

# Perú

## 2021 - 2026



### **Propuestas de gobierno desde el Social Cristianismo**



**Perú 2021 - 2026**  
**Propuestas de gobierno**  
**desde el Social Cristianismo**



# Perú 2021 - 2026

## Propuestas de gobierno desde el Social Cristianismo

LIMA 2021



BICENTENARIO  
PERÚ 2021  
INICIATIVA INSTITUCIONAL



**Perú 2021-2026**  
**Propuestas de gobierno desde el Social Cristianismo**

Año 2021 - Impresión 700 ejemplares

1° ed., marzo de 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-02182

ISBN: 978-9972-9049-8-1

© Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Av. Larco 109, 2° Piso, Lima 18 – Perú

Email: [www.kas.de/peru/es](http://www.kas.de/peru/es)

Teléfono: (51-1) 416-6100

[www.facebook.com/kasenperu](http://www.facebook.com/kasenperu)

© Instituto de Estudios Social Cristianos (IESC)

Bolívar 298, of. 301, Lima 18 – Perú

Email: [iescperu@gmail.com](mailto:iescperu@gmail.com)

Teléfono: (51-1) 2421698

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

Compilador

Armando Borda Herrada

Editor y corrector

Juan Ponce Alcántara

Diseño y diagramación

Luis Cabellos Gárate

El contenido de esta publicación es responsabilidad del autor y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. o del Instituto de Estudios Social Cristianos (IESC).

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, haciendo referencia a la fuente bibliográfica.

Distribución gratuita.

Impreso en: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Breña - Lima

Impreso en el Perú – Printed in Peru

Publicado en marzo, 2021

El Instituto de Estudios Social Cristianos y la Fundacion Konrad Adenauer agradecen a todos los autores que con su valioso aporte han contribuido a la presente edición:

PERÚ 2021 - 2026

Propuestas de gobierno desde el Social Cristianismo

## ÍNDICE

<b>Presentación</b>	11
<b>Prólogo</b>	15
<b>1. CONSTITUCIONAL</b>	
<b>Las elecciones del Bicentenario</b>	19
<i>Milagros Campos Ramos</i>	
<b>CONSTITUCIONAL</b>	
<b>Régimen de excepción y derechos fundamentales</b>	37
<i>Nadia Paola Iriarte Pamo</i>	
<b>2. ECONOMÍA</b>	
<b>Aspectos económicos del impacto del COVID-19 en el Perú</b>	57
<i>Percy Táborny Andrade</i>	
<b>ECONOMÍA</b>	
<b>Breve reseña del estado de la competitividad en las regiones del Perú</b>	87
<i>Carla Noemi Palacios Abanto de Olivos</i>	
<b>3. LABORAL</b>	
<b>Retos para el mundo del trabajo: La pandemia COVID-19 y el futuro del trabajo</b>	125
<i>Alfonso de los Heros Pérez-Albela</i>	
<i>Carlos Blancas Bustamante</i>	
<b>4. SEGURIDAD ALIMENTARIA, NUTRICIÓN</b>	
<b>La seguridad alimentaria nutricional y el desarrollo rural son tareas pendientes del Bicentenario</b>	147
<i>José Tubino Arias Schreiber</i>	
<b>5. EDUCACIÓN</b>	
<b>La educación en el Bicentenario del Perú: problemas y expectativas</b>	175
<i>Mauricio Zeballos Velarde</i>	
<b>6. SALUD</b>	
<b>Salud con todos, por todos y para todos</b>	201
<i>Fernando Carbone Campoverde</i>	
<b>7. INTERNACIONAL</b>	
<b>Apuntes para una nueva política exterior post-bicentenario</b>	231
<i>Oscar Schiappa-Pietra Cubas</i>	



<b>8. MEDIO AMBIENTE</b>	
<b>Reflexiones desde una cosmovisión personalista</b>	249
<i>Kathleen Zegarra Delgado</i>	
<i>Jaime Montoya Ugarte</i>	
<b>9. ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	
<b>Reflexiones sobre la importancia del conocimiento del territorio para optimizar su ordenamiento, acondicionamiento y ocupación</b>	293
<i>Luisa Nelly Galarza Lucich</i>	
<i>Eduardo Gómez de la Torre Freundt</i>	
<i>Jaime Montoya Ugarte</i>	
<b>10. CORRUPCIÓN</b>	
<b>Escenarios de la lucha contra la corrupción en el Bicentenario de la República del Perú: presente y perspectivas</b>	343
<i>Antonio Maldonado Paredes</i>	
<b>11. SEGURIDAD CIUDADANA</b>	
<b>La seguridad ciudadana: apuntes camino al Bicentenario</b>	373
<i>Jorge Luis Vallejo Castello</i>	
<b>SISTEMA PENITENCIARIO</b>	
<b>Propuestas para el Sistema Penitenciario Peruano</b>	393
<i>José Luis Pérez Guadalupe</i>	
<b>12. ORDEN SOCIAL Y FAMILIA</b>	
<b>Aportes para la agenda del proceso electoral 2021</b>	407
<i>Javier Colina Seminario</i>	
<i>Erika Valdivieso López</i>	
<b>13. IGLESIA Y ESTADO</b>	
<b>El aporte de la Iglesia desde el inicio de la Nación peruana hacia el Bicentenario</b>	437
<i>Pbro. Juan Roger Rodríguez Ruiz</i>	
<b>LOS AUTORES</b>	473



## Presentación

La pandemia de la COVID-19, que afecta a toda la humanidad, ha alterado la vida de todos los ciudadanos y de los Estados por la cantidad de personas contagiadas y fallecidas, además del impacto que ha producido en la economía mundial.

El Perú no es ajeno a este drama que se ha presentado precisamente cuando se cumplen 200 años de la independencia nacional y en vísperas de un próximo proceso electoral en la que se elegirá un nuevo gobierno y parlamento.

En este contexto, el Instituto de Estudios Social Cristianos decidió hacer un aporte para el debate elaborando un libro “Perú 2021-2026. Propuestas de gobierno desde el Social Cristianismo”, que compila trabajos de interés para el desarrollo nacional en diversas disciplinas y que reúne a destacados especialistas que se inspiran en la enseñanza social de la Iglesia y el social cristianismo.

En esta publicación se desarrollan temas constitucionales; económicos; laborales; seguridad alimentaria; educación; salud; medio ambiente; ordenamiento territorial; corrupción; seguridad ciudadana; sistema penitenciario; familia; relaciones internacionales; y en nuestro contexto nacional la relación Iglesia-Estado.

Entre tanto, esta crisis provocada por la pandemia se da en medio de un cambio de época, en pleno proceso de globalización que, si bien acortó distancias y fomentó el comercio, también ha generado preocupación cuando se hace mal uso de la ciencia y tecnología. Asimismo, debemos de subrayar que vivimos inmersos en una crisis de valores, que ha permitido que la corrupción se expanda a todos los niveles de la sociedad, afectando el desarrollo de los pueblos y a los más pobres.

Se requiere destacar la importancia de formar ciudadanos responsables, con interés de participar como servidores en la vida pública, y no como quienes se sirven del Estado destruyéndola por dentro; animar a que más jóvenes se sumen y asuman un mayor protagonismo para el cambio.

Todo ello, reivindicará a la política y a los políticos; cuando estos se conduzcan por principios y no por intereses mezquinos. Así los ciudadanos recuperaremos la confianza y miraremos con optimismo el futuro del Perú.

Según el documento “El desafío social en tiempos del COVID-19,” publicado por la CEPAL, el impacto de la crisis hará retroceder 13 años el PBI en América Latina y en consecuencia millones de personas caerían por debajo de las líneas de pobreza de los países.

Según Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, los niveles de desocupación alcanzarán a 47 millones de personas en América Latina, siendo las mujeres, jóvenes, indígenas, afrodescendientes y los migrantes, los más afectados. Señala, igualmente, que se prevé un aumento significativo del número de personas en situación de pobreza en 45 millones cuatrocientos mil personas, alcanzando un total de 231 millones y un incremento de 28.5 millones en el número de persona en pobreza extrema, alcanzando a 96.2 millones. Todo ello, redundará en una década perdida en los niveles de ingreso por habitante.

Con mayor razón, se hace necesario modificar las actuales reglas de juego de la deuda externa, las mismas que ya son insostenibles. En tal sentido, podemos citar al papa Juan Pablo II que en el año 2000 señaló que “actualmente, es necesario que los cristianos hagan oír la voz de todos los pobres del mundo”, proponiendo el Jubileo como un tiempo oportuno para pensar, entre otras cosas, en una notable reducción, sino en una condonación total de la deuda internacional, que grava a los pueblos hasta comprometer su destino.

En el Perú, esta crisis producida por la pandemia ha desnudado la realidad dramática en la que viven millones de personas, si bien el país tuvo un crecimiento sostenido por más de 20 años y fue un ejemplo por sus cifras macroeconómicas; esta nueva performance no se tradujo en desarrollo porque no se preocupó por atender los servicios de salud, educación, vivienda y seguridad.

La salud ha tenido por años uno de los presupuestos más bajos de América Latina ocasionando que una gran parte de la población viva en condiciones de alta vulnerabilidad. La ineficiencia del Estado para atender la crisis sanitaria y los precarios servicios de salud se explican por la corrupción. Asimismo, todo esto se ve agravado por una débil institucionalidad, además de una poca o nada atención a su territorialidad megadiversa.

Esta crisis nos obliga a replantearnos cómo nos organizamos como sociedad y qué mejor oportunidad que el próximo proceso electoral para que sepamos escoger la propuesta de gobierno que más se ajusta a lograr una sociedad donde todos podamos vivir y realizarnos dignamente; en libertad, con responsabilidad, solidaridad y justicia social.

Tomemos en cuenta el llamado del papa Francisco en su última encíclica *Fratelli tutti*: “La buena política busca caminos de construcción de comunidades en los distintos niveles de la vida social, en orden a reequilibrar y reorientar la globalización para evitar sus efectos disgregantes” (FT, 182).

El Instituto de Estudios Social Cristianos gracias a la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer ha podido plasmar este proyecto en el libro que presentamos para enriquecer el debate nacional y gracias al valioso aporte de los autores que han contribuido con los diversos temas que presentamos.

**Lic. Armando Borda Herrada**

Presidente del Instituto de Estudios Social Cristianos.

**Dr. Robert Helbig**

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú.



## Prólogo

### **ÉTICA PÚBLICA: HONESTIDAD AL SERVICIO DE LA NACIÓN**

En el umbral del Bicentenario de la Independencia del Perú, debemos preguntarnos como preámbulo a todo plan o proyecto y a toda visión del futuro, qué pensamos acerca del orden ético en la administración pública y en la relación de esta con los ciudadanos. Ello abarca a todos los poderes del Estado.

Estamos actualmente frente a un clima ético enrarecido, no solamente por las imputaciones y acusaciones que se producen diariamente contra funcionarios del Estado, sino también por las denuncias e imputaciones de corrupción contra ciudadanos candidatos a cargos públicos, así como contra personajes, partidos y movimientos políticos.

Muchas de las causas de esta situación se encuentran en la falta de identidad entre la ciudadanía y la administración y entre esta y sus propios funcionarios. Los peruanos no nos sentimos identificados con lo público, no solamente por la informalidad reinante, sino por la falta de presencia efectiva y positiva del Estado en la mayor parte del país. El Estado actúa como autoridad, pero no como servidora, al no prestar importancia a los derechos de quienes con su trabajo pagan el costo de ese Estado. Este es un lastre de nuestra República, en la que siempre se ha actuado igual.

Si existiera esa identidad y el ciudadano sintiera que la Administración le representa y responde a sus necesidades, seguramente que nos encontraríamos con un ciudadano responsable, tanto en sus obligaciones económicas como éticas.

Podría desarrollarse una vía doble que implicaría cumplir con las obligaciones cívicas y éticas y al mismo tiempo el derecho a exigir a quienes ejercen la función pública, el cumplimiento de sus obligaciones por tratarse de un derecho ciudadano.

Falta conciencia y conocimiento de los ciudadanos respecto a sus derechos y del aparato público para entender que su función no es un privilegio sino un servicio y que su verdadero empleador es el ciudadano.

Y si no es así, el servicio se convierte en una entelequia, es decir algo irreal, que no se ajusta a su naturaleza, necesidades y obligaciones.

De allí se derivan las dos actitudes que normalmente vemos en el comportamiento cívico: la del pragmático que hace lo que le conviene más allá de sus derechos aun cuando implique un comportamiento no ético; y la del ciudadano responsable que actúa éticamente y conforme a la ley.

Ser honestos en el servicio a la Nación y en el comportamiento ciudadano, implica la necesidad de una educación en valores, en la familia y en la escuela, actualmente deficientes por razones sociales y administrativas.

