica_a_la_etica_publica.pdf

Entonces, queda claro que debemos contar con la ética como con la moral como instrumentos con diferente contenido y propósito, pero insolubles, pues siendo la persona humana indivisible, no podría existir uno sin el otro.

En el incario se planteó una fórmula básica para la moral pública: *ama sua, ama llulla y ama cheklla* (W. Von). En español: no robar, no mentir, no holgazanear.

Como señala Bautista, la ética pública está inmersa en la actividad cotidiana de la vida política, en la operación de los gobiernos, así como en el día a día de las diversas operaciones que se realizan en el conjunto de instituciones que integran la administración pública. Sin embargo, es un área de conocimiento poco conocida, incluso entre los mismos servidores públicos. La importancia de contar con individuos que interioricen valores, que posean ética.

Actualmente es necesario retomar la idea de formar ciudadanos virtuosos, ya que de la ciudadanía emergen los cuadros para ocupar los cargos públicos. En la medida en que contemos con individuos con un perfil idóneo acompañado de valores, será posible mejorar el rumbo de las sociedades corruptas.

Estamos obligados a cambiar el paradigma de nuestra relación social, pasando de la anomia al orden social, de las relaciones patriarcales a las horizontales, donde el enfoque de género y la no discriminación prevalezcan, pasar de las asociaciones de vínculos basados en simpatías y antipatías, de amigos y enemigos, a una relación de ciudadanos y de ciudadanas, basadas principalmente en el cumplimiento de los derechos y de los deberes, y desde donde surja la predictibilidad, la confianza y la esperanza.

Al conmemorar los 200 años de vida republicana del Perú nos llama la imperiosa necesidad de consolidar una identidad y conciencia nacional. La razón por la que carecemos de ellas —como ha sido referido— es que hasta ahora no hemos sanado las heridas del pasado ni enfrentado los problemas del presente.

Necesitamos una fuerza galvanizadora que nos ayude a construir esta identidad y conciencia nacional. No solo tenemos un liderazgo fallido, sino uno atomizado y sin fuerza de reconciliarnos y de unirnos como país, como nación o naciones, y como sociedad. ¿Cuánto camino y obstáculos hay que andar para construirlos? ¿Debemos dar por sentado que es una situación más o menos normal que estamos irremediablemente obligados y resignados a aceptar sin cambiar? ¿Debemos hacer algo a este respecto? ¿Cuáles son nuestras mejores alternativas en el corto, mediano o largo plazo?

Sin embargo, sí es importante señalar lo que puede permitirnos llegar a ello, y eso empieza con pasos muy sencillos definiendo lo ético, lo moral y lo decente, así como las mínimas responsabilidades sociales que debemos asumir, empezando con el compromiso político con estos valores, los de la *polis* (ciudad/Estado) de la *civitas* (ciudadanía), de nuestro propio *ayllu*.

4.1. Deconstruyendo los mecanismos ideológicos y «culturales» que sustentan el abuso de poder

Hoy, en la sociedad peruana, todo se justifica y todo se calla. El cinismo de los políticos y los perpetradores ha reemplazado al arrepentimiento y la mentira a la verdad. Ya decía Gonzáles Prada en su famoso discurso en el Teatro Olimpo que «el camino de la sinceridad no está circundado de rosas y que cada paso en línea recta significa un amigo menos», y que «la verdad aísla».

En ese sentido, debemos estar conscientes y prestos a identificar todos los mecanismos legitimadores de la impunidad, incluyendo a la semántica usada. Y cuando decíamos que la historia del Perú presenta dos lados como una moneda, el lado oscuro de los hitos de gloria y de virtud de nuestra república, son las justificaciones construidas a lo largo de nuestra historia, y que hay que deconstruir, para poder avanzar hacia un futuro distinto, como son las que analizamos a continuación:

- Para mis amigos todo, para mis enemigos la ley.

La frase —atribuida a diversas personalidades y países, desde Benito Juárez, a Juscelino Kubitschek, el General Perón²⁵ e inclusive al General Benavides— tiene amplia aceptación y sobre todo práctica, principalmente, en países donde el imperio de ley y uno de sus principales postulados, el de la igualdad ante la ley, se observa menos.

Este es un mecanismo claro que rompe las reglas de la ética, y una norma contraria a la moral pública, que debemos combatir y la forma de hacerlo es estableciendo parámetros de transparencia y de rendición de cuentas a todos los funcionarios públicos.

- Lo que no está prohibido, está permitido: la distorsión y la banalización de la función pública.

Uno de los mensajes más perversos heredados de las dictaduras de nuestra República es el que justifica el transitar, sin remordimiento ni limitación alguna, de la tenue frontera que existe entre la cosa y la función pública, y el interés privado.

Es el patrón que nos ha mostrado la conducta de nuestros expresidentes sea ya condenados o aún investigados o prófugos de la justicia, incluyendo de quien extinguió la acción penal por mano propia.

Ante un Estado débil intrínsecamente, el control social que debiera suponer la norma jurídica es fácilmente avasallado.

- Roba, pero hace obra: corrupción de rebaño. ¿normalizando/naturalizando?

Este enunciado ha servido para justificar a cada alcalde o gobernador regional o incluso algún presidente de la República o ministro de Estado. Ladrón que toma

25 Al amigo, todo; al enemigo, ni justicia.

por asalto el erario, causando daños económicos que impactan en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Esta es una forma de justificación de la corrupción. Se confunden las prácticas corruptas con los llamados procesos de modernización y se usan como un remedio frente al burocratismo. De allí la frase tan escuchada al finalizar el gobierno de Toledo de líderes de partidos aliados a su régimen, que expresaban públicamente: para hacer tortillas, hay que romper los huevos. Y justificándose en ese *slogan*, hicieron caso omiso de las advertencias del entonces contralor general de la República, Genaro Matute, ya fallecido, de no iniciar las obras a cargo de Odebrecht en la carretera interoceánica.

Hoy, en el Perú, hay una resignación frente a la corrupción. La resignación se demuestra empíricamente con los casos que son materia de investigación en el Ministerio Público y de acciones de control posterior que lleva a cabo la Contraloría General de la República, es decir, cuando el latrocinio ya ha sido cometido.

Se podría asumir que después de experiencias tan graves de corrupción en el Perú como las estudiadas por Quiroz o por Vargas Haya, alguna lección podríamos haber aprendido como sociedad y como nación para no continuar con tan perversa como nociva práctica.

La extensión y la amplitud de la corrupción en sus diferentes manifestaciones, grande mediana y pequeña, así como practicada no solo por todo tipo de funcionario público, sino también con la participación y colaboración cómplice de actores privados, nos lleva a someter al debate el concepto de corrupción de rebaño, como la identificación de la extensión de este fenómeno, en el ámbito nacional y en las circunstancias ya indicadas.

A diferencia del concepto médico de la inmunidad de rebaño o inmunidad comunitaria, que ocurre cuando una población se hace inmune a una enfermedad, la corrupción de rebaño no nos ofrece ninguna cura para este fenómeno tan enraizado, sino que puede, si no se adoptan otros enfoques para combatirla, sentar los gérmenes de la destrucción de nuestra sociedad y del tránsito hacia un camino de no retorno, como trágicamente ya se observa en otras sociedades. Eso no nos lo merecemos, bajo ningún concepto.

No obstante, la naturalización de la corrupción es la nota característica del Bicentenario y ello no lo podemos negar ni obviar.

5. Razones para la esperanza

Había empezado este texto ubicándome en el contexto de la epidemia de la COVID-19. Ahora corresponde cerrarlo con unas reflexiones que no pueden sino tomar

este punto de partida, pues es de las grandes crisis que surge la esperanza para el cambio y la posibilidad de un renacimiento ético y moral.

De nuestra riquísima historia, podemos rescatar paradigmas y enseñanzas que confirman como ya señaló Basadre, que, si bien no estamos exentos de problemas, también somos una esperanza y una posibilidad que podemos concretar como una nación íntegra e integrada.

La prédica moral no la dictan nuestros caducos y mediocres políticos ni sus partidos que no son más que cascarones sin corazón, aventuras disfrazadas de nobleza que en la acción política no han hecho más que pervertirla y distorsionarla.

Como ya dijo González Prada: «Ninguno de nuestros hombres públicos asoma con la actitud vertical que se necesita para seducir y mandar; todos se alejan encorvados, llevando en sus espaldas una montaña de ignominias».

Un instrumento precursor²⁶ en las Américas establece un marco muy importante de deberes ciudadanos, referente de ética y de moral pública muy importante.

Me refiero a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre²⁷, instrumento en el cual se define que: «El cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad. Los deberes de orden jurídico presuponen otros, de orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan»²⁸.

La citada Declaración contiene todo un capítulo de deberes²⁹ de trascendental importancia tales como: los deberes ante la sociedad; el deber de sufragio; el deber de obediencia a la ley; y, el deber de pagar impuestos, entre otros deberes.

Enlazando la referida Declaración, en punto a la responsabilidad social, surge otro gran instrumento que es la Carta Democrática Interamericana, la que contiene el paradigma axiológico y normativo de la democracia representativa en el que se inserta el concepto de deber ciudadano comprendido en la Declaración Americana.

Recuperar la histórica relación entre el Estado y el ciudadano, mediante una economía social de mercado, una economía del bien común, actuando a través de las asociaciones público/privadas, libres de la contaminación de la corrupción y una conducta empresarial responsable requiere de sólidas instituciones democráticas.

26 Porque antecedió a la Declaración Universal de Derechos Humanos y porque preceptúa no solo derechos sino deberes.

27 Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, realizada en Bogotá, Colombia, 1948.

28 Preámbulo de la Declaración Americana, párrafos 2 y 3.

29 ib. Capítulo Segundo, Deberes.

Los desafíos de la República, al conmemorarse los 200 años desde su creación son claros y definidos: reformas económicas, reformas políticas, reformas electorales, y una comprehensiva y rigurosa reforma judicial. Estas son las tareas cruciales, necesarias y urgentes.

Cabe destacar en particular, dirigirnos a un modelo económico superior al actual que nos permita como nación alcanzar las metas del desarrollo económico y social. Como ha señalado un Estudio de la OCDE, el Perú aún enfrenta serios problemas de desigualdad e inequidad, que se ven agravados en el contexto de la pandemia.

Las reformas económicas y sociales deben hacerse en coherencia con el marco de principios y de normas internacionales de derechos humanos, y se deben insertar en todas las acciones del Estado dirigidas a hacer realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Cada uno de los ODS refleja implícitamente preocupaciones de derechos humanos, incluyendo la necesidad de reducir las desigualdades y desafiar los desequilibrios de poder.

Defendemos la necesidad de implementar programas de cumplimiento o medidas de *compliance* en sectores esenciales de la administración pública, y la actividad privada, que están especialmente expuestos a la realización de prácticas corruptas, en especial vulnerables, durante la atención de la pandemia de la COVID-19.