Ello implica también la necesidad de reedificar el aparato del Estado, para convertirlo en un ente eficiente, sólido y ético al servicio del ciudadano y modificar las condiciones profesionales y económicas de quienes se dedican a administrarlo, para atraer a los mejores a la carrera pública; porque si tenemos una administración deficiente en estos aspectos, incurriremos en los problemas que observamos en nuestra sociedad, relativos a la corrupción y el expolio de los bienes públicos.

Se necesita que los partidos políticos asuman la responsabilidad de convertirse no solamente en máquinas electorales, sino también en lugares de capacitación cívica para lograr que periódicamente tengamos un Congreso eficiente y responsable, un Poder Ejecutivo competente, un Poder Judicial imparcial y organismos públicos como el Tribunal Constitucional, la Fiscalía de la Nación, la Procuraduría de la República y las Fuerzas Armadas, íntegros y confiables.

Además, a pesar de tener una abundante y a veces excesiva legislación cuyo objeto es fijar reglas de convivencia que obviamente tienen un contenido ético que debe llevarnos a un comportamiento cívico, ocurre muchas veces lo contrario y no llegamos a entender que más allá del marco legal existe un marco moral que rige nuestra convivencia y que haría innecesario que esté señalado en una norma escrita para que lo cumplamos. Me refiero a nuestra cultura familiar, social, humana y religiosa, que nos permite discernir y optar por lo que es bueno.



Dentro del social cristianismo, tenemos una responsabilidad mayor, pues no podemos permitir la corrupción ya que tenemos que ser solidarios y preocuparnos por lograr una sociedad justa y más humana, es decir, practicar e implantar en la sociedad los principios y valores social cristianos.

El papa Francisco, en entrevista que dio a John Allen, decía precisamente que el líder (el administrador) debe dar el ejemplo y no estar por encima de los demás y aprovecharse del cargo, pidiéndonos permanecer cerca de la gente para ver sus necesidades, para ocuparnos de los problemas de los ciudadanos. Y los que no son administradores públicos, deben cumplir sus deberes cívicos de respeto al Estado y de exigencia de los derechos ciudadanos.

En su reciente Encíclica *Fratelli tutti*, sobre la Fraternidad y la Amistad Social, el Papa nos exhorta a una política de diálogo interdisciplinario capaz de reformar las instituciones, coordinarlas y dotarlas de mejores prácticas (177) y nos propone el amor político, que es un orden social y político cuya alma sea la unidad social, es decir el bien común, que supera el individualismo (180-182).

Tenemos que hacer el gran esfuerzo de inculcar valores cívicos y morales en las familias, en el ambiente social y profesional, en el trabajo y sobre todo en el Estado, a través de la militancia política; cuando esta se ejerza, también a través del voto consciente y ético cuando tengamos que elegir mandatarios y, especialmente, a través de nuestra exigencia cívica legítima ante el Estado, para que cumpla con sus obligaciones hacia los ciudadanos.

Precisamente, con relación al voto, debemos evitar el canto de sirena populista que promete sabiendo que no podrá cumplir, o el mal menor por el que nunca hubiera votado pero que se usa como salvavidas ante el peligro, a pesar de la frustración que traerá si el candidato es elegido. Debe optarse por el voto de conciencia, previo análisis ético y político de las opciones, en el que no entra en juego el pragmatismo ni la coyuntura, sino la dignidad y el bien del país.

La ética política así contemplada no es una transacción práctica entre conveniencias, sino una norma de vida que puede sonar ilusa, pero que es la única forma de garantizar una convivencia civilizada. Sólo así, dejaremos un mejor país para todos los peruanos.

Octubre 2020

**Alfonso de los Heros Pérez-Albela**





# Las elecciones del Bicentenario

Milagros Campos Ramos

## 1. Introducción: el contexto político

El año 2020 ha sido crítico para el mundo por la pandemia del COVID-19. Será recordado como el año que vivimos en peligro. Para el Perú es, adicionalmente, el año en que la democracia se tambaleó en sus raíces, tanto como sistema de representación política y en sus principales instituciones.

En el 2016, la elección de Pedro Pablo Kuczynski en segunda vuelta configuró el escenario de un gobierno dividido que gestó un interminable conflicto entre ejecutivo y legislativo. En relaciones tensas con el Congreso, el gobierno de PPK tuvo un ministro censurado y se le denegó la confianza a un gabinete. Renunció después de librar una vacancia por permanente incapacidad moral. Asumió Martín Vizcarra,

su vicepresidente. Tras denuncias de corrupción por la propalación de audios que vinculaban a una red que incluía a jueces con hechos de corrupción, convocó a un referéndum para reformar parcialmente la Constitución. En la consulta popular se aprobó la prohibición de reelección parlamentaria inmediata al lado de otras dos reformas: la creación de la Junta Nacional de Justicia y el financiamiento público de los partidos políticos. Ante el escalamiento de conflictos con el Congreso, Vizcarra propuso un anticipo de elecciones en julio; luego, en el mes setiembre de 2019, disolvió el Congreso invocando el artículo 134 de la Constitución. El nuevo Congreso, electo en enero de 2020, tiene nueve grupos parlamentarios en una composición muy diferente al disuelto. Se instaló el 16 de marzo, cuando el Perú enfrentaba la crisis sanitaria por el COVID-19, en estado de emergencia. Martín Vizcarra fue un presidente sin partido ni bancada, pues no formó alianza con ningún partido para participar de esa elección.

En mayo, el Congreso le otorgó el voto de confianza al gabinete presidido por Vicente Zaballos. En junio, se presentaron cinco mociones para interpelar a Ministros de Estado, lo que condujo a un cambio de gabinete. En agosto, el Congreso le negó la confianza al nuevo gabinete presidido por Pedro Cateriano, lo que condujo a la renuncia de todos los ministros. Se designó al tercer gabinete del año. En setiembre, se presentó la primera moción de vacancia contra Martín Vizcarra por permanente incapacidad moral que fue rechazada por 78 votos; 15 congresistas se abstuvieron y sólo 32 votos apoyaron la moción. Una segunda moción de vacancia por permanente incapacidad moral se presentó en octubre. Si bien el debate giró en torno a temas diversos relacionados con la gestión gubernamental, la moción que gatilló el proceso vinculó a Vizcarra con la recepción de sobornos, cuando fue gobernador regional de Moquegua, en el año 2014. Una abrumadora votación de 105 votos excedieron los 87 votos requeridos para declarar la vacancia.

Vacado Vizcarra, asumió la presidencia Manuel Merino, entonces Presidente del Congreso, en aplicación de las disposiciones constituciona-

les. El cuestionamiento a la constitucionalidad del procedimiento, a la oportunidad de la vacancia y a la actuación de un impopular congreso, sumió al país en una crisis por la protesta diaria y simultánea, en distintas ciudades, protagonizada fundamentalmente por jóvenes. El escalamiento de la protesta, con la lamentable muerte de dos manifestantes, detonó el pedido de renuncia del presidente desde distintos sectores de la sociedad. Merino renunció al mediodía del domingo. A ello se sumó la renuncia de los miembros de la mesa directiva del Congreso. El objetivo era nombrar esa tarde a una nueva presidenta pero la elección no prosperó. Así, el domingo 15 de noviembre el Perú durmió sin presidente, vice presidentes ni presidente del Congreso. El lunes por la tarde se eligió al nuevo presidente del Congreso, Francisco Sagasti quien el martes asumió la Presidencia de la República.

En ocho días el Perú tuvo tres presidentes y en seis meses habrá cambiado cinco gabinetes. Todo ello ocurre a cuatro meses de las elecciones generales, en medio de la lucha contra la pandemia del COVID-19 que ha afectado gravemente a las familias peruanas ocasionando muerte, pérdida de empleo formal y disminución significativa de ingresos para el alto porcentaje que vive de una economía informal; en estado de emergencia y toque de queda.

En enero de 2019, el presidente Martín Vizcarra constituyó una Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política que propuso iniciativas legislativas en el sistema electoral, el sistema de partidos políticos y en el sistema de gobierno, para ser aplicadas en el proceso electoral de 2021. Para la comisión, la política peruana enfrentaba cuatro ejes de problemas: a) Partidos políticos precarios y poco representativos. b) Política vulnerable a prácticas de corrupción y con escasa rendición de cuentas. c) Diseño del sistema de gobierno y gobernabilidad. d) Limitaciones a la participación política de los ciudadanos. Los acontecimientos descritos pueden encontrar explicación y ser analizados a partir de ese diagnóstico.

## **2. Partidos políticos precarios y poco representativos**

El apoyo al sistema político, de acuerdo con los datos del Barómetro de las Américas – ronda 2018/19– es de 41. (en una escala de 0-100). Este el valor más bajo registrado en Perú desde 2006 así como el más bajo de la región. Ello se manifiesta en una menor confianza en los partidos políticos y en el congreso.

Como señaló el Informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (Tuesta Soldevilla, 2019), muchos de los partidos y movimientos regionales inscritos no existen como tales. Carecen de estructura y organización cuando no de afiliados reales y con algún nivel de vida partidaria. Algunos no son ni siquiera maquinarias electorales sino que funcionan como “vientres de alquiler”, facilitando candidaturas improvisadas. Otros son vehículos personalistas o coaliciones temporales entre independientes que se disuelven una vez acabadas las elecciones (Zavaleta 2014). La precariedad organizativa se transforma en improvisación a la hora de seleccionar e inscribir candidatos, lo que no asegura un adecuado filtro que garantice la idoneidad de quienes ingresan al sistema político que representan intereses muy particulares. Esta precariedad partidaria hace también que las decisiones dentro de estas agrupaciones políticas se manejen de manera arbitraria por los líderes dueños de las “franquicias” políticas, lo que dificulta, desincentiva las carreras partidarias y fomenta el transfuguismo estratégico. Perú es uno de los países que registra mayor volatilidad electoral, posee partidos con las raíces más débiles en la sociedad, con los menores niveles de legitimidad, y de organización; por ello, aparece con los niveles más bajos de institucionalización de América Latina (Jones 2010).

## **3. Política altamente vulnerable a prácticas de corrupción**

De acuerdo al Barómetro de las Américas– ronda 2018/19–, para el 36% de los entrevistados la corrupción es el problema más importante del Perú y el 95% de los encuestados afirma que la mitad o más de los políticos se encuentran involucrados en corrupción. En los últimos procesos electorales se presentaron candidatos, tanto al Congreso como a cargos regionales,

que contaban con procesos penales o inclusive, sentencias por delitos dolosos vinculados a actos de corrupción. La elección de personas con procesos penales ha ocupado la agenda pública pues una vez en el cargo han procurado obstaculizar sus procesos. Los problemas derivador de la inmunidad parlamentaria y las reglas de financiamiento fueron otros de los temas cuya reforma se propuso.

#### **4. Gobernabilidad democrática**

Uno de los principales problemas que el Perú no ha logrado superar es el de lograr gobernabilidad democrática cuando los gobiernos no tienen mayoría en el congreso. Cuando se gobernó con mayorías durante el siglo XX, el control parlamentario fue insuficiente (Bernaes, 1989); mientras que sin mayoría parlamentaria (Tuesta 1995), los golpes de estado interrumpieron períodos de gobierno. Entre 2001 y 2016, los gobiernos carecieron de mayorías parlamentarias pero formaron coaliciones que aunque poco estables, les permitió concluir su mandato, impidiendo una coalición opositora. Algunos estudios habían pronosticado el triunfo del Ejecutivo en escenarios catastróficos de conflicto (García Belaunde, 1991; Fernández Segado 1998)<sup>1</sup>, otros más bien daban cuenta de ejecutivos acorralados que podrían terminar destituidos como había ocurrido en otros países de la región.

#### **5. Reformas en contexto de crisis**

Dos eventos graves, la crisis política y la crisis sanitaria, podrían haber sido causa suficientemente grave para que se paralice el debate y aprobación de las propuestas de reforma política. Sin embargo, en este clima de tensiones políticas, entre 2019 y 2020 se han aprobado reformas. La mayor parte de ellas aplicables al proceso electoral de abril de 2021.

---

<sup>1</sup> Entre quienes refieren a golpes parlamentarios y términos de mandato anticipados (Pérez Liñán 2008; Marsteintredet 2008; Eguiguren, 2018).

## 5.1 Partidos políticos

Hasta 2019, la legislación establecía entre los requisitos para la inscripción de una organización política, presentar una relación de adherentes en número cercano al millón de ciudadanos identificados con firma y número del documento. Los adherentes no asumían ningún compromiso con el partido cuya inscripción apoyaban. Este requisito formal no era prueba de enraizamiento social, más bien era una barrera de entrada al sistema. Adicionalmente, se mantenía la inscripción de partidos que no participaban en elecciones. Con ello se facilitaban candidaturas improvisadas funcionando como franquicias o “vientres de alquiler”. La comisión planteó eliminar ese requisito, exigir la participación de los partidos en todos los procesos de elecciones generales y contar con un padrón de al menos 15 000 afiliados. El número correspondía a la exigencia de presentar de entre ellos, al 80% de candidatos en todo proceso electoral.