La administración pública de un país no es un ente aislado; por tanto, está influida por el espacio económico, cultural y social en el que se ubica. De esta manera, el nivel ético dependerá también de este entorno, y por eso una administración pública, por mucha importancia que se de en ella a la ética, esta no será eficaz si está insertada en una sociedad civil corrupta³⁰.

Enfrentamos tiempos de crispación política y de atentados contra la gobernabilidad. Ello ocurre desde que grupos de interés privado que no representan a la nación, incluyendo grupos de delincuencia de poder, la captura nuevamente el Congreso. Los juegos de poder no hacen otra cosa que ganarle a la democracia.

Hay que recordar que la ética social alude a otra dimensión imprescindible de la cohesión social. En ella destacan la comunidad de valores, el consenso en torno a mínimos normativos y mínimos sociales, la solidaridad como valor ético y valor práctico, y un principio asumido de reciprocidad en el trato (CEPAL, 2007, p. 14).

Al cumplirse los 200 años de la fundación de nuestra patria, necesitamos todavía trabajar mucho en la forja y consolidación de una identidad y conciencia nacional.

30 Quintana (2007) reflexiona sobre la necesidad de la colaboración entre el sector público y el sector privado, para crear una ética pública eficiente, citado por Oscar Diego Bautista. Ver: https://eprints.ucm.es/23538/1/revista_iapem_De_la_etica_a_la_etica_publica.pdf

El Plan Bicentenario plantea como estrategia «Fomentar la práctica de la ética en la función pública, promoviendo valores como la honestidad, la veracidad, la transparencia, la rendición de cuentas, el respeto a la ley, la subsidiariedad y la solidaridad».

De acuerdo con la Visión del Perú al 2050 «somos un país democrático, respetuoso del Estado de derecho y de la institucionalidad, integrado al mundo y proyectado hacia un futuro que garantiza la defensa de la persona humana y de su dignidad en todo el territorio nacional». Asimismo, del mismo texto se desprende: aspira a su «accionar ético, transparente, eficaz, eficiente, moderno y con enfoque intercultural. Juntos, hemos logrado un desarrollo inclusivo, en igualdad de oportunidades, competitivo y sostenible en todo el territorio nacional, que ha permitido erradicar la pobreza extrema y asegurar el fortalecimiento de la familia» (CEPLAN, 2019).

La forja de una identidad nacional basada en los valores de la ética pública, la moral, la solidaridad, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos, necesita de ciudadanos y ciudadanas, es decir de todos nosotros.

En este escenario, una cosa es clara, solo una vigilancia y control ciudadano desde la ética pública y la moral, pueden contener que esta situación sea aún más grave. Es necesario romper con la cultura de la resignación, como impedimento para el cambio. ¡Esa es la lección que nos enseña la juventud que está saliendo a las calles en todo el país!

Hay que trabajar en equipo, ¡somos una sola nación! ¡No hay que dejar a nadie atrás!

Referencias

- Aristóteles. (2007). *Ética a Nicómano. Libro III, 5*. Alianza Editorial.
- Barómetro de la corrupción en América Latina y el Caribe 2019: Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción. Transparency International.
- Bauman, Z. *La modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL. (2007). *Cohesión Social. Inclusión y Sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*.
- CEPLAN. (2019). *Visión del Perú al 2050 aprobada por consenso en el Foro del Acuerdo Nacional*. <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>
- Dworkin, R. (2011). *Justice for Hedgehogs*, Harvard University Press, Cambridge (MA)-London,
- González Prada, M. *Discurso en el Teatro Olimpo*.
- González Prada, M. Páginas Libres.

- Malem, J. *La corrupción política*. Jurídica Anuario.
- OEA. Carta Democrática Interamericana. Artículo 3.
- Peruzzotti, E. Populism as Democratization's Nemesis: The Politics of Regime Hybridization. *Chin. Polit. Sci. Rev.* DOI 10.1007/s41111-017-0070-2.
- Peruzzotti, E. *La política de accountability social en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Piorela, L. Tres mensajes clave que un joven lector toma de *Fratelli Tutti* <https://www.jesuits.global/es/2020/10/12/tres-mensajes-clave-que-un-joven-lector-toma-de-fratelli-tutti/>
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L., (2020). Cálculo del tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú: *Una aproximación exploratoria. Documento de Política en Control Gubernamental*. Lima: Contraloría General de la República.
- Vergara, A. (2020). La democracia peruana agoniza. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2020/11/12/espanol/opinion/peru-vizcarra-vacancia.html>
- Vergara, A. *Perú y la corrupción: un país donde los políticos nunca dicen no*.
- Vergara, A. (2017). Prólogo del libro *La Utopía Republicana* de Carmen Mc Evoy.

LA JUVENTUD DEL BICENTENARIO: UNA MIRADA A LAS POLÍTICAS Y UNA PROSPECTIVA SOBRE UN FUTURO COMPARTIDO

Fabrizio Anchorena, Jorge Cornejo, Lucero Sobrino y Gyan Ramos

Al emprender juntos este gran viaje, prometemos que nadie se quedará atrás.

Naciones Unidas, Agenda 2030

Muchas cosas tienen que reorientar su rumbo, pero ante todo la humanidad necesita cambiar. Hace falta la conciencia de un origen común, de una pertenencia mutua y de un futuro compartido por todos.

Papa Francisco

1. Introducción

Perú enfrenta enormes desafíos a pocos meses de cumplir doscientos años de república. Nunca en una situación tan parecida como cuando se proclamó su fundación. Nuestra historia de caos nos ha llevado a una etapa en la que, si bien la política del parlamento ha reemplazado los campos de guerra, seguimos olvidándonos de discutir sobre lo importante: construir un proyecto común, trazar una agenda pública concertada.

Seguimos cayendo, muy a nuestro pesar, en esa constante confrontación sin contenido; de destruir puentes en vez de tenderlos; en el canibalismo político que solo ve enemigos por doquier y que termina por generar angustia en la ciudadanía, nublando las miradas sobre el manejo de la cosa pública y las reales prioridades para el bienestar común.

Como recuerda Alberto Vergara describiendo los albores de aquella utopía republicana, «el siglo XIX, amigos, se parece bastante más a nuestro tiempo que el siglo XX. El siglo XX, con sus proyectos nacionales y distinguibles, con sus partidos políticos —aun si débiles—, con los grandes ideólogos redentores de la nación, acompañados de sus feligresías partidarias, poco tenía que ver con nuestro siglo XXI de tráfugas, colleras políticas, presidentes apocados y de ciudadanía aturdida ante la política de la nada» (2017, p. 16).

En ese estado de cosas, lo que sonará a utopía es pensar en planes de mediano y largo plazo. Más aún si se cuenta una emergencia sanitaria y económica que se suman a lo que se puede llamar una emergencia política, caracterizada por la falta de legitimidad representativa, constante rotación de gestores públicos y permanente discontinuidad de políticas de Estado, que acarrearán una consecuente emergencia institucional.

Si las deficiencias e incapacidades de algunas instituciones encargadas de brindar servicios públicos ya aturdirían a la ciudadanía, las últimas emergencias han terminado por asfixiar a las personas, pero para nuestro alivio también han avivado en ellas una capacidad de indignación y de protesta que hacía tiempo no veíamos; el estallido-emergencia en lo social ocasionado por las enormes brechas de desigualdad, informalidad, inseguridad, corrupción y altísima desconfianza institucional³¹ generaron un interesante fenómeno para la continuidad del rumbo en democracia.

Frente a ello, el contexto es preciso para dejar constancia de cuáles son las miradas país de la población juvenil del bicentenario. Es pertinente acotar que el presente artículo fue planeado meses antes del inicio de las multitudinarias marchas por la crisis desatada el 9 de noviembre y lo que se ha denominado la Generación del Bicentenario. Dichos hechos, sin embargo, resultarán sumamente cruciales para nosotros pues reflejan de mejor manera algunos de nuestros puntos de análisis sobre los retos y expectativas de una juventud que, si bien ha crecido en una relativa época de bonanza macroeconómica y revolución digital, tiene atravesada una tremenda insatisfacción por la falta de respuesta a algunas tareas pendientes de larga data.

Así, se parte por desentrañar una mirada de los principales problemas públicos que asocia este grupo etario, la juventud, para luego desembocar en cómo imaginamos el futuro del país hacia el año 2030. Hacer prospectiva es en todo caso un reto y, por supuesto, nunca una tarea sencilla porque implica recoger la esencia de una visión de las cosas en un momento crítico para una población que a diez años podrá plasmar

31 Resulta importante mencionar que el Barómetro de las Américas 2018/2019 reportaba ya a fines del año 2019 que Perú era el país de la región con mayor desconfianza en sus instituciones, en términos de legitimidad política o de apoyo al sistema. Con solo 41.8% de apoyo al sistema, nos situamos en el último puesto, frente a un 59.2% de Costa Rica. Ver: LAPOP (2019) <https://bit.ly/2JMX0bq>.

sus sueños e insatisfacciones, proyectar su futuro a largo plazo e intentar identificar las íes que debe abordar.

Consideramos que diez años de perspectiva nos pueden ayudar mucho a organizar una agenda de lo urgente y prioritario, a planificar desde los movimientos juveniles cuáles deben ser las principales apuestas para contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y poner en práctica por fin los ideales de una verdadera ciudadanía con dignidad republicana.

De ese modo, se abordarán puntos prospectivos sobre la base de algunas de las principales necesidades. No al azar, cada una de ellas se condicen con percepciones y preocupaciones reportadas por la juventud. Así, se encontrará una estructura que inicia por abordar los problemas que socavan la integridad y sus terribles consecuencias sociales e institucionales; la necesidad de tomar acción por fortalecer el sistema de educación superior pero también por mejorar aspectos contingentes de la reforma para luchar contra la desigualdad; la cada vez más evidente vinculación entre la falta de servicios públicos esenciales y la urgente priorización de planes de infraestructura para generar igualdad de oportunidades; y finalmente, cómo todas aquellas acciones se deben encuadrar en el desarrollo sostenible como concepto marco que permita un justo equilibrio entre el desarrollo de nuestras actividades presentes y la sostenibilidad de nuestros recursos futuros, bajo una obligación intergeneracional de dar cuenta sobre nuestra huella histórica y el legado país que dejaremos en una visión de largo plazo.

2. Integridad pública y corrupción: miradas a partir de derechos y deberes

En este punto demostraremos de qué manera es necesaria la integridad pública frente a la corrupción y cómo se vinculan ambos conceptos con la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y la efectividad de los derechos. Al mismo tiempo, se mostrará cómo percibe la juventud del Bicentenario estas relaciones y cuáles son sus expectativas al respecto.

Para empezar, según un estudio elaborado por el Proyecto Bicentenario³², se registra que, si a nivel nacional la corrupción como problema país representa la preocupación del 49% de la población, para las personas jóvenes la corrupción constituye

32 Mediante Decreto Supremo N° 004-2018-MC, de fecha 6 de junio de 2018, se creó el Proyecto Especial Bicentenario de la Independencia del Perú con el objeto de, entre otras cosas, formular la Agenda de Conmemoración del Bicentenario de la Independencia del Perú.

un problema de mayor gravedad, dado que ocupa el primer lugar entre los problemas que aquejan a la sociedad, situándose en 58%, por encima de otros graves problemas sociales como la delincuencia (45%) y la violencia de género (33%)³³.