El 27 de agosto de 2019 se publicó la ley N° 30995 que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas que eliminó el requisito de las firmas. En cambio, establece que la solicitud de inscripción de un partido político debe estar acompañada de la relación de afiliados equivalente al 0,1% de los ciudadanos del padrón aprobado para el último proceso electoral nacional, entre otros requisitos. En cuanto a los comités partidarios, deben estar en funcionamiento permanente en no menos de cuatro quintos de los departamentos del país y en no menos de un tercio de las provincias y estar integrados por no menos de cincuenta afiliados.

Respecto de la cancelación de organizaciones políticas, la nueva ley establece que esta procede si, al concluirse el último proceso de elección general, no se hubiera alcanzado al menos cinco representantes al Congreso en más de una circunscripción y, al menos, 5% de los votos válidos a nivel nacional en la elección del Congreso. Para las alianzas electorales si no hubiese alcanzado al menos 6% de los votos válidos. El porcentaje se eleva en 1% por cada partido político adicional. Adicionalmente, procede la



cancelación si el partido que forma parte de una alianza electoral no logra cuando menos un representante al Congreso; si no participa en elecciones de alcance nacional o retira todas sus listas de candidatos del proceso electoral correspondiente. Asimismo, si no participa en las elecciones regionales en, por lo menos, tres quintos de las regiones; y en las elecciones municipales, en por lo menos la mitad de las provincias y un tercio de los distritos a nivel nacional. Debido a la pandemia se suspendió la adecuación de los partidos políticos registrados a la nueva ley.

## 5.2 Democracia interna

La ley precisa que la realización de elecciones internas es requisito para la inscripción de candidatos. Sin embargo, la organización o supervisión de los organismos electorales no es obligatoria. La comisión propuso elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias organizadas por las instituciones electorales. Las elecciones primarias así planteadas aplicarían paridad, alternancia y voto preferencial, el que se eliminaría de las elecciones parlamentarias. Para participar en el proceso electoral debían lograr en las primarias, una votación no menor al 1.5% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional. El objetivo de la medida es acreditar que las organizaciones políticas cuentan con un mínimo de respaldo electoral de la ciudadanía.

La norma se aprobó pero debido a la pandemia, se ha suspendido para el proceso electoral de 2021. Las elecciones internas se realizaron en dos modalidades a través de delegados partidarios.

## 5.3 Impedimentos para ser candidatos

En los últimos procesos electorales se observó un creciente número de candidatos, tanto al Congreso como a cargos regionales, que contaban con procesos penales o inclusive, sentencias por delitos dolosos vinculados a actos de corrupción. Ello socava la confianza ciudadana en la política y debilita la democracia. Por estas razones, la comisión propuso una medida que funcione como filtro, a fin de contribuir a lograr que postulen

candidatos idóneos. Planteó, en la línea de lo establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que admite limitaciones a los derechos políticos por condena, por juez competente, en proceso penal, el impedimento para postular en un proceso electoral específico, a quienes tuvieran en ese momento sentencia en primera instancia por delitos graves, decir aquellos que contemplaban una pena mayor a cuatro años.

Si bien esta propuesta constituye una limitación al ejercicio del derecho de ser elegido, debe ser evaluada en el marco de una interpretación constitucional sistémica, ya que ningún derecho es absoluto. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que los derechos fundamentales pueden ser limitados, restringidos o intervenidos en alguna medida cuando dicha limitación, restricción o intervención resulten justificadas en la protección proporcional y razonable de otros derechos fundamentales<sup>2</sup>. Esta limitación se daría en defensa del sistema democrático como bien colectivo y no sería permanente.

La reforma se aprobó mediante ley N° 31042, publicada el 15 de setiembre del año 2020, se modificó la Constitución Política. La ley establece impedimentos para postular a cargos de elección popular, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso. El Congreso agregó el mismo impedimento para ejercer la función pública, mediante designación en cargos de confianza.

#### 5.4 Paridad y alternancia

En 2019, se había aprobado la primera ley de paridad y alternancia. Se aplicaría de manera escalonada: 40% en 2021, 45% en 2016 y 50% en el año 2031. Esta ley estableció que los organismos electorales y de la Defensoría del Pueblo analizarían las medidas dictadas para promover la participación de la mujer en la política. “En un plazo no mayor de seis meses de concluido

---

2 EXP. N.° 00004-2010-PI/TC, FJ 26

el mismo, presentan un informe al Congreso de la República, para alcanzar sus conclusiones y, en su caso, las propuestas, progresivas o inmediatas, para mejorar la eficacia y el impacto de las acciones dirigidas a favorecer la participación política de la mujer”<sup>3</sup>. El 23 de julio de 2020 se publicó la ley N° 31030, por la que se modificó la Ley N° 30996 a fin de garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos. La nueva ley no solo elimina la aplicación progresiva sino que la extendió a la lista de candidatos a la presidencia, en la que se elige al presidente y dos vicepresidentes<sup>4</sup>, así como a las listas para elecciones subnacionales<sup>5</sup> y los cargos de la dirección de los partidos políticos<sup>6</sup>.

---

3 Ley N° 30996, Ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional, publicada el 27 de agosto de 2019.

4 La Ley 31030 modifica la ley orgánica de elecciones estableciendo que los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, solicitan su inscripción en una sola fórmula, la cual debe incluir, por lo menos, a una mujer o a un hombre en su conformación, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre, una mujer o un hombre, una mujer, un hombre.

5 Se modificó la ley de elecciones regionales estableciendo que las organizaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y una lista de candidatos al consejo regional. La fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional debe respetar el criterio de paridad y alternancia, y del total de circunscripciones a las que se presenten, la mitad debe estar encabezada por una mujer o un hombre. La relación de candidatos titulares y accesorios considera los siguientes requisitos: 1. Cincuenta por ciento de hombres o mujeres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política. [...]”.

En el caso de la modificación de la Ley de Elecciones Municipales, la lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:

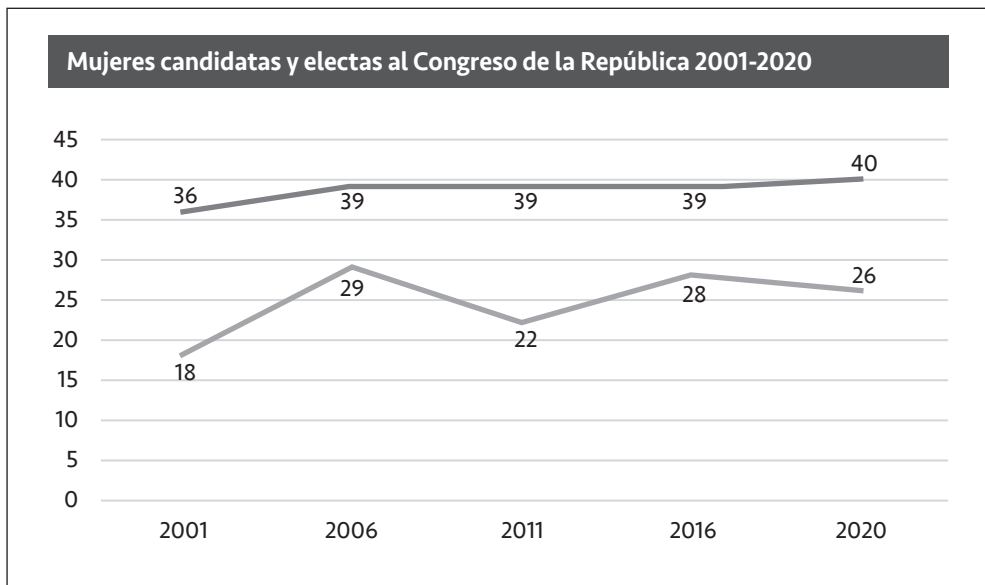
3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que está conformada por el cincuenta por ciento (50%) de hombres o mujeres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer; no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones. El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política”.

6 La Ley de Organizaciones Políticas establece ahora respecto de la participación de hombres y mujeres en elecciones del partido político: “En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político, así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al cincuenta por ciento del total de candidatos”.

## 5.5 Cuotas y resultados electorales

La cuota de género se aprobó en el año 19977. La ley dispuso que las listas debían incluir no menos del 25% de mujeres o varones, incrementándose a 30% en 2000<sup>8</sup>. Estas normas no incluyeron mandato de posición. La cuota se aplicó por primera vez en las elecciones del año 2000, duplicando la representación femenina de 10.8 a 20%; en el 2001, alcanzó el 18.3%; en 2006, 29.1%; en 2011, 21.5%. Como puede observarse en el cuadro N° 1 esta se incrementó a 28% en las elecciones de 2016 y en el reciente proceso electoral de 2020 bajó a 26%.

**CUADRO N° 1** Mujeres candidatas y electas al Congreso de la República 2001-2020



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, Reporte Electoral N° 9

7 Ley N° 26859, Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones.

8 Ley N° 27387 Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.

Las cuotas de género a nivel subnacional han sido muy ineficientes para incrementar el número de mujeres electas. En listas cerradas y bloqueadas las mujeres ocupaban el último tercio con lo que su participación cumplía con la cuota pero desnaturalizaba el objetivo de la ley: lograr un mayor número de mujeres electas en los gobiernos regionales y locales.

**TABLA N° 1** Porcentaje de autoridades mujeres electas en gobiernos subnacionales (2002 - 2018)

Cargo	2002	2006	2010	2014	2018
Gobernadora regional	12%	0.0%	0.0%	4.0%	0.0%
Alcaldesa provisional	3%	1.6%	4.6%	3.1%	3.6%
Alcaldesa distrital	3%	2.9%	3.7%	2.7%	4.9%
Consejera regional	22%	27.6%	28.1%	23.0%	19.3%
Regidora provincial	23%	25.1%	23.9%	25.6%	25.8%
Regidora distrital	27%	28.3%	28.0%	29.1%	30.7%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, Reporte Electoral N° 9

## 5.6 El factor del voto preferencial

El voto preferencial, candidaturas en lista cerradas y no bloqueadas, no son frecuentes en la región. Si bien no es intrínsecamente negativo, tiene muchos efectos perniciosos, en los partidos, en las campañas, en el control del financiamiento.

La historia del voto preferencial en el Perú es paradójica. Fue rechazada inicialmente por los partidos políticos, luego impulsada por ellos, sin que hasta la fecha se haya terminado el debate que mantiene el tema en la agenda legislativa y de reformas electorales<sup>9</sup>. El Congreso aprobó la eli-

<sup>9</sup> Su historia se remonta a 1977. El gobierno militar lo introdujo para la Asamblea Constituyente. Haya de la Torre, líder histórico del APRA se manifestó en contra al considerar que debilita a los partidos políticos. Los constituyentes lo eliminaron para las elecciones de 1980. En agosto de 1984, mediante Ley N° 23903 se restableció para las elecciones de 1985, manteniéndose hasta la fecha como doble voto preferencial opcional. La modificación realizada en 2019 lo elimina pero para 2026.

minación del voto preferencial. Sin embargo, dispuso su vigencia para las elecciones de 2021<sup>10</sup>.

¿Cuál es el impacto del voto preferencial en la elección de mujeres? En 2001, de las veintidós congresistas electas, cinco lograron su elección gracias al voto preferencial (23%). En el 2006, las treinta y cinco de mujeres electas, quince (43%) mejoraron su posición. En 2011, de las 28, (43%) doce fueron elegidas gracias al voto preferencial. Un trabajo reciente del Jurado Nacional de Elecciones<sup>11</sup> señala que si se hubiera eliminado el voto preferencial en 2016, seis mujeres más hubieran sido congresistas; si lo hubieran hecho en 2020, ocho. Sin embargo, los estudios de Gallo, Sample y Schmidt (2008) encuentran que no hay relación significativa entre el uso del voto preferencial y la elección de mujeres.

El número en la lista es un factor muy relevante el voto preferencial. Las mujeres cabeza de lista tienen mejores oportunidades de ser electas. El citado estudio del Jurado Nacional de Elecciones muestra que en las elecciones parlamentarias de 2016 y 2020 “solo una de cada cuatro candidatas estuvo posicionada en el tercio superior de las listas”. Más de la mitad de las candidatas estuvo ubicada en el tercio inferior (58%). Asimismo en el reciente proceso electoral, solo el 15% de los primeros puestos de las listas parlamentarias fue ocupado por mujeres, porcentaje que es menor al del 2016 (22%). Hay pues un trato diferenciado entre candidatos y candidatas.

## 5.7 Circunscripción de peruanos en el exterior

En enero del 2020, el padrón de electores peruanos era de 24 799 384 personas. De ellos, 974 230 residen en el exterior. Hasta las elecciones parlamentarias extraordinarias celebradas en enero de este año, los peruanos residentes en el exterior votaban como electores de la circunscripción de

---

10 Primera disposición transitoria y complementaria de la Ley N° 30996, Ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional publicada el 27 de agosto de 2019 en el diario oficial el Peruano.

11 Jurado Nacional de Elecciones; Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, Reporte Electoral N° 9; agosto 2020.

Lima. Mediante ley N° 31032 publicada el 23 de julio, se creó la circunscripción número 27 para los peruanos residentes en el exterior.

La comisión de reforma política había propuesto la creación de esta circunscripción pero en el marco de restablecimiento de la bicameralidad y con un número mayor de parlamentarios. Hoy son 130 en un congreso unicameral en el que existe una desproporción en el número de representantes en algunas circunscripciones. Así, al reducirse el número de representantes por Lima se incrementa la subrepresentación. Ha quedado pendiente regular el voto postal o voto electrónico no presencial para evitar el desplazamiento de los peruanos hasta el consulado.

### 5.8 Nuevas reglas de financiamiento de partidos

Uno de los principales retos para las democracias es reducir la vulnerabilidad de los partidos políticos ante las fuentes de dinero ilícito. En el Perú hasta 2003 no había regulación sobre el financiamiento de partidos. La ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, estableció topes para los aportes y la obligación de informar. En 2005 Oficina Nacional de Procesos Electorales reguló el tema con más detalle en el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios. En el año 2017 se modificó la norma, se aumentaron las fuentes de financiamiento, se precisaron topes y obligación de bancarizar. En el año 2018 mediante referéndum se aprobó la modificación a la Constitución estableciéndose las siguientes reglas: a) El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. b) Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas. c) El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. d) El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. e) El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva. f) Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto.

El 27 de agosto de 2019 se publicó la ley N° 30997, Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas que tipifica el financiamiento ilegal y lo penalizan con cárcel. El 26 de setiembre de este año mediante ley N° 31046 se establecen nuevas reglas para el financiamiento de organizaciones política. Entre otras normas se reguló el financiamiento público y privado. Así, se establecieron las siguientes reglas:

- Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo.
- El Estado destinará el equivalente al 0,1% de la unidad impositiva tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.
- Los partidos políticos pueden usar esos fondos durante el quinquenio posterior a la mencionada elección.
- Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en gastos de funcionamiento ordinario, así como en la adquisición de inmuebles, mobiliario y otros bienes necesarios para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política, así como para la contratación de personal y servicios diversos.
- No menos del 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas, bajo criterios de igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres.
- Pueden usarse dichos fondos para involucrar realización de encuestas, desarrollo de sistemas informáticos o herramientas digitales y procesamiento masivo de datos.
- Respecto del financiamiento privado, el tope para los aportes de las personas naturales o jurídica extranjera sin fines de lucro es de 120



unidades impositivas tributarias al año. Los ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas, provenientes de aportes en efectivo debidamente bancarizados deben permitir identificar a los aportantes. El tope es de hasta cien unidades impositivas tributarias por actividad.

- Todo aporte privado en dinero, que supere el veinticinco por ciento de una unidad impositiva tributaria, se realiza a través de entidades del sistema financiero.

Estas nuevas reglas están vigentes, algunas se aplicaron en el proceso de elecciones extraordinarias de 2020.

### 5.9 Inmunidad parlamentaria

En el Perú existen dos instituciones que protegen a los parlamentarios frente a posibles denuncias con motivaciones políticas. La inmunidad, para delitos comunes; el antejuicio, para delitos de función. En los últimos años, la inmunidad de arresto y de proceso por hechos y juicios anteriores a la elección, ha generado incentivos perversos para convocar a quienes querían dilatar o entorpecer sus procesos penales. A la luz de la información disponible, la Comisión propuso eliminar la inmunidad parlamentaria, mantener el antejuicio y establecer un fuero especial ante la Corte Suprema.

El 10 de diciembre se aprobó la reforma constitucional en primera votación. Debe ratificarse la votación en la próxima legislatura con una mayoría de al menos dos tercios del número legal de congresistas.

## 6. Reflexiones finales

El cronograma electoral para las elecciones de abril se viene realizando ordenadamente en un contexto de crisis sanitaria, política y económica. El desempeño de los organismos electorales, la convocatoria oportuna a elecciones generales, la aprobación de las nuevas reglas por el Congreso y el compromiso expresado por el nuevo gobierno permiten garantizar que

tendremos una sucesión oportuna para elegir a los representantes del bicentenario de la independencia.

El Congreso ha establecido una jornada de votación de 12 horas en lugar de la usual jornada de 8 horas. Se ha establecido también el pago a los miembros de mesa.

En contexto adverso descrito, las reformas se aprobaron con altas mayorías. No se ha realizado el debate ni la aprobación de una reforma integral pero el trabajo realizado no es menor. Queda pendiente revisar la prohibición de reelección parlamentaria así como la de los gobernadores y alcaldes; el debate y votación para el retorno a la bicameralidad. Pero sobre todo lo que está pendiente es un mayor compromiso de ciudadanos y actores políticos para fortalecer la democracia y construir consensos para lograr políticas públicas eficaces que quiebren las grandes brechas que separan los peruanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bernales Ballesteros, E. (1989). El funcionamiento del sistema político en la Constitución del 79. En E. Bernales Ballesteros, & e. al, *La constitución 10 años después* (págs. 137-166). Lima: Fundación Friederich Naumann.
- Eguiguren Praeli, F. (2007). *La responsabilidad del Presidente*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Eguiguren, F. (2017). La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la «parlamentarización» de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más? *Pensamiento Constitucional N° 22*, 61-82
- Fernández Segado, F. (1994). El nuevo ordenamiento constitucional del Perú una aproximación a la Constitución de 1993. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 27-68.
- Fernández Segado, F. (1998). Las relaciones entre los órganos de gobierno en a Constitución de Perú: un modelo híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo. *Comunicación presentada al IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Madrid
- Gallo, M.; Samplek, Schmidt, G. “Las elecciones legislativas peruanas en 2006: un caso exitoso de cuotas con voto preferencial. En: Ríos, M. *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* / Marcela Ríos Tobar (Editora) Santiago, Chile: Catalonia, 2008
- García Belaunde, D. (1991). Forma de gobierno en la Constitución peruana. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 74, 615-632.
- García Belaunde, D. (2006). *La Constitución y su dinámica*. Lima: Palestra.
- García Belaunde, D. (2008). Evolución y características del presidencialismo peruano. *Pensamiento Constitucional Año XIII*, 95 - 110.
- Jones, Mark, (2010). Beyond the Electoral Connection: the Effect of Parties and Party Systems in the Policymaking Process. In C. Scartascini, E. Stein, & M. Tommasi (Eds.), *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking* (pp. 19–46). Washington D.C.: IADB.

Marsteintredet, L. (2008). Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. *América Latina hoy* , 31-50.

Pérez Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Tuesta Soldevilla, F. (1995). *Sistema de partidos políticos en el Perú 1978-1995*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Tuesta Soldevilla, F. e. (2019). *Hacia la Democracia del Bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

# Constitucional

---

## Régimen de excepción y derechos fundamentales

**Nadia Paola Iriarte Pamo**

El régimen de excepción se erige como uno de los más importantes desafíos al Estado constitucional y democrático de Derecho. No sólo porque su diseño constitucional nos plantea una interesante problemática que involucra a los derechos fundamentales, sino también porque su naturaleza paradójica nos propone un escenario con singulares particularidades.

La Constitución Política del Perú (en adelante Constitución) en su artículo 137 contempla dos estados de excepción: a) el estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación; y, b) estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan.

Nuestra historia republicana, evidencia que en diversas oportunidades se ha recurrido a la declaratoria de estado de emergencia. El 15 de marzo de 2020, mediante Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM, se declaró el Estado de Emergencia Nacional, por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19. Tal declaratoria -que ha sido objeto de prórrogas sucesivas- constituye un estado de emergencia atípico.

En este contexto, no solo se produce la concentración de competencias en el Ejecutivo, sino también la restricción de los derechos enunciados en el artículo 137 de la Constitución (la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito). Además, esta declaratoria ha afectado otros derechos que no están contemplados en el citado artículo, tales como el derecho a la educación, al trabajo, a la libertad de culto, a las libertades económicas.

Frente a este panorama es necesario analizar esta figura constitucional. Así, en este artículo, luego de esbozar algunas generalidades sobre el régimen de excepción, reflexionamos sobre: el marco normativo, la jurisprudencia constitucional, el impacto sobre los derechos fundamentales, los mecanismos de control, y el estado de emergencia en el Perú por la COVID-19. Finalmente, presentamos algunas propuestas sobre la materia.

## **1. Generalidades sobre el régimen de excepción**

El régimen de excepción es un régimen especial que se aparta del que está en vigor durante la “normalidad constitucional”, y que procura someter un peligro de singular gravedad que se cierne sobre la vida de la Nación o del Estado. En estas circunstancias, se requiere otorgar poderes extraordinarios al Ejecutivo y habilitarlo para afectar determinados derechos fundamentales y aun para, eventualmente, recurrir a las Fuerzas Armadas en reemplazo de la Policía, con el objetivo de restaurar el funcionamiento normal de las instituciones y preservar la Constitución (Siles, 2017).

Las modificaciones transitorias que sufre el régimen constitucional durante la vigencia de un estado de excepción aparecen presididas por el que es el principio general básico del derecho de excepción, el principio de necesidad, complementado éste por el de proporcionalidad. En su virtud, las modificaciones del régimen ordinario serán única y exclusivamente las que se revelen necesarias en orden al restablecimiento de la normalidad, y las medidas a tomar en relación con dichas modificaciones habrán de ser siempre aplicadas de forma proporcionada a las circunstancias concretas (Cruz, 1981).

Los sistemas jurídicos de diversos países prevén la posibilidad de que los gobiernos puedan adoptar medidas excepcionales para hacer frente a situaciones de crisis. La declaratoria de un estado de excepción depende del análisis de cada caso concreto por parte de la autoridad competente. El estado de excepción es, por su propia naturaleza, una decisión jurídico-política empleada como un mecanismo de último recurso, puesto que la función de un régimen jurídico es prever las situaciones de conflicto social y dar respuesta a ello en un ambiente de normalidad. Solamente en casos extremos es que este mecanismo debe ser empleado<sup>1</sup>.

La declaración del estado de excepción debe ser motivada, es decir debe de contener, entre otros elementos, una explicitación clara de los motivos por los que se implanta. La aplicación de esta institución jurídica no sólo está condicionada a la existencia del supuesto habilitante, sino que, además, debe cumplir con requisitos específicos (Despouy, 1999).

---

1 Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N.º 0002-2008-PI/TC, de fecha 9 de setiembre de 2009.

## 2. Marco normativo sobre el régimen de excepción

El régimen de excepción está previsto en el artículo 137 de la Constitución, que contempla dos estados de excepción: estado de emergencia (artículo 137.1) y estado de sitio (artículo 137.2). Estos estados son decretados por el presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él.

El constituyente de 1993 siguiendo el diseño de la Constitución de 1979, mantuvo dos modalidades de estados de excepción, y la atribución de declararlos en el presidente de la República.

En el caso del estado de emergencia, los supuestos habilitantes son: a) perturbación de la paz o del orden interno; b) catástrofe; y c) graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. Los derechos fundamentales cuyo ejercicio puede restringirse o suspenderse son: la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito (consagrados los artículos 2.24.f, 2.9, 2.11 y 2.12 de la Constitución).

Conforme a lo dispuesto por la disposición constitucional, el plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. No obstante, puede ser prorrogado, en cuyo caso requiere nuevo decreto. Las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el presidente de la República.

La declaración de un estado de emergencia constituye un medio para contrarrestar los efectos negativos de una situación excepcional. Esto no significa que, durante su vigencia, el poder militar pueda subordinar al poder constitucional, tampoco que asuma las atribuciones y competencias que la Constitución otorga a las autoridades civiles. En suma, no tiene como correlato la anulación de las potestades y autonomía de los órganos constitucionales.

El Estado de sitio, se decreta en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los dere-



chos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo no excede de cuarenta y cinco días. La prórroga requiere aprobación del Congreso. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho.

Cabe advertir que los supuestos fácticos que ameritan que se declare el estado de sitio son diferentes y más graves que los que corresponden a un estado de emergencia. Además, destacamos que en el caso del estado de emergencia se señala -en la disposición constitucional- de manera expresa los derechos fundamentales cuyo ejercicio puede restringirse o suspenderse, situación que no ocurre en el estado de sitio.

Por otra parte, siendo que los tratados celebrados por el Estado peruano y en vigor forman parte del derecho nacional (artículo 55 de la Constitución), traemos a colación lo preceptuado por la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante Convención Americana) en su artículo 27.1, que advierte que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de la Convención Americana (CA), siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte Interamericana) en la opinión consultiva OC-9/87 (Garantías Judiciales en Estados de Emergencia), del 6 de octubre de 1987, precisó que del citado artículo 27.1 CA, se deriva la necesidad genérica de que en todo estado de excepción subsistan medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten, a fin de que ellas se adecúen razonablemente a las necesidades de la situación y no excedan de los límites estrictos impuestos por la Convención o derivados de ella.