Esta cifra va de la mano con una altísima desconfianza de la ciudadanía joven si se compara en una clasificación regional de Sudamérica. Así, el citado estudio, haciendo referencia al Latinobarómetro 2018, indica que la juventud peruana del Bicentenario se ubica por debajo del promedio regional de confianza (13%) y en el podio de los grupos más desconfiados de todo Sudamérica (9%), solo después de Brasil (5%) y Venezuela (7%), que ocupan el primer y segundo puesto respectivamente.

Esto además se condice con la Encuesta Nacional de Valores y Ciudadanía 2020, realizada recientemente por DATUM Internacional y el Proyecto Especial Bicentenario. En ella se afirma que 5 de cada 10 encuestados considera que los peruanos no practicamos ningún valor y 8 de cada 10 no confía en los demás. Aunado a ello, el estudio también menciona que 9 de cada 10 peruanos piensa que no sabemos dialogar y que eso genera retraso en el país; 6 de cada 10 personas piensa que no contamos con una visión de futuro porque ante la incertidumbre lo mejor es vivir el día a día; que no respetamos las reglas, solo 2 de cada 10 cree que las normas establecidas son respetadas y el 71% considera que para triunfar hay que estar bien relacionado; y, finalmente, 7 de cada 10 cree que somos egoístas porque solo ayudaríamos a alguien si obtenemos algún beneficio a cambio.

2.1. Interiorizar consecuencias: el costo oportunidad y la democracia

Con los datos antes mostrados hay algunos temas relevantes para disgregar. Uno de ellos es la interiorización de consecuencias. Respecto a esto, pareciera ser que las escuelas de la corrupción, que tiene tiempo de conocida, no han sido suficientemente reconocidas; es decir, que no han tenido hasta hoy un rostro visible que nos recuerde las dolorosas consecuencias de este fenómeno multicausal de forma directa. Tampoco se han expuesto con claridad, por ejemplo, sus enormes riesgos para la institucionalidad democrática y su correlación con otros factores de desarrollo.

En cuanto a la visibilidad de los efectos de la corrupción pública, son bastante conocidos los reportes de pérdida económica, de cuánto nos cuesta el problema en términos de Producto Bruto Interno (PBI). Allí Alfonso Quiroz (2013, p. 532) tuvo enorme mérito —y lamentablemente sus comentarios aún tienen vigencia— al afirmar que: «[En] el largo plazo (1820 a 2000), estas sucesivas olas de corrupción

33 Jóvenes y ciudadanía. Retos que enfrentar al bicentenario. Proyecto Especial Bicentenario, 2020. <https://bit.ly/2JRtr8B>.

podrían haber implicado la pérdida directa e indirecta, el desvío o la mala asignación de fondos equivalente a un promedio de entre 30 y 40 por ciento de los gastos gubernamentales, y de entre 3 y 4 por ciento del producto bruto interno. Estas inmensas pérdidas debidas a la corrupción representarían entre el 40 y 50 por ciento de las posibilidades de desarrollo del país en el largo plazo (considerando que para que este tenga lugar, debe alcanzarse un crecimiento sostenido de entre 5 y 8 por ciento del PBI)».

También puede tomarse como referencia una reciente publicación de la Contraloría General de la República que pretende identificar el costo de la corrupción para el Estado; esto es, cuantificar la corrupción pública, entendida como el tamaño de los recursos del Estado que se pierden por hechos cometidos fuera del marco normativo. Para tal caso, se toma como referencia los resultados del control gubernamental registrados en los informes de control posterior de 2019.

Así, dicha institución concluye que el costo de la corrupción y la conducta funcional, en términos de perjuicio económico al Estado, representaron alrededor del 3% del PBI 2019 o 15% del presupuesto de ese año fiscal. En detalle, si la ejecución del presupuesto público real ascendió en el año 2019 a S/ 156 mil 278 millones, considerando solo 1407 servicios de control posterior, se ha determinado un perjuicio económico total de S/ 921 millones³⁴ y de poco más de S/ 23 mil exclusivamente pertenecientes al año 2019 (14.9%). En el mismo año, a nivel de entidades de gobiernos subnacionales, las cinco regiones que habrían experimentado las mayores pérdidas por corrupción son, en términos de montos, excluyendo Lima, Callao, Piura, Arequipa, Áncash y Lambayeque.

Además, cabe hacer mención, primero, a los sectores más afectados y luego a las formas propuestas de ejemplificar las pérdidas. De tal manera se tiene que en el sector Transportes y Comunicaciones el perjuicio económico, extrapolado considerando el porcentaje de ejecución presupuestal 2019, alcanzó el 25% del total. Asimismo, aunque en menor medida, los sectores Salud y Educación fueron terriblemente perjudicados, pues ambos registraron pérdidas de 16.2% y 15.6% respectivamente, teniendo en cuenta el nivel total de ejecución presupuestal real antes referido.

Siguiendo esa línea para ejemplificar los efectos, se tiene que los daños ocasionados se reflejarían de manera más grave en circunstancias como esta emergencia pues, según la Contraloría, con el perjuicio de más de S/ 23 mil millones, en 2019 se hubiera podido reducir el 88% de la brecha total de infraestructura del sector salud y solo con el monto de perjuicio estimado para este sector (S/ 1152 millones) se hubiera

34 Cabe precisar que este monto encuentra compromiso presupuestal incluso de los años 2017 y 2018. Ver: Shack, N., Pérez, J., y Portugal, L.

alcanzado a construir 230 centros de salud, y 116 hospitales de segundo y tercer nivel si consideramos el perjuicio económico extrapolado total para el 2019³⁵.

De modo similar para el sector educación, se calculó que con el 24.5% de lo que se habría perdido por corrupción en 2019 se hubiese podido cubrir el 100% de la brecha de infraestructura educativa de largo plazo. Además, si el Plan Nacional de Infraestructura y Competitividad estima que el costo por estudiante nuevo matriculado para el nivel inicial es de S/ 19,336 y para secundaria regular en zona rural es S/ 22,134, los recursos perdidos hubieran alcanzado para escolarizar a 90 456 nuevos alumnos de inicial o 79 021 de secundaria, reduciendo la brecha de escolaridad en 58% y 77% respectivamente.

Finalmente, del sector Transportes y Comunicaciones, como el más afectado, se puede decir que el perjuicio económico hubiese servido para financiar la construcción de vías hasta por 1497 kilómetros de carretera, la distancia actual entre Lima y Tacna, o 109 kilómetros de infraestructura férrea, comparable con la extensión del ferrocarril Huancayo-Huancavelica.

Entonces, si bien la consecuencia negativa más evidente y fácil de identificar en la gestión pública ha sido el daño patrimonial al Estado, ahora más que en ningún otro momento es indispensable visibilizar el costo oportunidad que hubiera podido salvar un sinnúmero de vidas en un país que tuvo uno de los mayores picos de muertes por la COVID-19. Asimismo, el Poder Ejecutivo debe repensar sus enfoques en términos de derechos para promover el desarrollo de capacidades humanas a partir del cierre de brechas de servicios públicos esenciales. Al no lograrlo, es necesario establecer mecanismos que permitan difundir información estandarizada sobre el costo de oportunidad que la corrupción ha tenido en cada año fiscal en la gestión de cada una de las entidades públicas y cómo ello se extrapolaría en beneficios no recibidos por la ciudadanía, apuntar a visibilizar el problema en términos de años vida perdidos como una obligación gubernamental anual.

Respecto a los efectos de la corrupción sobre la institucionalidad democrática, corresponde atender lo dicho por el Barómetro de las Américas 2018/2019 cuando aborda en qué medida la experiencia y percepciones de corrupción llevarían a la opinión pública a apoyar golpes militares en contextos de alta corrupción. Así, este estudio señala que el porcentaje de personas que justificaría un golpe de estado ha aumentado, pasando de 50.8% en 2017 a 57% en 2019, un incremento importante de siete puntos porcentuales considerando la coyuntura política del último quinquenio; aunque aún a una escala menor a la registrada en 2006 en la que el apoyo a golpes militares en casos de alta corrupción ascendía a 61%³⁶.

35 ib. p. 48.

36 Ver en: Zárate, P., Zechmeister, E. y otros. *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas*,

Aquel estudio es revelador porque concluye que una mayor percepción de la corrupción entre los políticos y la corrupción como principal problema ciudadano lleva a incrementar el apoyo a la democracia, y no a disminuirla como podría pensarse. Esto nos permite imaginar que los ciudadanos están motivados por tener valores democráticos. Sin embargo, también resulta indispensable hacer notar que la percepción de involucramiento de los funcionarios públicos y de los políticos en la corrupción deprime los niveles de apoyo ciudadano a las instituciones políticas y aunque, como afirma el estudio citado, las variables asociadas con la corrupción, por sí solas no parecen impactar los niveles de apoyo a golpes militares en contextos de alta corrupción, el crecimiento de respaldo a golpes militares entre 2017 y 2019 sugeriría que para algunas personas la creciente corrupción nos haría a optar por actitudes más autoritarias³⁷.

2.2. La necesidad de reaprender a conectarnos

Ahora bien, si el problema de la corrupción puede socavar la institucionalidad democrática y el sistema político vigente, ora para apoyar actitudes autoritarias, para generar mayor indiferencia y desconfianza en los sistemas de representación, cabe una obligación de recuperar el vínculo y frenar el deterioro del sistema democrático a partir de la acción política y el diálogo intergeneracional.

Para ello, será una tarea fundamental reaprender a comunicarnos por dos motivos. El primero es que cada grupo etario cuenta con distintos factores de interés y en esa medida pueden tener distintas formas o medios de comunicarse; y, en segundo término, la población juvenil aparece hoy por hoy como el grupo de edad con mayor número de votantes según el padrón electoral vigente de las próximas elecciones.

En el primer caso, se registra que al menos el 94% de jóvenes pertenece a una red social y más de la mitad, el 53% tiene un teléfono inteligente. Esto se debe a que la tecnología es parte de la vida cotidiana de la juventud y por eso se les denomina nativos digitales.

Aquí también resulta interesante mostrar que en Perú las redes sociales son usadas ampliamente, 61.4% de la población en edad de votar (18 años o más) usa Facebook y 58.6% utiliza WhatsApp. Twitter se usa con menos frecuencia (7.6%). Además, el usuario típico de las redes sociales es un adulto joven, residente urbano, con mayor nivel de educación y riqueza³⁸.

2018/19: *Tomándole el pulso a la democracia*. IEP, LAPOP, Perú, 2020, p. 89. También es importante mencionar el estudio de Mariana Ramírez y Elizabeth Zechmeister en: *Tolerancia a los golpes de Estado ejecutivos en Perú*. LAPOP, Vanderbilt University, 2019. Ver: <https://bit.ly/2K3Ky6X>.

³⁷ ib. p. 90.

³⁸ En términos electorales, cabe agregar que alrededor de 1 de cada 3 usuarios de WhatsApp reporta

Por otro lado, el padrón electoral de la última elección congresal extraordinaria 2020 nos muestra que la población menor de 30 años alcanzó el 27.97%, siendo el grupo más numeroso del padrón electoral; seguido por el grupo de entre 30 y 39 años. Además, esta cifra permanecerá vigente para las Elecciones Generales 2021, en las que el padrón registrará 27.4% de electores jóvenes menores de 30 años, tal como muestran las siguientes tablas³⁹.

Tabla 1
Elecciones congresales extraordinarias
Distribución padrón electoral según rangos de edad

Rangos de Edad	Total	Porcentaje
Total	24 799 384	100.00%
Menor de 30 años	6 937 424	27.97%
Entre 30 y 39 años	5 404 416	21.79%
Entre 40 y 49 años	4 591 970	18.52%
Entre 50 y 59 años	3 480 510	14.03%
Entre 60 y 69 años	2 327 189	9.38%
70 años a más	2 057 875	8.30%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Tabla 2
Elecciones generales 2021
Distribución padrón electoral según rangos de edad

Rango de Edad	Total	Porcentaje
Total	25 287 954	100.0%
Menor de 30 años	6 928 324	27.4%
Entre 30 y 39 años	5 471 267	21.6%
Entre 40 y 49 años	4 682 099	18.5%
Entre 50 y 59 años	3 591 344	14.2%
Entre 60 y 69 años	2 441 376	9.7%
70 años a más	2 173 544	8.6%

Fuente: Padrón electoral aprobado por Resolución N°0303-2020-JNE.

Elaboración: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del JNE.

ver información política en la plataforma algunas veces a la semana o a diario, mientras que en Twitter y Facebook este porcentaje es mayor, 59.1% y 66.8% respectivamente.

39 Ver: <https://bit.ly/3gVGvpw>

2.3. Enlazar propuestas y expectativas para alcanzar una dignidad republicana

Tras lo dicho, cobra sentido recordar esa obligación de recuperar el vínculo representativo para salvaguardar la democracia y cumplir con la tan anhelada promesa republicana proclamada por Sánchez Carrión de trabajar por hacernos felices, por hacernos seres nobles, instruidos, propietarios, y representantes entre los hombres de todo lo que es debido a nuestras virtudes⁴⁰.

En ese sentido, sin duda no puede desmerecerse los avances realizados en torno a la lucha contra la corrupción que generaciones pasadas han logrado. La formulación de políticas, planes y un cuantioso marco normativo⁴¹ para generar mayor transparencia en las decisiones públicas, luchar contra la corrupción y alcanzar una integridad como país es destacable.

La aparición de espacios como el Acuerdo Nacional son tremendamente vitales en estos momentos y el desarrollo de políticas transversales con enfoque intergeneracional también. Aquí, por ejemplo, cabe hacer notar que la Política Nacional de Juventud, aprobada por Decreto Supremo N°013-2019-MINEDU, reconoce como objetivo prioritario el incremento de la participación ciudadana de la población joven debido al bajo reconocimiento a la participación y representación juvenil y la precaria institucionalidad pública en materia de juventud⁴².

Las y los jóvenes por muchos años han sido criticados y calificados como un grupo desinteresado en los asuntos políticos y públicos, pasivos frente a las medidas de política que se tomaban en su favor y lejanos del quehacer político y partidario. Pero hoy ocurre todo lo contrario, pues ha sorprendido la rapidez de su organización y multitudinaria convocatoria a marchas para hacer notar su sentido de indignación y hacernos sentir que todo lo avanzado no es suficiente para frenar el problema real de corrupción ni cubrir las expectativas de la juventud sobre las principales necesidades básicas.

40 La promesa peruana de 1822 fue una carta redactada por José Faustino Sánchez Carrión en idioma quechua, dirigida a la población provinciana de la república. Al respecto, puede verse el artículo de Gonzalo Espino: <https://core.ac.uk/download/pdf/39111662.pdf>

41 El Acuerdo Nacional, generado tras la crisis del año 2000, no reconoce explícitamente la integridad pública como una política de Estado a alcanzar. El Plan Bicentenario, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, y su respectivo Plan Nacional, así como la Política General de Gobierno al 2021, apuntan a generar la promoción de la ética pública, transparencia, publicidad de la cosa pública y la lucha contra la corrupción tanto pública como privada.

42 Objetivo Prioritario N°6 de la Política Nacional de Juventud, aprobada por Decreto Supremo N°013-2019-MINEDU, de fecha 23 de setiembre de 2019.

Por eso, pensando a largo plazo, el Objetivo de Desarrollo Sostenible N°16 planea que los Estados promuevan sociedades justas, pacíficas e inclusivas para alcanzar el desarrollo sostenible. En esa medida, dice, deben promover el estado de derecho, garantizar la igualdad de acceso a la justicia, reducir la corrupción y el soborno en todas sus formas y generar instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles de gobierno. En consecuencia, será imprescindible, entre otras medidas, establecer regulaciones más eficientes, pero a la vez que incidan asertivamente en el comportamiento y la forma de vida de la ciudadanía, y en especial de la ciudadanía joven, propiciando un círculo virtuoso de integridad pública.

Si bien la juventud del Bicentenario aqueja una falta de respeto a las normas y desconfianza social, también resalta en ella el llamado a valores como la empatía y la honestidad, entre otros; rescata la importancia de la unidad familiar (el clan social) y de disfrutar el momento como la mejor forma de vivir su libertad como máxima muestra del desarrollo personal. Por ello, el respeto y la honestidad son los valores más destacados en la juventud de entre 18 y 24 años que la encuesta mencionada *supra* ha identificado.

A ellos, la juventud, debe plantearseles propuestas acordes a sus propias necesidades y expectativas porque 7 de cada 10 jóvenes quiere recuperar la confianza en los demás, 6 de cada 10 ve en el bicentenario una oportunidad de cambio de valores en el país, y el 100% está dispuesto a ser parte de ese cambio. En esa medida, el resto de la ciudadanía no puede cerrar filas ante esas exigencias, sino más bien debe asumir el reto de la transición intergeneracional.

Aquellas expectativas deben ser cubiertas de la mano de un diseño de políticas transversales que respondan, a la vez que satisfacen necesidades públicas juveniles, a generar mayor transparencia, cero tolerancia a la corrupción y a mostrar cuanto nos cuesta en servicios aquella falta de integridad desde lo público y lo privado para no pasar más otros 200 años esperando la tan ansiada promesa republicana.

3. La educación universitaria en el Perú

Ahora bien, teniendo en cuenta la tarea pendiente sobre integridad y lucha contra la corrupción, toca referirse en específico a temas que han demostrado tener notable incidencia en la juventud en tanto determinan y condicionan su futuro próximo.

Así, es tarea pendiente generar un sistema que permita a ese grupo joven de NINIs⁴³, tener oportunidades de empleo y educación superior y para ello deben resolverse, por decir lo menos, los problemas generados por un inadecuado sistema de educación superior universitario.

3.1. El antes de la educación universitaria en el Perú

La educación universitaria en el Perú ha atravesado a lo largo de los años múltiples cambios y modificaciones. En todo este tiempo las consecuencias de dichos cambios han sido asumidas por los y las estudiantes, quienes posteriormente deben salir de la universidad a aportar a nuestro país de acuerdo con la educación que reciben.

Sin embargo, el sistema de educación superior universitaria no ha respondido coherentemente a las necesidades laborales del mercado, lo que generó una sobrecarga de oferta de profesionales y una brecha de mano de obra cualificada, afectando la empleabilidad de las personas jóvenes y sus proyectos de vida, como se reconoce en la descripción del Objetivo Prioritario N°2 del Plan Nacional de Competitividad y Productividad, aprobado por Decreto Supremo N°237-2019-EF.

La educación universitaria inicia sus reformas en el año 2003 con la promulgación de la Ley General de Educación N°28044⁴⁴, para posteriormente seguir con la Ley N°28740⁴⁵, promulgada en el año 2006, que crea el Sistema Nacional de Educación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) y, su órgano operador, el Consejo de Evaluación, Acreditación de la Educación Superior (CONEAU); ambos entes se constituyen en un importante instrumento para la evolución de carreras profesionales, procurando el mejoramiento de la calidad del servicio.

A fines del 2007, el CONEAU publica el llamado Modelo de Calidad para la Acreditación de Escuelas Profesionales, en donde solo se contemplaba la acreditación obligatoria para carreras como Medicina, Derecho y Educación. El proceso puede considerarse un fracaso porque para el año 2013 el CONEAU finalmente solo acreditó 7 carreras de entre 1143 carreras identificadas⁴⁶.

Finalmente, en el año 2014 se aprueba la Ley Universitaria N°30220⁴⁷, que trajo consigo protestas en diversos francos y generó cierto tipo de resistencia, como todo cambio, pero finalmente se adoptó, aprobó e implementó a nivel nacional. Di-

43 1 de cada 5 jóvenes de entre 18 y 25 años ni estudia ni trabaja.

44 Ley General de Educación N°28044.

45 Reglamento de la Ley N° 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.

46 La acreditación en el Perú: avances y perspectivas 2008-2003.

47 Ley Universitaria N°30220.

cha ley convierte, según señala su artículo 1, al Ministerio de Educación en el ente rector de todas las universidades a nivel nacional y concreta el nexo con la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), que, de acuerdo al artículo 13 del mismo instrumento normativo, tiene la función de licenciar a las universidades públicas y privadas, basándose en condiciones básicas de calidad, lo cual significó un nuevo nacer de las universidades, pues de no sustentarse perderían su condición de universidad. Así, la norma tiene como objetivo principal el licenciamiento de las universidades tanto públicas como privadas y promover estándares básicos de calidad, como lo estipula su artículo 28.

3.2. El ahora de la educación universitaria en el Perú

A partir de la creación de la SUNEDU, en el Perú son 47 las universidades⁴⁸ y 2 las escuelas de posgrado no licenciadas, lo que genera un problema público dado que ellas albergaban a miles de estudiantes a nivel nacional. Además, no existe una cifra exacta sobre cuantos estudiantes continuaron sus estudios en otras casas universitarias que si fueron licenciadas.

La SUNEDU da una lucha frontal contra las universidades que tienen fines meramente mercantilistas y pretenden lucrar con la educación superior. Producto de ello se ha denegado el licenciamiento del número de universidades antes señalado, en las cuales estudiaban miles de jóvenes, quienes en su oportunidad eligieron aquellas entidades no licenciadas debido a múltiples factores, desde sociales hasta económicos.

El gran problema es que la SUNEDU no cuenta con un registro real de cuántos jóvenes universitarios han continuado sus estudios en universidades licenciadas tras el cierre de las instituciones no licenciadas. No se conoce cuántas personas, ni por género o rango de edad, dejaron de estudiar, y se vieron afectados hoy de manera inmediata y a largo plazo con la interrupción de sus estudios, frustrando sus proyectos de vida en su dimensión laboral.