### 3. Jurisprudencia constitucional sobre el régimen de excepción

El Tribunal Constitucional peruano (en adelante Tribunal) se ha pronunciado sobre esta institución jurídica. Así, ha generado un interesante desarrollo jurisprudencial sobre aspectos generales y específicos del régimen de excepción.

La STC N.º STC 017-2003-AI/TC<sup>2</sup>, uno de los principales referentes en esta materia, especificó que la aplicación -con la anuencia de la Constitución- de alguna de las modalidades del régimen de excepción y, por ende, de la asignación de un conjunto de competencias extraordinarias a favor del Ejecutivo, obedece a la necesidad de solucionar una serie de circunstancias anormales, lo cual acarrea la supresión, limitación o restricción transitoria de ciertos derechos. En esa línea, el Tribunal expuso que la Constitución otorga al Estado las denominadas “competencias de crisis”, a efectos de que pueda afrontar hechos, sucesos o acontecimientos que, por su naturaleza, ponen en peligro el normal funcionamiento de los poderes públicos o amenazan la continuidad de las instituciones estatales y los principios básicos de convivencia dentro de una comunidad política. Además, en la citada sentencia enunció las características del régimen de excepción:

- a. Concentración del poder, con permisión constitucional, en un solo detentador (el jefe del Ejecutivo), mediante la concesión de un conjunto de competencias extraordinarias.
- b. Existencia o peligro inminente de una grave circunstancia de anormalidad, cuyo origen puede ser de naturaleza político-social, o deberse a situaciones de fuerza mayor o a crisis económicas.
- c. Imposibilidad de resolver las situaciones de anormalidad a través del uso de los procedimientos legales ordinarios.

---

2 Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N.º 0017-2003-AI/TC, de fecha 16 de marzo de 2004. La acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por la Defensoría del Pueblo contra diversos artículos de la Ley N.º 24150, modificada por el Decreto Legislativo N.º 749.

- d. Transitoriedad del régimen de excepción. Habitualmente, su duración se encuentra prevista en la Constitución o en las leyes derivadas de ésta; o en su defecto, regirá por el tiempo necesario para conjurar la situación de anormalidad. La prolongación indebida e inexcusable del régimen de excepción, además de desvirtuar su razón de ser, vulnera la propia autoridad política.
- e. Determinación espacial del régimen de excepción. La acción del Estado, premunido de competencias reforzadas, se focalizará en el lugar en donde se producen las situaciones de anormalidad. De allí que se precise que la medida tiene carácter nacional, regional, departamental o local.
- f. Restricción transitoria de determinados derechos constitucionales.
- g. Aplicación, con criterio de proporcionalidad y razonabilidad, de las medidas que permitirán el restablecimiento de la normalidad constitucional.
- h. Finalidad consistente en defender la perdurabilidad y cabal funcionamiento de la organización político-jurídica.
- i. Control jurisdiccional expresado en la verificación jurídica de la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad del acto restrictivo o suspensivo de los derechos fundamentales de la persona, y en el cumplimiento del *íter* procedimental exigido por la Constitución para establecer su decretamiento; así como en el uso del control político parlamentario para que se cumplan los principios de rendición de cuentas y de responsabilidad política.

En la STC 0002-2008-PI/TC<sup>3</sup>, el Tribunal observó que la figura del estado de excepción ha ido evolucionando con el fin respetar el principio de equili-

---

3 Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 0002-2008-PI/TC, de fecha 9 de setiembre de 2009. La demanda de inconstitucionalidad fue interpuesta por treinta y un congresistas de la República, contra la segunda parte del primer párrafo y el segundo párrafo del artículo 7° de la Ley N.° 29166, mediante la cual se establece las reglas de empleo de la fuerza por parte del personal de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional.

bro de poderes. Por esta razón, su declaratoria exige una fundamentación (político-jurídica) y un progresivo sistema de rendición de cuentas, tanto en el ámbito jurisdiccional como en el político. Si bien la declaratoria de un estado de excepción conlleva a una temporal concentración de poder, ésta se encuentra circunscrita al derecho. De otro lado, consideramos valioso que el Tribunal en la mencionada sentencia, afirme que la normativa constitucional requiere de un desarrollo legal sobre la materia, y exhorta al Congreso de la República a que adopte dicha legislación.

Por otra parte, resulta relevante que el Tribunal en la STC 0022-2011-PI/TC<sup>4</sup> incida en que cualquier ciudadano presuntamente afectado de un modo desproporcionado en sus derechos por la declaración de alguno de los estados de excepción o por la decisión del Presidente de la República de autorizar la actuación de las Fuerzas Armadas para el mantenimiento del control del orden interno, podría recurrir a la vía del proceso constitucional de amparo -o de habeas corpus - a fin de que se lleve a cabo el control de constitucionalidad pertinente.

#### **4. Derechos fundamentales en el régimen de excepción**

La declaratoria del régimen de excepción impacta sobre los derechos fundamentales, pues durante éste se restringe o suspende el ejercicio de determinados derechos. Esto constituye una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. La suspensión de derechos no conlleva la suspensión temporal del Estado de Derecho o que se autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse. Si bien algunos límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales; sin embargo, no deben considerarse inexistentes ni cabe,

---

4 Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 0022-2011-PI/TC, de fecha 8 de julio de 2015. La demanda de inconstitucionalidad fue interpuesta contra el artículo único de la Ley 29548, diversos artículos del Decreto Legislativo N.° 1094 y diversos artículos del Decreto Legislativo N.° 1095.

en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada<sup>5</sup>.

La supresión, limitación o restricción de los derechos ciudadanos tiene como objeto la salvaguarda futura de la plenitud del ejercicio del poder político y de los intereses ciudadanos (Alzaga, 1978).

El artículo 137 de la Constitución dispone que, en el estado de emergencia, los derechos cuyo ejercicio puede restringirse o suspenderse son la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, la libertad de reunión y de tránsito. Sobre el estado de sitio, si bien la Constitución no enuncia los derechos, especifica que al decretarse se mencionará los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende.

Cabe anotar que la limitación del ejercicio de los derechos tendrá vigencia y alcance únicamente en los ámbitos geográficos especificados en el decreto que declara el régimen de excepción.

Advertimos que no todos los derechos pueden ser suspendidos. En esa línea, la Convención Americana en su artículo 27.2 especifica que derechos no pueden suspenderse: derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3 CA), derecho a la vida (artículo 4 CA), derecho a la integridad personal (artículo 5 CA), prohibición de la esclavitud y servidumbre (artículo 6 CA), principio de legalidad y de retroactividad (artículo 9 CA), libertad de conciencia y de religión (artículo 12 CA), protección a la familia (artículo 17 CA), derecho al nombre (artículo 18 CA), derechos del Niño (artículo 19 CA), derecho a la nacionalidad (artículo 20 CA), derechos políticos (artículo 23 CA). Tampoco pueden suspenderse las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

---

5 Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 0002-2008-PI/TC, de fecha 9 de setiembre de 2009.

Sobre la materia, la Corte Interamericana ha expedido importantes opiniones consultivas. En la OC-9/87 (Garantías Judiciales en Estados de Emergencia), puntualizó que la implantación del estado de emergencia -cualquiera que sea la dimensión o denominación con que se le considere en el derecho interno- no puede comportar la supresión o la pérdida de efectividad de las garantías judiciales que los Estados Partes están obligados a establecer para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión o de los no suspendidos en virtud del estado de emergencia.

En ese sentido, los principios del debido proceso legal (artículo 8 CA) no pueden suspenderse con motivo de las situaciones de excepción en cuanto constituyen condiciones necesarias para que los instrumentos procesales, regulados por la Convención Americana, puedan considerarse como garantías judiciales. Siendo, a criterio de la Corte, el habeas corpus y el amparo aquellas garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión.

Bajo esta orientación, la Constitución prescribe - en su artículo 200- que el ejercicio de “las acciones de habeas corpus y de amparo” no se suspende durante la vigencia de los regímenes de excepción contemplados en el artículo 137 de la Constitución, y corresponde al juez competente examinar la razonabilidad y proporcionalidad del acto restrictivo.

## **5. Mecanismos de control en el régimen de excepción**

En el régimen de excepción, el Ejecutivo asume competencias -de carácter extraordinario- para poner fin, por medios jurídicos, a la situación de excepción que se ha producido, o para precaverse de ella en caso de que sea inminente. El efecto de ello es el surgimiento de una concentración de competencias o funciones en dicho poder del Estado.

Para otorgar legitimidad a las competencias de excepción, existen dos condiciones: a) que su otorgamiento se produzca cuando se acredite que el orden institucional y la seguridad del Estado se encuentran en severo peligro. En ese contexto, deben haberse presentado condiciones políticas, sociales,

económicas o de fuerza mayor provenientes de la naturaleza, que no pueden ser controladas a través de los medios ordinarios con que cuenta el Estado; y, b) que la aplicación de las medidas extraordinarias tenga carácter temporal, es decir, que no se extienda más allá del tiempo estrictamente necesario para el restablecimiento de la normalidad constitucional y, por tanto, de la vigencia rediviva de la normalidad ordinaria del Estado (Delfino, 1967).

El Estado peruano es un Estado social y democrático de derecho, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes. Siendo que en los estados de excepción se produce una concentración de competencias en el Ejecutivo, nuestro sistema jurídico para evitar posibles excesos y abusos de poder por parte del Ejecutivo, ha establecido diversos mecanismos de control, por ejemplo, el control político, el control ciudadano o social, el control jurisdiccional, entre otros.

El control político está a cargo del Poder Legislativo. Sobre el particular, la Constitución precisa en su artículo 137: “El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan” (subrayado agregado). Asimismo, el artículo 102.2 de la Constitución especifica que es atribución del Congreso “Velar por el respeto de la Constitución y las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores”. En suma, el Congreso debe vigilar los actos realizados por el Ejecutivo durante los estados de excepción.

El control ciudadano o social, es el que ejercen los miembros y sectores de la sociedad, mediante los diversos mecanismos que establece el sistema jurídico, tal como el derecho de petición.

El control jurisdiccional está a cargo del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional. Tal como lo expresamos en párrafos precedentes, el artículo 200 de la Constitución prevé que los procesos de habeas corpus y de amparo no se suspende durante la vigencia de los regímenes de excepción. Además, enfatiza que cuando se promueven estos procesos constitucionales

en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente debe examinar la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo, sin que corresponda a dicho órgano cuestionar la declaración del estado de excepción (emergencia o de sitio).

Finalmente, el artículo 23 del Código Procesal Constitucional no sólo incide en que los procesos constitucionales no se suspenden durante la vigencia de los regímenes de excepción, sino que precisa que el órgano jurisdiccional examinará la razonabilidad y proporcionalidad del acto restrictivo, atendiendo a los siguientes criterios: a) si la demanda se refiere a derechos constitucionales que no han sido suspendidos; b) si tratándose de derechos suspendidos, las razones que sustentan el acto restrictivo del derecho no tienen relación directa con las causas o motivos que justificaron la declaración del régimen de excepción; o, c) si tratándose de derechos suspendidos, el acto restrictivo del derecho resulta manifiestamente innecesario o injustificado atendiendo a la conducta del agraviado o a la situación de hecho evaluada sumariamente por el juez.

## **6. Estado de emergencia en el Perú por la COVID- 19**

En el Perú, el estado de emergencia ha sido decretado innumerables veces, basándose en diversos supuestos habilitantes. En este ítem, nos centraremos en el estado de emergencia producto del coronavirus (COVID-19).

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud calificó el brote de la COVID-19 como una pandemia al haberse extendido en más de cien países del mundo de manera simultánea<sup>6</sup>.

El presidente de la República, mediante Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM -publicado el 15 de marzo de 2020-, declaró el Estado de Emergencia

---

6 Ese mismo día -11 de marzo de 2020- se publicó en el Diario Oficial "El Peruano", el Decreto Supremo N.º 008-2020-SA, que declaró la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario, y se dictaron medidas para la prevención y control para evitar la propagación del COVID-19. La declaratoria fue prorrogada por los Decretos Supremos N.º 020-2020-SA, N.º 027-2020-SA, y N.º 031-2020-SA.



Nacional y dispuso el aislamiento social obligatorio, por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote de la COVID-19. Esta medida excepcional persigue como finalidad: proteger la vida y la salud de la población, reduciendo la posibilidad del incremento del número de afectados por la COVID-19. El plazo del estado de emergencia fue de quince días, éste fue prorrogado por diversos decretos supremos<sup>7</sup>.