Además, a ello se deben sumar los efectos en la educación universitaria debido a la COVID-19, pues con ello se ha tenido que atravesar por diversos cambios y posteriores adaptaciones rápidamente. De un día al otro, la educación superior pasó a ser virtual en un país que no estaba preparado para este reto, pues durante el primer trimestre de 2020 se reportó que solo el 40.1% de hogares tenía conexión a internet⁴⁹.

48 Ver: <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

49 Ver: <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/el-401-de-los-hogares-del-pais-tuvo-acceso-a-internet-en-el-primer-trimestre-del-2020-12272/>

En este contexto, el gobierno del Perú, a través de la Resolución Viceministerial N°085-2020-MINEDU⁵⁰, resolvió aprobar las orientaciones para la continuidad del servicio educativo superior universitario en el marco de la emergencia sanitaria a nivel nacional. Dicha norma disponía que las universidades verifiquen que los estudiantes universitarios cuenten con las herramientas tecnológicas y equipos que les permitan acceder al aprendizaje virtual.

Los hechos descritos son de relevancia, pues muestran cómo por producto de la afectación económica más de 65 000 jóvenes dejaron de estudiar ante el avance de la COVID-19⁵¹, cifra a la que se debe sumar la cantidad de personas que truncaron sus estudios debido a problemas con la universidad cuya licencia fue denegada. Así, se ha generado una situación realmente crítica para la población joven que afecta la reactivación económica del país teniendo en cuenta que los estudiantes universitarios, en tales condiciones, terminan siendo en poco tiempo población económicamente activa desocupada (PEA desocupada).

Sumado a ello, como fue dicho, nuestro país ha venido atravesando por situaciones de caos político en donde, lamentablemente, la reforma universitaria que se emprendió desde el año 2014, se encuentra en constante amenaza de un significativo retroceso puesto que existen diversos proyectos en el Congreso como el Proyecto de Ley N°6341-2020-CR⁵², que busca reforzar los requisitos para postular al cargo de rector y cambiar la representación de los alumnos en la Asamblea Universitaria, pero también aprobar la creación de oficinas y órganos desconcentrados de la SUNEDU, lo que dejaría el camino abierto para constituir una doble instancia en la supervisión de centros de estudio⁵³. En la misma Comisión de Educación del Congreso de la República existen otros siete proyectos de ley que buscan crear cinco universidades más en los departamentos de Ayacucho, Piura, Lima, Puno y en el Valle de los ríos Apurímac⁵⁴. Dichas propuestas van en contra de la reforma universitaria, pues estratégicamente desde el 2012 se ha prohibido la conformación de estas instituciones,

50 Resolución Ministerial N° 085-2020-MINEDU.

51 Diario *Gestión*, 14 de abril de 2020.

52 Proyecto de Ley N°6341-2020-CR. Ver:

https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06341-20201001.pdf

53 Ver reporte de *Ojo Público*, de fecha 10 de noviembre del 2020, en:

<https://ojo-publico.com/2230/comision-de-educacion-debate-proyectos-contra-la-reforma-universitaria>.

54 Proyecto de Ley N°6341-2020-CR. Ver:

https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06341-20201001.pdf

públicas y privadas, hasta que concluya la etapa de licenciamiento de las universidades ya existentes.

3.3. El futuro de la educación universitaria en el Perú

En el Perú, diez de cada diez peruanos cree que el Bicentenario es una oportunidad de cambio de valores y, en consecuencia, está dispuesto a ser parte de este proceso⁵⁵. De cara al futuro, la educación universitaria peruana se tiene que enfrentar a diversos retos que permitan cerrar la brecha de desigualdad que, producto de la COVID-19, se ha hecho más amplia.

La SUNEDU tiene que ser aquella entidad fortalecida y debe mejorar su desempeño y rol fiscalizador para que las universidades alcancen a brindar el servicio de educación de calidad. En tal sentido, es importante que se fiscalice de manera correcta el desempeño de todas las universidades que hoy brindan una educación virtual. Es fundamental también que se creen nuevos parámetros de calidad, sustentados en la nueva normalidad.

Se tiene que trabajar en la generación y actualización de data para, evidencia de por medio, identificar con cifras el problema público y tener en tiempo real cuántos jóvenes universitarios están siendo directa o indirectamente beneficiados y/o perjudicados con el contexto actual y las medidas que se adopten. Se debe contar con información real, accesible y pública. Esta es la única manera de lograr mejorar todos aquellos dispositivos que regulan la educación universitaria y nutrir la discusión desde la academia y el sector privado en beneficio de todas y todos.

Es importante comprender la educación superior bajo el entendimiento de que en el Perú los estudiantes de las zonas rurales no cuentan con las mismas oportunidades que los estudiantes de las zonas urbanas. Un reporte reciente de CEPLAN, tomando el contexto de la COVID-19 como referencia, explica que las brechas de educación a todo nivel siguen siendo un problema, pero es mayor en la zona de la Amazonía y en la Sierra debido a la escasez de centros educativos, escuelas, colegios y profesores, así como debido a la dificultad de la geografía y medios de acceso y transporte pues no todos los estudiantes tienen acceso a zonas donde la cobertura radial, televisiva y de internet existe (CEPLAN, 2020).

Finalmente, se tiene que generar una educación universitaria que enseñe a los estudiantes a pensar e investigar; en una educación en que los estudiantes sean conscientes y se formen para ser seres humanos con pensamiento crítico y no piensen de

55 Ver: https://drive.google.com/file/d/16dN_QBJFkoFImLcMfappLIZBdR3CApo0/view?usp=drivesdk

forma automatizada, que aporten a la sociedad ciencia, conocimiento y calidad de vida. La educación universitaria tiene que humanizar y tenemos que empezar por aplanar la cancha para generar igualdad de oportunidades en defensa del bien común y la dignidad humana.

4. Infraestructura: desarrollo económico y social, aspiración generacional

No hay duda de que el brote del virus SARS-COV2 a lo largo y ancho del país ha puesto de manifiesto la precariedad, tanto en aspectos de calidad como de cobertura, de la infraestructura y servicios públicos existentes.

A inicios del año 2020, el Ministerio de Salud, a través del Documento Técnico Indicadores de Brechas de Infraestructura y Equipamiento del Sector Salud⁵⁶, mostró un reporte actualizado de los valores de las brechas en el referido sector. A modo de ejemplo, determinó que el porcentaje de establecimientos de salud en el primer nivel de atención⁵⁷, con capacidad instalada inadecuada, ascendía a 77.8%; es decir, 6785 de 8723 centros de atención presentaban precariedad de su infraestructura, equipamiento obsoleto, inoperativo o insuficiente (capacidad instalada inadecuada).

Así como el sector salud expone sus valores de brecha, las cifras del sector educación no dejan de ser preocupantes. El Diagnóstico de brechas de infraestructura o de acceso a servicios del Sector Educación para la PMI 2021-2023⁵⁸ indicaba que de los 29478 locales educativos para el servicio de educación primaria, solo 1159 cuentan con capacidad instalada adecuada. Ello representa, en contraste, que el 96,07% de los locales educativos en los cuales estudian más de 3.5 millones de niños y niñas no reúne las condiciones óptimas para la prestación del servicio de educación primaria.

56 Resolución Ministerial N°025-2020-MINSA que aprobó el Documento Técnico Indicadores de Brechas de Infraestructura y Equipamiento del Sector Salud, de fecha 23 de enero de 2020.

57 «Es una forma de organización de la oferta de los servicios de salud, que se constituye en la puerta de entrada al sistema de salud, donde se desarrollan principalmente actividades de promoción de la salud, prevención de riesgos y control de daños a la salud, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno, rehabilitación y cuidados paliativos, teniendo como eje de intervención las necesidades de salud más frecuentes de la persona, familia y comunidad», obtenido de la Norma Técnica de Salud N°160-MINSA-2020-DGAIN, aprobada por Resolución Ministerial N°306-2020-MINSA, de fecha 20 de mayo de 2020.

58 Resolución Ministerial No. 049-2020-MINEDU que aprobó el Diagnóstico de brechas de infraestructura o de acceso a servicios del Sector Educación para la PMI 2021-2023, de fecha 29 de enero de 2020.

Esta vista rápida a los sectores de salud y educación muestra que el Estado peruano ha olvidado su rol de atender el cierre de brechas en calidad y cobertura de infraestructura y servicios públicos.

De forma transversal a los demás sectores, y de un análisis de país, el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) identificó que la brecha de infraestructura de acceso básico en el corto plazo asciende a S/ 117 183 millones; mientras que, la de largo plazo representa S/ 363.452 millones.

Lo expuesto se manifiesta en que tan solo el 18% de peruanos se encuentra satisfechos con la infraestructura nacional del país —a diferencia del 32% de satisfacción del promedio del resto de países de América Latina o el 43% de satisfacción global— según el último reporte del Índice Global de Infraestructura, realizado por IPSOS⁵⁹. De modo que, Perú ocupa el penúltimo puesto en el índice de satisfacción entre 27 países encuestados.

Ahora bien, en esa línea, la juventud considera que el desarrollo (económico y/o social) es una de las ideas más importantes, posicionándolo en el 26% sobre otras materias como justicia, democracia, cambio, paz, orden, libertad, modernidad y continuidad⁶⁰. Esta cifra permite entender el rol preponderante que tiene la infraestructura y servicios públicos para brindar las herramientas básicas de desarrollo a la nueva generación.

Bajo lo mencionado, este artículo busca exponer el principal esfuerzo del Estado peruano en cumplir su rol de dotar de infraestructura, pero también su problemática y cómo esta afecta la aspiración de millones de jóvenes peruanos.

4.1. Cerrar la brecha de infraestructura: un objetivo prioritario

En el Perú existen múltiples demandas; no obstante, el Estado peruano no cuenta con los recursos suficientes para atender todas ellas. Siendo ello así, resulta importante que, ante la escasez de recursos, se priorice las intervenciones en proyectos que tengan un impacto significativo en el bienestar de la ciudadanía, tanto en calidad como en cobertura (Ver gráfico 1).

59 Índice Global de Infraestructura Satisfacción pública-prioridades 2020. Ver: <https://bit.ly/3giYJ3L>

60 Encuesta Nacional Urbana realizada por Ipsos Perú por encargo del diario *El Comercio*, Ver: <https://bit.ly/37JL3uX>

Gráfico 1
Funciones priorizadas



Fuente y elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas.

En ese contexto, en mayo de 2018 el Poder Ejecutivo promulgó la Política General de Gobierno al 2021⁶¹ (Política 2021), con el objeto de orientar el desarrollo y actualización de políticas nacionales, planes e intervenciones gubernamentales; así como, concordar las políticas de Estado, Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y la Propuesta de imagen de futuro del Perú al 2030. La Política 2021 se desarrolló sobre cinco ejes⁶², entre ellos el crecimiento económico, equitativo, competitivo y sostenible.