Al respecto, algunos sectores plantean si tal declaratoria se encuadra o no dentro de los parámetros de nuestra Constitución. Existen dos posturas: la primera sostiene que el estado de emergencia por razones sanitarias calza perfectamente dentro del supuesto “graves circunstancias que afecten la vida de la Nación” (artículo 137.1 de la Constitución). La segunda postura considera que el estado de emergencia por razones sanitarias no puede basarse en dicho supuesto, ya que tratándose de una figura restrictiva ha de estarse al principio de taxatividad.

La Constitución no ha previsto de manera expresa un estado de emergencia sustentado en razones sanitarias, pero frente a la crisis sanitaria se ha buscado una fórmula que permita afrontar la grave situación que atravesamos.

El mencionado decreto supremo, dispuso que durante el estado de emergencia queda restringido el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11, 12 y 24.f del artículo 2 de la Constitución.

Sobre el acto restrictivo de derecho, advertimos que el órgano jurisdiccional competente tiene a su cargo el examen de razonabilidad y proporci-

---

7 El Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM fue ampliado temporalmente mediante los Decretos Supremos N.º 051-2020-PCM, N.º 064-2020-PCM, N.º 075-2020-PCM, N.º 083-2020-PCM, N.º 094-2020-PCM, 116-2020-PCM, 135-2020-PCM, 146-2020-PCM, 156-2020-PCM, 174-2020-PCM, 184-2020-PCM, y 201-2020-PCM; y, precisado o modificado por los Decretos Supremos N.º 045-2020-PCM, N.º 046-2020-PCM, N.º 051-2020-PCM, N.º 053-2020-PCM, N.º 057-2020-PCM, N.º 058-2020-PCM, N.º 061-2020-PCM, N.º 063-2020-PCM, N.º 064-2020-PCM, N.º 068-2020-PCM, N.º 072-2020-PCM, N.º 083-2020-PCM, N.º 094-2020-PCM, N.º 116-2020-PCM, N.º 129-2020-PCM, N.º 135-2020-PCM, N.º 139-2020-PCM, N.º 146-2020-PCM, N.º 151-2020-PCM, N.º 156-2020-PCM, N.º 162-2020-PCM, N.º 165-2020-PCM, y N.º 170-2020-PCM.

nalidad. Así, se apreciará si las razones que sustentaron tal acto restrictivo tienen relación directa con los motivos que justificaron la declaratoria del estado de emergencia. También, si dicho acto fue necesario o justificado atendiendo a la conducta del agraviado o la situación de hecho.

Enfatizamos que sería contrario al diseño constitucional la aplicación arbitraria y desproporcionada de las medidas excepcionales por parte de quienes se les ha encargado su implementación y ejecución.

Asimismo, ponemos de relieve que la declaratoria del estado de emergencia ha impactado negativamente en otros derechos constitucionales, que no están enunciados en el artículo 137 de la Constitución. En ese sentido, se ha restringido el ejercicio del derecho a la educación, al trabajo, a la libertad de culto, entre otros.

De otro lado, la realidad ha evidenciado que durante la vigencia del estado de emergencia, algunas libertades económicas se han ejercido desproporcionalmente, nos referimos a supuestos de cobros excesivos en clínicas, cobros altos por oxígeno y medicamentos. Más allá de las medidas que en su momento se tomaron, habría que regular el ejercicio de estas libertades económicas respecto a un escenario de pandemia.

Si bien el estado de emergencia es una figura jurídica que ha sido adoptada en diversos contextos a lo largo de nuestra historia republicana; sin embargo, en esta ocasión es la primera vez que la declaratoria del estado de emergencia está vinculada con la función social del Estado; es decir, la protección del derecho a la salud y el fortalecimiento del sistema sanitario. Además, las circunstancias que han llevado a declararlo tienen que ver con una pandemia que afecta a diversos Estados. En suma, se trata de un estado de emergencia atípico producto de una crisis de salud global que a su vez ha provocado una crisis económica y social como consecuencia de las medidas adoptadas para contener el brote del COVID-19. Todo ello ha agudizado la crisis política que veníamos atravesando, y en opinión de algunos la necesidad de replantear el diseño constitucional.

## 7. Reflexiones y propuestas

La temática planteada nos sugiere diversas reflexiones y propuesta, que exponemos en los párrafos precedentes.

### a. Reforma constitucional: Artículo 137 de la Constitución

La Constitución contempla dos estados de excepción: estado de emergencia y estado de sitio. En diversas situaciones, al configurarse el supuesto habilitante se ha declarado el estado de emergencia, hasta el momento no se ha declarado el estado de sitio.

Con relación al estado de emergencia, observamos que su declaratoria está vinculada con una variedad de situaciones: perturbación de la paz o del orden interno, catástrofe o graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. Resulta así, que comprende causas de diversa índole (políticas, sociales, naturales, etc.) a las cuales se las encuadra en el mismo estado de excepción.

A nuestro parecer, enmarcar bajo la modalidad de “estado de emergencia” situaciones con características distintas, no permite abordar de manera adecuada la problemática que se presenta, pues una cosa son las emergencias causadas por la furia de la naturaleza (terremotos, lluvias intensas), y otra las provocadas por la perturbación de la paz o del orden interno (subversión). Ambas requieren ser abordadas en un escenario que responda a sus caracteres propios.

En ese sentido, sostenemos que sería adecuado modificar el artículo 137 de la Constitución, de forma tal que considere dentro del Régimen de excepción, un estado más; que podría ser el estado de alarma. En nuestra opinión, los supuestos habilitantes de la declaratoria del estado de alarma deberían ser de carácter no político (catástrofes, crisis sanitarias, etc.).

En el derecho comparado, varios sistemas jurídicos consideran en su régimen de excepción, tres tipos de estados. Por ejemplo, la Constitución co-

lombiana hace referencia al estado de guerra exterior, al estado de conmoción interior, y al estado de emergencia (artículos 212 a 215). En el caso de España, el artículo 116 de su Constitución contempla el estado de alarma, el estado de excepción y el estado de sitio.

Sobre el estado de alarma, la Ley Orgánica 4/1981 preceptúa que el Gobierno español podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte de su territorio, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad: a) catástrofes, calamidades o desgracias públicas (terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud); b) crisis sanitarias (epidemias y situaciones de contaminación graves); c) paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad; y, d) situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Por otra parte, sobre el impacto de la declaratoria del estado de emergencia en los derechos fundamentales. Se aprecia que el artículo 137 de la Constitución dispone la restricción o la suspensión de específicos derechos fundamentales (la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito), sin diferenciar bajo que supuesto habilitante se puede restringir el ejercicio del derecho, o en que otro se puede suspender. En la práctica, más que la suspensión del derecho se ha dado la restricción del ejercicio del derecho, en diferentes grados de intensidad. Sería conveniente que la modificaría del artículo 137 de la Constitución, precise de mejor manera los efectos de la declaratoria sobre los derechos fundamentales. Para tal efecto, somos de la opinión que se debe tomar en cuenta la distinta naturaleza de los supuestos habilitantes.

Además, se debe considerar el tipo de estado de excepción. Así, mientras unos requieren un escenario más intenso de intervención en el derecho fundamental, otros no lo requieren. Asimismo, alguno de ellos requerirá la restricción de otros derechos que no son los enunciados en el artículo 137.

De otro lado, centramos nuestra atención en la cuestión de la temporalidad, que es inherente al régimen de excepción. Sobre el particular, la

Constitución establece que el plazo del estado de emergencia no debe de exceder de sesenta días; y, en el caso del estado de sitio, cuarenta y cinco. También, admite la posibilidad de prórroga, que en el estado de sitio requiere la aprobación del Congreso.

En relación con este último aspecto, observamos que el uso frecuente del estado de emergencia ha configurado un estado de “permanencia de la excepcionalidad”. Asimismo, prolongados períodos de excepcionalidad declarados y sucesivamente prorrogados vienen distorsionando el régimen “excepcional”. Por lo que, es necesario establecer algún límite adicional. En ese sentido, se podría prever que en el caso de la prórroga del estado de emergencia se cuente con la autorización del Congreso.

#### **b. Ley de desarrollo constitucional**

El régimen de excepción se encuentra previsto en el artículo 137 de la Constitución, que dada su naturaleza contiene diversos conceptos amplios e indeterminados. No se cuenta con una ley especial sobre la materia. Por lo tanto, sugerimos la expedición de una ley de desarrollo constitucional que regule de manera integral los estados de excepción contemplados en el citado artículo.

Al respecto, siguiendo los lineamientos establecidos por el Tribunal Constitucional -en la sentencia 0002-2008-PI/TC-, manifestamos que se requiere de un desarrollo legal que contenga, entre otros, los siguientes elementos: a) un desarrollo de los conceptos de perturbación de la paz, del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación para establecer los casos y situaciones que ameritan la declaratoria del estado de emergencia; b) el plazo de 60 días establecido en el artículo 137 de la Constitución y la naturaleza excepcional de esta medida; c) los alcances y características de las limitaciones de los derechos fundamentales establecidos en el artículo 137.1, tomando como base la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo dispuesto en el artículo 200 de la Constitución; y, d) el establecimiento de mecanismos de control jurisdiccional y político (como la dación de cuentas al Congreso) así como las medidas

para establecer veedurías y misiones de observación de acuerdo con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados sobre la materia.

### c. Mecanismos de control

En el régimen de excepción se produce una concentración de competencias en el Ejecutivo, para evitar posibles excesos de poder es necesario reforzar los distintos mecanismos de control. Esto incidiría en la eficacia y eficiencia de las herramientas de control.

Sobre el control a cargo del Parlamento, anotamos que de conformidad con el artículo 137 de la Constitución, cuando se decreta el estado de emergencia o el estado de sitio debe darse cuenta al Congreso; en consecuencia, este deber emana de la propia Constitución vigente. Su finalidad es que el Congreso no sólo tome conocimiento formal del acto adoptado, sino que pueda realizar la revisión y control político de su declaración y aplicación (Eguiguren, 2003).

En lo concerniente, evidenciamos que el Reglamento del Congreso contiene normas que regulan el procedimiento de control que debe ejercer el Parlamento sobre: a) los decretos legislativos que expide el presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución; b) los decretos de urgencia dictados por el presidente de la República en uso de la facultad que le concede el artículo 118. 19 de la Constitución; y, c) los tratados internacionales que celebre o ratifica y adhiere el presidente de la República al amparo del artículo 57 de la Constitución. Sin embargo, no contiene estipulación alguna en relación con los decretos supremos que expide el presidente de la República en virtud del artículo 137 de la Constitución. En sentido, sería adecuado que el Reglamento del Congreso incorpore el tratamiento específico para este tema.

Respecto al control jurisdiccional, centramos nuestra atención en el último párrafo del artículo 200 de la Constitución que señala: “No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio”. Consideramos que, si bien se optó por la tesis del contralor judicial parcial, ello no

impide que los jueces controlen -en sus respectivos ámbitos de competencias- las normas que se expiden al amparo de los decretos supremos que declaran el estado de emergencia; recordemos que se tratan de normas de alcance general y si vulneran la Constitución o la ley procede el control respectivo.

Finalmente, en el contexto de la constitucionalización de la política y bajo la tendencia a que cada vez el margen de acción de los jueces va ganándole terreno a espacios que antes no eran susceptibles de control, estimamos que se debe evaluar si es pertinente pasar de un esquema de contralor judicial parcial a uno de contralor judicial amplio, en él sería posible cuestionar la decisión presidencial de poner en vigencia un estado de excepción.

#### **d. Régimen de excepción: persona y derechos fundamentales**

El régimen de excepción constituye una figura jurídica que reconocen la existencia de una situación especialmente grave y excepcional que reclama medidas extraordinarias. La adopción y ejecución de este tipo de medidas debe considerar que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Finalmente, manifestamos que una regulación integral sobre los estados de excepción debe considerar en el centro de la preocupación del legislador la más completa tutela posible sobre la persona humana, su dignidad y los derechos fundamentales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alzaga, O. (1978). *La Constitución española de 1979*. Madrid. Ediciones del Foro.
- Bernales, E. (1999). *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima. Constitución y Sociedad. ICS -RAO Editora.
- Cruz, P. (1981). El Nuevo Derecho de Excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio). *Revista Española de Derecho Constitucional*, Vol. 1, N.º 2, 93-128.
- Despouy, L. (1999). *Los derechos humanos y los estados de excepción*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Eguiguren, F (2003). El actual estado de emergencia: justificación, alcances, imprecisiones y riesgos. *Foro Jurídico*, N.º 2, 230-231.
- Siles, A. (2017). Problemática Constitucional del estado de emergencia en Perú: Algunas cuestiones fundamentales. *Estudios Constitucionales*, Año 15, N.º 2, 123-166.
- Fix-Zamudio, H. (2004). Los Estados de Excepción y la Defensa de la Constitución. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXVII, N.º 111, 801-860.





# Aspectos económicos del impacto del COVID-19 en el Perú

Percy Táborny Andrade

### 1. La situación económica del Perú al 2019 y nuestro propósito

El COVID-19 afectó el mundo entero al partir de la China, quién hizo público su problema y reconoció las posibilidades de generalizarse los primeros días de 2020.

A mediados del mes de marzo de 2020, el gobierno peruano reaccionó ante las primeras muestras de contagio en Perú. Anunció y concretó un aislamiento social en todo el país, medida que lo ubicó entre los primeros países de la región en reaccionar.

La declarada pandemia, por la Organización Mundial de la Salud, con fecha 11 de marzo de 2020 iba a reflejarse en el campo económico, pero jamás se imaginó la gravedad del problema que de una parte obligó a los gobiernos

ante lo imprevisible de la situación, adoptar medidas bajo la condición de hacer ajustes posteriores en función a la realidad de cada país y la respuesta de la población ante la enfermedad.

El Perú presentaba en ese entonces, fortalezas de tipo macroeconómico que fueron fundamentales para afrontar la contingencia, inicialmente reconocida como una de las más rápidas y agresivas en términos de respuesta económica, ya que el Plan a ser implementado según el gobierno (Diario El Peruano, 2020) alcanzaría un esfuerzo inicial del orden del 14.5% para finalmente alcanzar según la OIT (setiembre de 2020) al 19.69% respecto al Producto Bruto Interno (PBI).

El rápido escalamiento del contagio obligó al gobierno a tratar de ganar tiempo en tanto se cubrían las brechas en número de camas, camas UCI y medicamentos. Todo lo cual evidentemente tiene un costo económico. La respuesta fue rápida en la capital, aprovechando las instalaciones de la Villa Olímpica preparada para los Juegos Panamericanos, hecho que permitió que su uso originalmente previsto se aplicara a suplir hasta en un número de 3,000, las camas hospitalarias.

La respuesta fue lenta en las regiones, especialmente algunas afectadas en forma agresiva por la pandemia, lo que permitió concluir que el gobierno reaccionaba más que planificaba.

El presidente de la República y el Consejo de Ministros adoptaron durante las primeras semanas, la difícil pero necesaria labor de mantener informada a la población; práctica que se fue abandonando a lo largo de las sucesivas semanas, hasta casi no informarse al país.

El gobierno tuvo que enfrentar opiniones críticas de la población y a un nuevo congreso que el propio gobierno originó al disolver el anterior. El congreso, no aprobó la confianza al gabinete presidido por Pedro Cateriano y, el Ejecutivo tuvo que cambiarlo por uno encabezado por Walter Martos Ruiz, lo cual implicó el cambio de varios ministros, algunos de ellos posteriormente interpelados y algunos cambiados.

La pandemia en Perú fue escalando, acompañada de una fuerte tensión del gobierno por parte de sus novatos opositores ante una respuesta política y económica considerada como inadecuada y sin respuesta eficiente agravada por la carencia del gobierno de no tener una bancada propia en el congreso.

A finales de setiembre, la respuesta peruana ante la pandemia había pasado de ser considerada una de las mejores del mundo, a ser considerada una de las peores en términos de contención y en términos de respuesta económica expresada en la caída esperable para el PBI, actualmente estimado para 2020 entre 12% y 13% (BCRP Y SAE), si todo sigue igual y sin rebrotes y, mayor a 15% si se presentan rebrotes que signifiquen nuevas paralizaciones focalizadas de la producción nacional.

A todo ello debe sumarse lo incierto de las proyecciones, los déficits de infraestructura, la impericia del gobierno y las actitudes demagógicas de un congreso novato.

Los riesgos existen tanto a nivel internacional como a nivel interno, en especial por el surgimiento de populismos que pretenden responder emotivamente, ignorando el riesgo de un mayor costo social y económico para la población en el mediano plazo. Todo ello se agrava para el Perú a la luz de los próximos comicios, que tiene una población mal informada y que se inclina por creer promesas poco viables que responden a intereses particulares o ignorancia promovida por una prensa sectaria o ávida de vender su información, sin importar el costo para el país.

Felizmente no todo es malo, existen fortalezas que consciente o inconscientemente fuimos construyendo a lo largo de los últimos años, como por ejemplo el respeto a los equilibrios macroeconómicos, hoy necesariamente vulnerados por una ley de excepción dada por el gobierno, una inflación controlada, altas reservas internacionales, actualmente en más del 35% del PBI, buen prestigio internacional; un paquete de estudios y proyectos que se pueden mejorar pero son un avance, por ejemplo el Plan Nacional de Infraestructura, los 52 proyectos priorizados por más de U.S. \$35,000

millones, a ser implementados en los próximos cinco años y el resto hasta 2030. Se cuenta así mismo con un Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación preparado por el CONCYTEC para el periodo 2017 -2021. Planes que son posibles de ser actualizados, adecuados y acelerados para absorber parte de la población ocupada informalmente.

Se pueden contar entre los elementos positivos, a las 35 Políticas aprobadas por el Acuerdo Nacional, el Marco Macroeconómico Multianual, o los informes del Banco Central de Reserva y la sana práctica de su independencia; Tratados de Comercio Internacional para aumentar nuestros mercados y muchos más que ameritan que nuestros gobernantes sean personas capacitadas, y solventes para presentar iniciativas sustentadas.

Todo ello nos lleva a la obligación de preparar este libro, como un testimonio generacional, que no solo fuimos depredadores, que tuvimos problemas como todos en el mundo, tenemos derecho a opinar mientras vivamos y reclamamos aquello que consideramos importante recuperar: Los valores que orienten a nuestra sociedad y la obligación de los que compitan en esta justa electoral de sustentar sus planteamientos o no postular si no son capaces de hacerlo.

Debemos recordar a nuestro pueblo que ya experimentamos suficiente con la improvisación, por eso proponemos a la prensa como un vigilante de nuestros intereses, para lo cual les ofrecemos nuestro sencillo pero sentido aporte.

Por último, queremos dejarles una sugerencia de como agrupar a las organizaciones que postulen al congreso, en función a sus posiciones políticas, con el objeto de superar la anacrónica práctica de clasificarlas en izquierdas, centro y derechas:

- a. Liberales. Aquellas que promueven la libertad por encima de todo principio, pero a la vez son respetuosas del mercado y la real y libre competencia. Dentro de su esquema el estado debe ser el mínimo posible, en el entendido que los recursos son escasos y el estado es generalmente

ineficiente como empresario. Respetan el medio ambiente, pero a través de análisis costo – beneficio que justifique su rentabilidad económica, defienden la recuperación de valores, entre ellos el rol de la familia, entendiendo ésta como amplia para tolerar la identidad de género. Creen que no se deben hacer modificaciones constitucionales porque atentarían contra un sentido amplio de libertad, tal como se entiende actualmente, aceptan la descentralización, pero son críticos del proceso de regionalización.

- b. Social Demócratas. Aquellas que promueven la Justicia por encima de todo principio, respetan el mercado pero lo subordinan al Bien Común definido en función de la Justicia y creen que el estado puede ser un buen empresario. Defienden el medio ambiente y la intervención del estado para corregir las fallas de la competencia. Suscriben la Economía Social de Mercado con estos límites. Están de acuerdo con la descentralización y la participación de los organismos intermedios. Creen en la democracia representativa y proponen modificaciones puntuales acorde a su visión.
- c. Social Cristianos. Aquellos que promueven un equilibrio entre la Justicia y la libertad, siempre en aras de buscar el Bien Común, defienden los valores cristianos tales como la familia como base de la sociedad, la Economía Social de Mercado con respeto a la propiedad privada, la libre y transparente competencia, promueven la difusión de la propiedad, la defensa del medio ambiente, el rol subsidiario del estado, la defensa de los organismos intermedios como los sindicatos, gobiernos locales y regionales. Creen en la democracia representativa, pero proponen modernizarla con modificaciones constitucionales puntuales.
- d. Socialistas. Entienden que la lógica consecuencia de las desigualdades es provocada por la aplicación de un modelo neoliberal, que promueve el crecimiento económico, pero que no es capaz de solucionar una creciente desigualdad y exclusión, que se refleja en el descontento popular y se expresa en una demanda de cambio de modelo, el cual se debe implementar a través de un cambio total de la constitución. Son creyentes que el poder económico es el responsable de teorías conspirativas

para establecer un orden mundial que perpetúe el statu quo. Pretenden el monopolio en el ejercicio del gobierno y no creen en el mercado.

- e. Populistas. Aquellas que no se pueden incluir en las anteriores porque sus planteamientos son diversos y no son sustentados en una forma entendible de ordenamiento. La flexibilidad y una visión de corto plazo es su propuesta, la misma que definen al margen de los valores que encuadran a las anteriores, pero que en general devienen en proteccionistas.

Lo expuesto se propone a la prensa, a fin de que sus análisis y posiciones acorde a sus preferencias, coadyuven a informar neutralmente a la población facilitándoles la posibilidad de ser ciudadanos participativos y por tanto mejorar la democracia tal como se ejerce hoy.

Proponemos también que los candidatos se comprometan a cumplir su función de elegidos como ejecutivo o a realizar una función fiscalizadora coherente con las propuestas del gobierno elegido, al efecto precisadas en su Plan de Gobierno, y a la vez facilitar la gobernabilidad del país siendo responsables con el deseo de la mayoría.

La gestión del mandato del gobierno debe ser aprobada por el congreso, previa presentación del Ejecutivo, como se estila. Para lo cual se propone:

- a. Definir que la responsabilidad del ejecutivo es gobernar para todos los peruanos; la del congreso legislar y vigilar el cumplimiento de las políticas y planes ejecutivos de gobierno, expresados en los presupuestos anuales y proponer leyes que respeten la voluntad de las mayorías, sin afectar la gobernabilidad del Ejecutivo cuya orientación corresponde a la mayoría.
- b. Complementariamente, promover una modificación constitucional para:
  - b.1. Dar la condición de vinculantes a las Políticas del Acuerdo Nacional y prorrogar su vigencia al menos hasta el año 2030.

- b.2. Diferenciar las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, a fin de facilitar la gobernabilidad, toda vez que cada gobierno debiera ser ratificado por el congreso.

La función de Jefe de Estado recaería en el presidente de la República y, la de Jefe de Gobierno sobre el Primer Ministro. El mismo que será elegido a propuesta del presidente de la República y ratificado por el Congreso. Lo cual se hará tan pronto como sea posible, facilitando la gobernabilidad del periodo.

## **2. El escenario nacional e internacional**

La Conflictividad es un signo de los tiempos y tal vez de la evolución humana, que no es reconocida por la mayoría de la población como un problema a solucionar. En el campo económico nuestra constitución establece la Economía Social de Mercado que para unos es un liberalismo por lo demás salvaje, para otros una expectativa de mayor estatismo en la gestión económica y para los más, un desorden tolerable sea cualquiera que fueran las leyes.

La consecuencia es la existencia de grupos minoritarios de poder que conscientes de sus propósitos, inducen a las mayorías a un desorden manejable por sus intereses; y teorías conspiratorias sobre el “nuevo orden mundial” que parecieran apuntar en esta dirección; ambas promotoras de la división y confrontación del país.

La pregunta para los estudiosos del comportamiento social se dirige a si es innato al ser humano un afán de protagonismo y seguridad personales lo que motiva sus decisiones y de ser éste el caso, cómo el estado puede distender dichas tensiones, tema que sugerimos sea planteado por los postulantes a la Presidencia del país.

Lo concreto es que, de una manera u otra, en casi todos los países se muestra agotamiento respecto al manejo de los gobiernos sobre la dirección de sus respectivos países y es válida la pregunta: ¿es posible aspirar a una sociedad libre y solidaria?

Si pensamos en países desarrollados probablemente tengamos que referirnos a Estados Unidos de América y a Europa Occidental, en especial Alemania, Francia e Inglaterra; sin embargo, en todos ellos sus poblaciones manifiestan malestar. Por ejemplo, por el racismo y la concentración de riqueza en los Estados Unidos, los que promueven una guerra de populismos entre demócratas y republicanos.

En Alemania, se percibe un complejo de culpa por su comportamiento durante la segunda guerra mundial, que los hace tolerantes con el resto de Europa y la migración musulmana, pero que ya llega a niveles que sugieren futuras confrontaciones en ciernes; una Francia autosatisfecha de su nivel de vida que nos hace recordar la caída de los imperios por creer que ya estuvo bueno y suficiente el esfuerzo realizado; o una Inglaterra partida como sucedió en los albores del comunismo ruso que enfrenta a solidarios con imperialistas, lo cual deviene en populismos como el expresado en el BREXIT.

Si tratamos de países emergentes no podemos olvidar los casos de China, Rusia o India, cada uno con su idiosincrasia marcada, pero con un afán de hegemonía mundial. China confrontada abiertamente con Estados Unidos en una guerra comercial, cada uno con su estrategia de dominio, creciendo en ambiciones privativas y recelo recíproco. Rusia, declinante, pero con un armamento nuclear poderoso que lo ubica en la mesa de los países hegemónicos; o una India más rezagada pero potente en su capacidad intelectual y poblacional.