En diciembre del mismo año, el Poder Ejecutivo promulgó la Política Nacional de Competitividad y Productividad⁶³, que dispuso, entre uno de sus nueve objetivos prioritarios⁶⁴, dotar al país de infraestructura económica y social de calidad a través de medidas, hitos y actividades intersectoriales en el Estado peruano. El referido instrumento pretende servir de referencia en la formulación de políticas y planes sectoriales. Justo a raíz de ello se formuló el PNIC con una agenda de 52 proyectos

61 Decreto Supremo N°056-2018-PCM, de fecha 24 de mayo de 2018.

62 Estos son: (i) Integridad y lucha contra la corrupción, (ii) Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad, (iii) Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible, (iv) Desarrollo social y bienestar de la población y (v) Descentralización efectiva para el desarrollo.

63 Decreto Supremo N°345-2018-EF, de fecha 28 de diciembre de 2018.

64 (i) Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad, (ii) Fortalecer el capital humano, (iii) Generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas, (iv) Impulsar mecanismos de financiamiento local y externo, (v) Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo para la generación de empleo digno, (vi) Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo, (vii) Facilitar las condiciones para el comercio exterior de bienes y servicios, (viii) Fortalecer la institucionalidad del país y (ix) Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas.

de inversión pública que buscan (i) el desarrollo del mercado interno, (ii) fomento al acceso del mercado externo y (iii) la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Cabe señalar que, el Objetivo Prioritario N°1 —dotar al país de infraestructura económica y social de calidad—, cuenta con un avance del 29.6%, mientras que el Plan, de una revisión y evaluación integral, alcanza el 22.2% a la fecha⁶⁵.

Si bien el PNIC responde sectorial y territorialmente en aunar los esfuerzos del gobierno nacional, regional y local para atender la demanda ciudadana a través de estos 52 proyectos priorizados, paralelamente se requiere trabajar en (i) resolver los cuellos de botella, (ii) reunir actores públicos y privados para discutir las trabas y oportunidades y (iii) devolver la confianza de la ciudadanía en sus autoridades.

4.2. Contexto: jóvenes, infraestructura y desarrollo

Desde hace más de dos décadas es innegable que Perú ha seguido por un sendero de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Así, por ejemplo, solo tomando como referencia el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de PNUD, Perú ha reducido su porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional, pasando de 20% en 2006 a 12.7% en 2012⁶⁶. Si, de forma distinta, se considera el Índice de pobreza monetaria del INEI peruano tenemos que entre los años 2004 y 2015, la proporción de la población peruana que vivía por debajo del umbral de pobreza extrema se redujo de 16,4% a 4,1%, lo que implica que más de 3 millones de peruanos salieron de la pobreza extrema⁶⁷.

El desempeño macroeconómico peruano en la década pasada ha permitido que observemos estas mejoras significativas en estos pilares; sin embargo, a pesar de los avances descritos, estos no han sido suficientes para atender el cierre de brechas.

Como mencionamos, existen tres problemas transversales que requieren una respuesta frontal del Estado, pero entre ellos destaca uno en particular que representa una preocupación latente entre los jóvenes: la confianza.

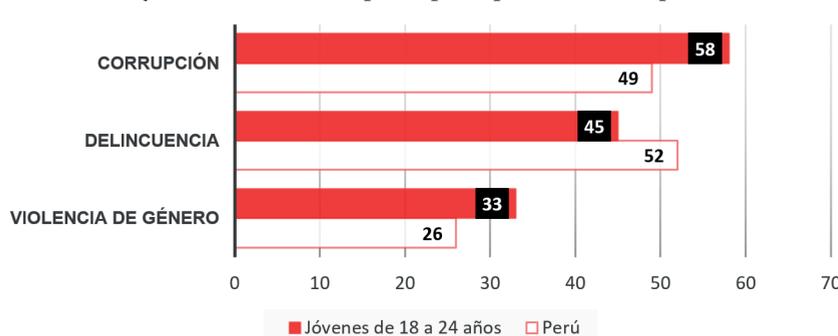
65 Seguimiento al Plan Nacional de Competitividad y Productividad al 9 de enero de 2021. Ver: <https://bit.ly/3saOLXT>

66 El Índice de Pobreza Multidimensional es un indicador que mide la pobreza más allá de los ingresos económicos. Se fija en las carencias en tres dimensiones del Desarrollo Humano (educación, salud y nivel de vida) revelando el número de personas multidimensionalmente pobres y la intensidad de las carencias. Puede verse el Global Multidimensional Poverty Index 2019. Illuminating Inequalities elaborado por PNUD y OPHI. Ver: <https://bit.ly/3oydHWZ>

67 Así, puede verse la publicación de INEI, “Perú. Línea de base de los principales indicadores disponibles de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”, 2016. P. 7. Ver: <https://bit.ly/2Lv2doA>

El Estudio de valores entre jóvenes peruanos para el Proyecto Especial Bicentenario⁶⁸ mostró que solo 1 de cada 10 jóvenes confía en el resto de las personas; es decir, la mayoría no cree en que las personas tienen buenas intenciones, son honestas o respetuosas. Lo descrito, como se desarrolló líneas arriba, se condice con que la corrupción es el principal problema del país para la juventud (Ver gráfico 2).

Gráfico 2
¿Cuáles son los tres principales problemas del país?



Fuente y elaboración: estudio de valores entre jóvenes peruanos 2019

La corrupción y la inconducta funcional son problemas vigentes que no han encontrado una respuesta del Estado en reducirlo a su mínima expresión. Mal que ha carcomido el sueño de millones de jóvenes al privarlos principalmente de agua y saneamiento, carreteras, hospitales y centros educativos. En el año 2019 el Perú perdió más de 23 000 millones de soles del presupuesto anual ejecutado por indicios de corrupción.

Tanto la corrupción, el marco legal y la descoordinación institucional, entre otros factores, han perjudicado el incremento de la conectividad, el desarrollo del capital humano, la reducción de tiempos de viaje y el acceso de servicios públicos; ello, en resumen, ha impactado drásticamente en la mejora de la calidad de vida de los peruanos, entre ellos de millones de jóvenes.

En medio de la oscuridad, se asoma una luz con los jóvenes peruanos que representan esa voz activa como motor de desarrollo en su lucha por reducir la pobreza, la desigualdad y la desconfianza; lo que ha sembrado una esperanza en revisar el contexto en el que vivimos.

En tal sentido, la juventud considera al desarrollo como la idea más importante, pero este se topa con la corrupción como problema principal que no le permite avanzar, mientras que la primera —desarrollo— intenta construir sueños, la segunda

68 Estudio de valores entre jóvenes peruanos 2019 elaborado por Ipsos para el Proyecto Especial Bicentenario. Ver: <https://bit.ly/3orouSo>

—corrupción— los arrebatara. Ante ello, existe un factor clave a trabajar como sociedad que es la confianza para que, junto al concepto de infraestructura, el desarrollo llegue a millones de jóvenes peruanos.

5. Desarrollo sostenible: sueño o necesidad

Transformar nuestro mundo es el nombre que se consigna en el documento de la Asamblea General de Naciones Unidas que aprueba la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁶⁹, herramienta (plan de acción) de consenso internacional en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que tiene como principal desafío la erradicación de la pobreza, en todas sus formas y dimensiones.

La Agenda 2030 se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y se fundamenta en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los tratados internacionales de Derechos Humanos, la Declaración del Milenio, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, además de todas las cumbres previas y de preparación; constituyendo el mayor esfuerzo de solidaridad mundial que los países hayan adoptado hasta la fecha, lo cual se refleja en su máxima de invitación «al emprender juntos este gran viaje, prometemos que nadie se quedará atrás».

Promesa que requiere alcanzar un desarrollo sostenible, esto es un «desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987, p. 59), el cual es abordado en este plan de acción en sus tres dimensiones: económica, social y sostenible, a través de 169 metas, sistematizadas en 17 objetivos.

El Perú, como parte y actor de la comunidad internacional, integra las Naciones Unidas y tiene el deber de alcanzar estos 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030, lo que significa un verdadero desafío.

Han pasado cinco años desde la adopción de esta tarea, en la cual debemos reconocer que existen avances en alguno de los ODS, como en el caso del correspondiente acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos, en este punto hemos pasado de tener acceso a nivel nacional de 87.6% en el 2014 a 90.7% en el 2018⁷⁰, considerando que aún hay una brecha entre el acceso en área urbana (95.3%) y rural (74.4%).

69 Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobada el 25 de setiembre de 2015. Ver: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S.

70 De acuerdo con lo publicado en la plataforma Perú: Sistema de monitoreo y seguimiento en los

Sin embargo, también existe evidencia de serios retrocesos, como lo correspondiente al número de víctimas de trata de personas⁷¹, en donde la tasa de denuncias de trata de personas registradas por la Policía Nacional del Perú (por cada 100 000 habitantes) pasó de 1.6 % (476 personas) en 2015 a 2.3% (734 personas, siendo 655 mujeres y 79 hombres) en 2018.

Es cierto que cada acápite y/o meta responde a contextos —problemas y procesos muy complejos— en los cuales debemos seguir interviniendo para cambiar realidades y mejorar la calidad de vida, pero la gestión y las herramientas a utilizar para ello son imprescindibles. Resulta preocupante que después de cinco años de iniciada la carrera por alcanzar el cumplimiento de los ODS, de acuerdo con lo mostrado en la plataforma Perú: Sistema de monitoreo y seguimiento en los indicadores de los objetivos de desarrollo sostenible del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 50.4 % (123) de indicadores se encuentran en construcción, siendo 244 el total de indicadores necesarios que permitirán medir el avance y/o cumplimiento de cada meta de los ODS.

Preocupa en gran medida que el mayor número de indicadores pendientes de construir —81.7%— (aún no los tenemos, por lo tanto, no podemos medir el avance o cumplimiento) respondan a los ODS directamente relacionados a la crisis climática —60 indicadores—, como se puede observar a continuación:

Tabla 3
Indicadores de los ODS 11-15

ODS	N° Metas	N° Indicadores Necesarios	N° Indicadores Activos	N° Indicadores en Construcción
Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	10	15	5	10
Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	11	13	1	12
Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	5	8	1	7
Objetivo 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible	10	10	2	8
Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar	12	14	2	12

Fuente: Perú: Sistema de monitoreo y seguimiento en los indicadores de los objetivos de desarrollo sostenible del INEI (elaboración propia).

indicadores de los objetivos de desarrollo sostenible del INEI. Ver: <http://ods.inei.gob.pe/ods/objetivos-de-desarrollo-sostenible/agua-limpia-y-saneamiento>

71 Ver: <http://ods.inei.gob.pe/ods/objetivos-de-desarrollo-sostenible/paz-justicia-e-instituciones-solidas>

Quedan grandes desafíos por abordar; sobre todo, cuando nuestro país no solo es azotado por la crisis climática que tiene singulares consecuencias por nuestra ubicación en el planeta y nuestros diversos ecosistemas. A ello se suman y agravan las constantes crisis políticas (aquellas que han ocasionado tener cuatro presidentes en los últimos cuatro años), sociales, económicas, y ahora la crisis sanitaria, que ha develado nuestras más grandes y profundas falencias, incrementando las brechas existentes en el acceso a servicios esenciales.

Esto para la juventud es de gran importancia por dos razones. La primera por los efectos de corto plazo que marcarán los proyectos de vida, y, la segunda, por la carga intergeneracional que la juventud debe asumir en el corto y mediano plazo. Así, no solo porque este es uno de los grupos más afectados por las consecuencias de las distintas crisis⁷² —de acuerdo con el Informe Técnico Trimestral (agosto, setiembre y octubre) sobre la situación del mercado laboral en Lima Metropolitana del INEI⁷³, la población joven con empleo adecuado disminuyó en mayor proporción, cayendo en 60,6%, es decir, 235 mil 300 personas— sino también, porque es la Generación del Bicentenario a la que en diez años nos corresponde dar cuenta nacional e internacionalmente sobre el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, lo que significará mirar al rostro de nuestras hijas, hijos, madres, padres, abuelas(os) y responder qué acciones tomamos para mejorar su calidad de vida y entregarles un país con oportunidades para vivir dignamente, y alcanzar la promesa que dio sentido a nuestra república.

Es por ello por lo que resulta necesario este análisis. Saber cómo estamos para entender con qué recursos contamos y utilizaremos para hacer frente a los desafíos que tenemos por delante, y, con ello, tomar las mejores estrategias que nos permitan satisfacer nuestras necesidades sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades; además, claro está, aprender de los errores de quienes nos han antecedido.

Todo esto debe darse sin perder el fondo del asunto y sus implicancias, puesto que, como lo indica el papa Francisco, en la encíclica *Laudato Sí* (2015, p. 15), hay una íntima relación entre los pobres y la fragilidad del planeta, y una convicción de que en el mundo todo está conectado; por eso, la crítica al nuevo paradigma y a las formas de poder que derivan de la tecnología tienen sentido. La invitación a buscar otros modos de entender la economía y el progreso, el valor propio de cada criatura,

72 La Organización Internacional del Trabajo (OIT) llevó a cabo una encuesta denominada Los jóvenes y la Covid-19 y en su Informe señala que el impacto de esta crisis sanitaria en jóvenes es sistemático, profundo y desproporcionado, siendo más duro para las mujeres jóvenes, jóvenes de menor edad y jóvenes que viven en países de ingresos más bajos.

73 Ver: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/11-informe-tecnico-mercado-laboral-ago-set-oct-2020.pdf>

el sentido humano de la ecología, la necesidad de debates sinceros y honestos son esenciales para asegurar nuestro tiempo y el de nuestras generaciones futuras, y la propuesta de un nuevo estilo de vida y de hacer política no son solo una posibilidad más sino la única vía responsable.

En ese sentido, resulta pertinente saber cuáles son las actividades económicas que generan mayores recursos al país. Esto permitirá hacer frente a los grandes desafíos que tenemos por delante (ya indicados anteriormente) y el cumplimiento de las 169 metas de los ODS. Luego de ello, es imperativo también preguntarnos, cuál es el modelo económico que nos permitirá hacer un disfrute máximo de estos recursos en equilibrio con nuestra casa común, respetando el principio intergeneracional.

De acuerdo con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)⁷⁴, las actividades económicas que mayores ingresos (recaudación tributaria) registran al país son manufactura, comercio, minería e hidrocarburos, construcción, actividad agropecuaria (agrícola, pecuario y silvicultura) y pesca. Ello sin contar el rubro de otros servicios (en donde se encuentra la intermediación financiera, turismo y hotelería, telecomunicaciones, transporte, generación de energía eléctrica y agua, entre otros).

Tabla 4
Ingreso tributario anual recaudado por la SUNAT - tributos internos según actividad económica, 2000-2019 (millones de soles)

Concepto	2000	2015	2019	2019 %
Total Ingresos Tributarios recaudados por la SUNAT				
- Internos	16,829.7	77,270.5	98,302.4	100
Agropecuario	148.3	888.5	1,192.7	1.2
Pesca	83.4	307.9	507.1	0.5
Minería e Hidrocarburos	2,302.7	6,865.7	10,777.0	11.0
Minería	698.8	4,349.5	8,001.2	8.1
Hidrocarburos	1,603.9	2,516.3	2,775.8	2.8
Manufactura	4,750.7	13,311.8	15,840.5	16.1
Procesadores de Recursos Primarios	1,207.5	2,245.2	2,607.2	2.7
Industria no Primaria	3,543.2	11,066.6	13,233.3	13.5
Otros Servicios	6,734.1	37,074.4	48,153.0	49.0
Construcción	692.2	6,495.6	6,575.8	6.7
Comercio	2,118.3	12,326.6	15,256.3	15.5

Fuente: SUNAT.

Elaboración: SUNAT – Oficina Nacional de Planeamiento y Estudios Económicos.

74 Cuadro de Ingreso Tributario Anual recaudado por la SUNAT - Tributos Internos según actividad económica, Consultado el 21.11.20. Puede verse en: <http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/ingresos-recaudados.html>

Como podemos observar, contamos con una serie de actividades económicas que a lo largo del tiempo han ido mejorando y con ello han generado mayores ingresos al país, como es el caso de la pesca (pasamos de S/ 83.4 millones en el 2000 a S/ 307.9 millones al 2015 y a S/ 507.1 millones en el 2019) o la minería e hidrocarburos (pasamos de S/ 2,302.7 millones en el 2000 a S/ 10,777.0 millones en el 2019). Crecimiento proyectado a mantenerse en un largo plazo, a pesar de los embates a resistir en los siguientes meses producto de la pandemia.

Esto es positivo y brinda esperanza para ocuparnos de los desafíos que tenemos por delante, pero para seguir contando con aquellos insumos y recursos económicos —los cuales por ejemplo nos ha permitido como país reducir la pobreza de 42.4% en 2007 a 20.2% en 2019 y la pobreza extrema de 11.2% en 2007 a 2.8% en 2019— debemos mantener lo que ha venido funcionando bien, esto es, el modelo económico de nuestro país (INEI, 2019).

La Economía Social de Mercado (ESM), consagrada en el artículo 58 de la Constitución Política del Perú de 1993 (estuvo incluida en la Constitución de 1979 por iniciativa de los constituyentes, liderados por don Ernesto Alayza Grundy), nos ha permitido despegar económicamente, así como dinamizar la relación entre empresa privada, sociedad y Estado. Esto se dio luego de la catastrófica experiencia de la década de los ochenta, de una serie de reformas iniciadas en los noventa y una aplicación (no suficiente) en los últimos veinte años.

Como sostiene Luis Gallegos Molina (2014, p. 9) al analizar el avance de este modelo económico en el país, pasamos «de una etapa inicial de aplicación deficiente (segundo gobierno de Fernando Belaunde) o inaplicación (primer gobierno de Alan García). A partir de los años noventa, en el marco de una ESM, aún con limitaciones en su aplicación, la economía peruana ha experimentado un período de fuerte crecimiento del producto». También señala que indicadores relevantes como la tasa de crecimiento promedio del PBI muestran una economía emergente dinámica y exitosa, pero que, sin embargo, «en términos de una ESM, aún hay aspectos, poco considerados, que merecen atención y otros que requieren ser fortalecidos a efectos de lograr una sociedad más solidaria, integrada, próspera y justa».

En ese sentido, debemos honrar el compromiso establecido por las fuerzas políticas, la sociedad civil y funcionarios del Estado en el Acuerdo Nacional, en donde, para lograr un país competitivo en búsqueda del bienestar común, se definió como décima séptima política de Estado la Afirmación de la Economía Social de Mercado, para lo cual debemos sostener la política económica del país sobre los principios de la economía social de mercado, que es de libre mercado pero conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario,

que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo.

Y como se indica en dicha política, el Estado debe: (i) garantizar la estabilidad de las instituciones y las reglas de juego; (ii) promover la competitividad del país, el planeamiento estratégico concertado y las políticas de desarrollo sectorial en los niveles nacional, regional y local; (iii) estimular la inversión privada; (iv) fomentar el desarrollo de la infraestructura; (v) evitar el abuso de posiciones dominantes y prácticas restrictivas de la libre competencia y propiciar la participación de organizaciones de consumidores en todo el territorio; (vi) fomentar la igualdad de oportunidades que tiendan a la adecuada distribución del ingreso; y, (vii) propiciar el fortalecimiento del aparato productivo nacional a través de la inversión en las capacidades humanas y el capital fijo.

Cumplir 200 años de vida republicana nos brinda una oportunidad para reflexionar sobre nuestros distintos procesos históricos (políticos, económicos, sociales y culturales), pensar en qué lugar nos encontramos y reimaginar nuestro futuro como nación, pero —de manera singular a la juventud peruana llena de esperanza denominada recientemente como la Generación del Bicentenario— a nosotras(os) nos brinda la valiosa oportunidad de tomar las riendas y construir un Perú próspero y moderno; esto es, un país económicamente competitivo, socialmente inclusivo, ambientalmente sostenible y sobre todo resiliente a los constantes e inmediatos cambios.

Para la juventud, el Bicentenario no es el término de un proceso, es nuestro punto de partida. Nuestra primera meta está en el año 2030, cuando tengamos que rendir cuentas sobre el cumplimiento de los 17 ODS. En ese momento tendremos la oportunidad de entregar un mejor legado que el recibido hoy.

Referencias

- CEPLAN. Informe Nacional. Perú a mayo 2020. La protección de la vida en la emergencia y después.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987). Informe Nuestro futuro común para las Naciones Unidas. Informe Brundtland.
- Congreso de la República. Proyecto de Ley N°6341-2020-CR. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06341-20201001.pdf
- Congreso de la República. Ley N°28044, Ley General de Educación.
- Congreso de la República. Ley N°30220, Ley Universitaria.

- Gallegos, L. (2014). *La realidad peruana y la Economía Social de Mercado*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado (IPESM) y Fundación Konrad Adenauer.
- INEI. (2019). Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).
- Perú. Línea de base de los principales indicadores disponibles de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS (2016). <https://bit.ly/2Lv2doA>
- Mc Evoy, C. (2017). *La utopía republicana. Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1971-1919)*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Decreto Supremo N°345-2018-EF. Lima, 28 de diciembre de 2018.
- Ministerio de Educación. Decreto Supremo N° 013-2019-MINEDU. Lima, 23 de setiembre de 2019.
- Ministerio de Educación. Decreto Supremo N° 018-2007-ED, Reglamento de la Ley N° 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Lima, 10 de julio de 2007.
- Papa Francisco. (2015). Carta encíclica *Laudato Sí*.
- Presidencia del Consejo de Ministros. Decreto Supremo N°056-2018-PCM. Lima, 24 de mayo de 2018.
- Proyecto Especial Bicentenario. Jóvenes y ciudadanía. Retos que enfrentar al bicentenario. <https://bit.ly/2JRtr8B>
- Proyecto Especial Bicentenario - IPSOS. (2019). Estudio de valores entre jóvenes peruanos. <https://bit.ly/3orouSo>
- Proyecto Especial Bicentenario - DATUM. (2020). Encuesta Nacional de Valores y Ciudadanía.
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos - Instituto de Defensa Legal.
- Shack, N., Pérez, J. y Portugal, L. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria*. Documento de Política en Control Gubernamental, Lima: Contraloría General de la República.
- Zárate, P. y otros. (2020). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2018/19: Tomándole el pulso a la democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos - LAPOP.

SEMBLANZA DE LAS Y LOS AUTORES

Paola Bustamante

Abogada por la Universidad de San Martín de Porres. Cuenta con una maestría en Administración y Gerencia Pública por la Universidad Alcalá de Henares y el Instituto Nacional de Administración Pública. Es secretaria general de la Presidencia del Consejo de Ministros. Se ha desempeñado como alta comisionada para el Diálogo y el Desarrollo en el Corredor Minero del Sur, ministra de Desarrollo e Inclusión Social, directora de la Dirección de Gestión y Negociación Internacional de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y directora ejecutiva del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA). Asimismo, se ha desempeñado como viceministra de Prestaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS), codirectora del Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza SECO.

Sylvia Cáceres

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas por la Universidad Carlos III de Madrid y la Universidad de San Martín de Porres. Cuenta con estudios de doctorado en la Universidad de Salamanca. Se ha desempeñado como ministra de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), superintendente adjunta de la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD) y superintendente en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), así como viceministra de Trabajo y secretaria técnica del Consejo Nacional de Trabajo del MTPE.

Tommy Deza Sandoval

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Máster en Economía y Regulación de los Servicios Públicos por la Universidad de Barcelona. Profesor de Procedimiento Administrativo en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Experto en derecho administrativo, derecho de defensa de la competencia, derecho mercantil, análisis económico del derecho y con especialización en temas de economía y regula-

ción de servicios públicos (telecomunicaciones, infraestructura de transporte de uso público, energía y servicios de agua y saneamiento). Se ha desempeñado como secretario general de EsSalud, jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y director general de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Marcela Huaita Alegre

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Máster en Estudios Legales Internacionales por la American University. Es docente en Derechos Humanos, Género y Políticas Públicas de la PUCP. Se ha desempeñado como ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, secretaria general de la Presidencia del Consejo de Ministros y como viceministra de la Mujer. Internacionalmente, ha sido presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de Estados Americanos (OEA) y es vicepresidenta del Comité de Expertas del MESECVI de la OEA.

Fabiola Muñoz Dodero

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Candidata a magíster en Política Social con mención en Género, Población y Desarrollo en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Diplomada en Educación Intercultural. Con experiencia en docencia universitaria y en diseño y aplicación de módulos y cursos de capacitación con enfoque interdisciplinario y multicultural. Se ha desempeñado como ministra del Ambiente y Ministra de Agricultura y Riego, secretaria general del Ministerio de Agricultura, asesora del Despacho Ministerial de Agricultura, directora ejecutiva (e) del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), y jefa de la Dirección General Forestal y de fauna Silvestre (DGFFS).

Carlos Neuhaus Tudela

Administrador por la Universidad de Lima. Es máster en Administración de Empresas por la Southern Methodist University y cuenta con una especialización en Finanzas Públicas y Economía por la Universidad de Cambridge. Es secretario técnico del Grupo de Trabajo «Apoyo a la implementación del proceso de vacunación contra la COVID-19». Se ha desempeñado como presidente del Comité Organizador de los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos de Lima 2019 y director de Maestría en la Universidad de Lima.

Carlos Oliva

Economista por la Universidad del Pacífico. Magíster en Economía por la Universidad de Georgetown. Presidente del Consejo Fiscal y director del Banco del Desarrollo del Perú (COFIDE). Se ha desempeñado como ministro de Economía y Finanzas, vicedirector de Hacienda (2011 - 2015), director del Banco Central de Reserva del Perú y vicepresidente del Directorio del Banco de la Nación. Además, ha laborado en el Banco Interamericano de Desarrollo, actuó como gobernador alterno del Banco Mundial y director suplente de la Corporación Andina de Fomento (CAF). También, ha sido director de la Maestría en Gestión de la Universidad del Pacífico.

Dalia Miroslava Suárez Salazar

Abogada por la Universidad de Lima. Cuenta con una maestría en Derecho Constitucional y Administración en la Universidad Nacional Federico Villareal y una maestría en Dirección y Gestión Pública. Jefa de Gabinete de Asesores del Ministerio de Salud. Fue secretaria general de EsSalud. Se ha desempeñado como jefa del Gabinete de Asesores y directora general de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud, miembro del Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD) y asesora de la Presidencia Ejecutiva de EsSalud. Ha sido catedrática en la Universidad de Lima.

Carlos Zoe Vásquez Ganoza

Abogado con estudios de Maestría en Derecho Penal por la Universidad Privada Antenor Orrego (UPAO). Cuenta con una especialización en el Sistema de Justicia Penal de Chile, Argentina y Estados Unidos. Además, cursó el Programa de Gobernabilidad Gerencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se ha desempeñado como presidente del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), director general de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, secretario técnico del Consejo Nacional de Política Criminal, secretario técnico de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal, y como miembro del Comité Directivo de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil.

Carmen Rosa Villa Quintana

Abogada por la Universidad Católica Santa María de Arequipa, que cuenta con más de 40 años de experiencia profesional. Desde julio de 2019, es miembro del Comité de

Naciones Unidas contra las desapariciones forzadas. Tiene una larga carrera profesional con las Naciones Unidas en varios países de América Latina. En la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) se ha desempeñado como representante regional para América Central (2008-2015); representante para América Latina y el Caribe (2006-2007); responsable del Área de Cooperación Técnica de la Oficina en Colombia, adjunta a.i. y directora a.i. (1999-2006). Asimismo, ha sido Legal Fellow en el International Human Rights Law Group, Washington, Estados Unidos (1994). Asimismo, laboró en el Ministerio Público y Poder Judicial. Fue miembro de la Junta de Síndicos del Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Cooperación Técnica en Materia de Derechos Humanos OACDH (2028-2019) y comisionada adjunta de la Comisión Internacional contra la Impunidad de Guatemala (CICIG 2016).

Roberto Armebianchi Melian

Licenciado en Filosofía y Teología con especialización en Ciencias Sociales e Ideologías Contemporáneas y en Planeamiento Estratégico. Consultor en el ámbito educativo y social. Se ha desempeñado como gerente general de la Corporación Educativa Cesca, como secretario general de la Asociación Cristiana de Jóvenes del Perú, como director administrativo de la Fundación para el Desarrollo Solidario (FUNDADES), y como consultor externo del Colegio Regina Pacis y del Colegio Pío XII.

María Soledad Pérez Tello

Abogada y notaria de Lima. Cuenta con estudios de maestría en Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú, diplomado en Derechos Humanos por la Universidad Complutense de Madrid, diplomado en Medio Ambiente por la Universidad Politécnica de Madrid y doctorado en la Universidad San Martín de Porres. Profesora de Derechos Humanos en la Universidad de San Martín de Porres. Se ha desempeñado como ministra de Justicia y Derechos Humanos y congresista de la República del Perú para el período 2011-2016.

Jenny Isabel Vento Curi

Abogada por la Universidad San Martín de Porres. Máster en Acción Política, Participación Ciudadana y Fortalecimiento Institucional en el Estado de Derecho por la Universidad Francisco de Vitoria y la Universidad Rey Juan Carlos. Diploma en derechos humanos y gestión estratégica minera. Cuenta con estudios de especialización en

sistema interamericano, gestión pública, responsabilidad social empresarial y prevención de conflictos sociales en la American University, National Defense University, Universidad Alfonso X-El Sabio-Berg Institute Human Rights, Universidad del Pacífico, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad ESAN, Gerencia Escuela de Posgrado, entre otras. Actualmente, trabaja en el sector minero en asuntos gubernamentales, empresas y gestión de riesgos e impactos en derechos humanos y seguridad. Se ha desempeñado como asesora de la Alta Dirección en la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Congreso de la República, así como directora general y encargada de la Oficina de Integridad y Lucha contra la Corrupción en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Profesora de Sistema Interamericano, Derechos Humanos y Organismos Internacionales en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad San Martín de Porres y Universidad Nacional de Cajamarca (2014-2019).

Fabrizio Anchorena Castaños

Abogado por la Universidad de San Martín de Porres. Consultor en Payet, Rey, Cauvi, Pérez Abogados. Se especializa en derecho administrativo, gestión de proyectos de infraestructura, inversión pública y privada. Jorge Cornejo Casuol Bachiller en Derecho por la Universidad de San Martín de Porres, máster en Gerencia Pública por el European Centre of Innovation and Management (EUCIM), Business School y alumni del Programa de Innovación y Liderazgo en Gobierno de Georgetown University

Gyan Ramos Pacsi

Bachiller en Derecho por la Universidad Nacional Federico Villareal. Becario del William J. Perry Center y egresado del Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú y CAF, Banco de Desarrollo de América Latina. Consultor en el Ministerio de Energía y Minas.

Lucero Sobrino Huarcaya

Estudiante de pregrado de la Facultad de Derecho y Ciencia Política en la Universidad Andina del Cusco. Voluntaria y participante del proyecto «Gobernanza y Economía Solidaria» (IIDS - UC3M). Fundadora del Centro de Investigación Derecho & Política.

Muchas veces se percibe que, de hecho, los derechos humanos no son iguales para todos. El respeto de estos derechos «es condición previa para el mismo desarrollo social y económico de un país. Cuando se respeta la dignidad del hombre, y sus derechos son reconocidos y tutelados, florece también la creatividad y el ingenio, y la personalidad humana puede desplegar sus múltiples iniciativas en favor del bien común» (Francisco. *Fratelli Tutti*, 22)

La formación en valores para colocar en el centro de la toma de decisiones a la dignidad de la persona humana y la búsqueda del bien común son pilares esenciales para el Instituto Democracia y Bien Común (IDEBIC), que desde sus orígenes ha priorizado la formación y capacitación en temas de democracia, acción política y fortalecimiento institucional, así como en derechos humanos. En esta publicación se identifican los problemas más importantes y se proponen acciones para el corto, mediano y largo plazo con el fin de lograr soluciones a los impostergables problemas que afectan a nuestro país en materia de salud —particularmente en la prevención y control de la COVID-19—, reactivación económica, empleo, lucha contra la pobreza, educación, inclusión, seguridad ciudadana, igualdad y no discriminación contra las mujeres, medio ambiente y crecimiento próspero, descentralización y gobernanza pública, así como la urgencia de una conducta responsable. Todos estos temas son abordados bajo el prisma del Bicentenario de nuestra Independencia.