El análisis en este contexto nos lleva a la conclusión que América Latina es un conjunto de países divididos entre populismos y libertinaje, poco solidario, de bajo nivel educativo y de desarrollo medio, rico en recursos, con una lengua casi común y por tanto lleno de oportunidades de crecer, pero fácil de manipular, pese a su catolicismo declarado, pero también poco entendido.

En este escenario nos cogió la pandemia, que ha llevado a cuestionar la falta de valores en diferentes sociedades, de acuerdo con su nivel de desarrollo económico y moral, pero que en cualquier caso ha de provocar un



debate severo sobre el tipo de sociedad sostenible, más allá de si el COVID-19 se pueda solucionar en un relativo corto plazo.

Los cambios tecnológicos aunados a políticas populistas en los países hegemónicos han de afectar significativamente la forma de vivir, se resuelva o no el tema del COVID-19, y aquello afectará a los precios relativos internos, tanto por cambios en las preferencias de consumo, como por restricciones de tipo sanitario que podrán relajarse, pero no desaparecer.

En el campo de las comunicaciones, más allá de los celos se afectarán los modos de producción y administración general, la educación a distancia afectará los términos de intercambio por la facilidad de educarse libre de fronteras y con certificaciones reconocidas, probablemente la energía se abaratará, el transporte será menos demandante cuantitativamente, aparecerán y desaparecerán nuevas y viejas profesiones, la forma de divertirse será tratada de diferente manera y por su puesto los costos tenderán a realinearse en función de las calificaciones demandadas.

El tránsito hacia una nueva sociedad será ineludible y su intensidad dependerá de los recursos que se requieran y los objetivos que se pretendan alcanzar.

El cambio climático sobre el cual ya no cabe discusión después de la parálisis o reducción de los niveles de contaminación producto de la pandemia, obligará a los gobiernos a realinear sus políticas, haciéndolas más exigentes con la preservación del medio ambiente.

Los instrumentos de planeamiento y las monedas de referencia se deberán definir como uno de los primeros pasos que requiere una sociedad sostenible, la acumulación será menos importante por la vida útil de los bienes, que espero sea corta en función a una tecnología cambiante y, consecuentemente habrá llegado la hora de la sociedad del amor y el conocimiento.

Cambiar de paradigma requiere un periodo de tránsito y definir quiénes van a ser los protagonistas del cambio, que probablemente sean nues-

tros descendientes. Nos toca legar y por eso proponemos dejar nuestro pensamiento cristiano, rico en valores, trascendente en sus objetivos y siempre presto para servir al ser humano, como base de la transformación sostenible.

Para el corto plazo, los riesgos más significativos serán los vinculados a la preservación de la salud y el ambiente, el manejo de los conflictos sociales y la adaptación al cambio tecnológico. Aquello implica una redefinición en las prioridades para formular los presupuestos familiares, empresariales y estatales; la mejora en la capacidad de gestión y un nuevo planeamiento urbano para redefinir las ciudades en base a los objetivos concordados.

Así por ejemplo la preservación de la salud ya no solo será una cuestión terapéutica sino más bien preventiva, el impacto ambiental de los proyectos deberá considerar sus implicancias no solo locales sino planetarias, la prevención de los conflictos sociales no solo se deberá referir a la satisfacción de la población de mayores recursos, sino más bien a la obtención y preservación de niveles mínimos de seguridad sanitaria y alimenticia, la educación deberá ser rica en valores, efectiva y permanente en la adaptación a los cambios tecnológicos y ambientales, la recreación deberá prever la elevación y preservación no solo del cuerpo sino la espiritual y, el transporte, facilitar una interrelación con mínimos y seguros desplazamientos.

Todo ello en aras de distender y minimizar las posibilidades de conflicto y dar una respuesta solidaria y eficiente que se logre con toda la ciudadanía, convencida que su supervivencia y satisfacción depende del todo y no del individuo.

Definir hacia dónde queremos ir es y será la prioridad de los planes de corto plazo y la de los de mediano plazo, fijar metas mensurables de avance y control del tipo de sociedad que esperamos como paradigma planetario. Una sana competencia, transparente y participativa deberá definir los liderazgos del planeta del futuro. Para los socialcristianos es claramente la que propone el Concilio Vaticano II, LA CIVILIZACIÓN DEL AMOR.

### 3. La situación económica del Perú al 2019

Según el Banco Central de Reserva del Perú, a fines del año 2019, había crecido a una tasa del 4.9% acumulativa anual durante el milenio, si bien es cierto el promedio de los últimos años había decrecido hasta fijarse en 3.1% anual para el periodo 2014 – 2019.

La referida trayectoria había permitido reducir sustantivamente el nivel de la pobreza monetaria, incluso mejorar la brecha de pobreza en término de acceso a los servicios básicos tales como la alimentación, la vivienda, la salud y la educación a niveles que permitieron a nuestro país mejorar su perfil para la calificación crediticia en función de su fortaleza macroeconómica.

Esta fortaleza económica se pudo mantener por el crecimiento de su PBI per cápita y la estabilidad de su moneda; pese a la caída en la velocidad de su crecimiento económico respecto al periodo 2002 – 2013, en el cual se obtuvieron los mejores logros.

Las reservas internacionales netas alcanzaron a U.S. \$ 68,316 millones, a fines de 2019, esto es equivalente a casi un treinta por ciento de su PBI. La pobreza monetaria por el lado del ingreso cayó en el milenio de 54 % a 20.2%, el coeficiente Gini que mide la distribución de los ingresos mejoró de 0.54 a 0.41, según el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, siendo 0 una distribución perfecta y; la inversión pública y privada fue del orden de 22.6%

En el sector externo, las exportaciones pasaron de U.S.\$6,500 millones en el año 2000 a U:S. \$ 47,688 millones en el año 2019, aquello explicado tanto por el crecimiento de las exportaciones tradicionales como las no tradicionales, producto de lo cual se lograron resultados positivos de la Balanza Comercial por U:S. \$ 6,614 millones para el año 2019 y una Balanza de Pagos positiva de U.S.\$ 6,909 millones para dicho año.

El Comercio Internacional creció como resultado de una acertada Política de liberalización de los mercados, política comercial que se reflejó en Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, Unión Europea,

China, India y otros que sinceraron la competencia a nivel internacional, acompañadas de un ciclo de precios favorable para los minerales.

Sin embargo, no todo era color de rosa, el crecimiento en el empleo reflejaba a 2019 un 72% de empleo informal respecto a la PEA, informalidad definida como aquella que está al margen de la ley, no paga impuestos, no tiene cobertura de salud para sus trabajadores ni sistema de pensiones para la cobertura de la vejez, aquello sin contar las condiciones de trabajo, la defensa del medio ambiente ni la baja productividad de la actividad.

#### **4. Las expectativas de crecimiento a fines de 2019**

La brecha en términos de infraestructura según el Plan Nacional de Infraestructura presentaba al año 2019, una brecha de inversión del orden de los U.S.\$ 110,000 millones hasta 2030, aquello sin alcanzar los estándares de los países desarrollados en calidad del servicio ni horas de prestación. Para los próximos cinco años existen 52 proyectos priorizados por U.S. \$ 35,000 millones aproximadamente; todo ello medido a precios constantes y respecto a ocho sectores. Los sectores medidos son: Transportes, Saneamiento, Agua, Salud, Comunicaciones, Hidráulico, Electricidad y Educación.

La importancia del impacto del COVID-19 se notaría especialmente en el sector salud, en el cual solo existían 1.6 camas hospitalarias por mil habitantes y 525 camas UCI. Frente a una recomendación de la OMS de 2,7 camas hospitalarias por cada mil habitantes.

A todo ello debe agregársele los escándalos de corrupción en los cuales se vieron involucrados al menos los cinco últimos gobiernos, habiendo tenido como corolario el caso Lava Jato y cuyo tratamiento ha provocado una esperable ralentización de las decisiones de inversión pública y privada.

Por su parte el nivel de bancarización en el Perú alcanzó al 51% de los peruanos en 2019, según el Banco Interamericano de desarrollo (BID) y, al 35% % del PBI, que también generaría problemas para la atención de los más necesitados en el Perú, como resultado de la pandemia.

En términos de empleo, como ya se expresó, el 72% aproximadamente era de tipo informal y solo la diferencia se reportaba como formal. Por tanto, las medidas de confinamiento generalizado que dispuso el gobierno eran poco posibles de ser cumplidas por esta población, al tener que trabajar para cubrir sus gastos diarios, situación que también provocó parte de la poca cívica reacción de la población, ante medidas para la defensa de la vida tan estrictas como las mantenidas por el gobierno por un lapso dilatado, pero también se reflejaron en una rápida recuperación, cuando las medidas de aislamiento se relajaron.

Las previsiones iniciales del gobierno como crecimiento del PBI para 2019 se fijaron en 4%, tasa inferior a las del milenio y aún más alejadas de las de los años de fuerte crecimiento cuando llegaron a 6.1% durante el periodo 2002-2013. Sin embargo, las condiciones esperadas de crecimiento eran aceptables para un gobierno de salida. En estas circunstancias, nos cogió la pandemia del COVID-19.

Las medidas adoptadas por el gobierno impactaron tanto en la economía real como en la financiera. La respuesta fue el aislamiento social generalizado, con el objeto de mejorar el número de camas hospitalarias, adquirir los materiales profilácticos, dar las medidas sanitarias y proceder a la reactivación de la economía. En esto el gobierno reaccionó con la presteza del caso, sin embargo, nos permitió desnudar las debilidades de nuestro sistema.

Para un social cristiano, el desempeño inicial del gobierno fue oportuno y adecuado, sin embargo, las correcciones y la eficiencia de las tardías pero necesarias rectificaciones no fueron oportunas ni eficientes, como hubiera sido deseable.

La Reactivación económica se planificó en cuatro fases, la primera referida a las actividades que generaban el mayor porcentaje del PBI, que se inició en el mes de mayo, y la cuarta de ellas originalmente culminaría en el mes de agosto, hecho que en la práctica se ha diferido previo cumplimiento de protocolos de carácter sanitario, al mes de octubre, con posibilidades

de diferirse uno o dos meses más en función de los niveles de contagio y muerte de la población.

El comentario anterior se explica porque algunas actividades han sido autorizadas con aforos limitados en función a la permanencia de las medidas de distanciamiento; dichos aforos varían entre 40% y 60%, habiendo actividades como el turismo, cuyo presidente de la Cámara del sector declaró que recién verían una recuperación a niveles pre COVID, en el año 2024.

Debemos hacer notar que ciertas actividades como los bares, casinos, espectáculos masivos y otros de alta concentración de personas aún no han sido autorizados a recomenzar sus actividades, por lo que es de esperar que en tanto se pruebe una vacuna, y se complete de vacunar a la población, estas actividades no lograrán la recuperación de sus niveles de demanda anteriores al COVID-19. Lo que sustenta la posición conservadora del presidente de CANATUR.

## **5. Las expectativas de reactivación económica a setiembre de 2020**

Es evidente que existe una relación directa entre las medidas preventivas de la salud y las posibilidades de reactivación económica, ya que el nivel de paralizaciones focalizadas o casi totales están dentro del panorama sanitario; así mismo, primero es la defensa de la vida, al menos para un social cristiano. Por tanto, el Perú y el mundo enfrentan situaciones de incertidumbre que han de obligar a ser necesariamente optimistas, pero a la vez cautos y unidos en la respuesta.

Rebotes producidos en Europa nos dicen que nada está controlado y que lo único cierto es la volatilidad. Todo lo cual nos lleva a creer que debemos estar necesariamente unidos, ser transparentes, solidarios, dialogantes y consensuales. El mundo lo exige y Dios lo avala.

Como antecedente del “éxito” del modelo peruano cabe resaltar el Acuerdo Nacional firmado en 2002 y que permitió hasta 2019, la aprobación de 35

Políticas de Estado que permitieron parcialmente tener una Visión de lo que pretendía el Perú para el mediano plazo.

En el Acuerdo Nacional están representados tanto el gobierno como la Sociedad Civil. El gobierno tanto a nivel del Ejecutivo encabezado por el presidente de la República y alternativamente por el Primer Ministro, los Ministros de Estado, un representante de los Gobiernos Regionales, y uno de los Gobiernos locales.

La Sociedad Civil cuenta con representantes de los partidos políticos representados en el Congreso; los gremios de trabajadores representados por la Central General de Trabajadores – CGTP; las empresas, por la CONFIEP y la Sociedad de Industrias; los gremios sectoriales por la Junta Nacional de los Distritos de Usuarios de Riego del Perú y la Convención Nacional del Agro Peruano, las iglesias representadas por la Conferencia Episcopal Peruana y El Concilio Nacional Evangélico del Perú; la Mesa para la Lucha contra la Pobreza; la academia, representada por la Junta de Rectores de las Universidades; un Consejo Consultivo de Notables y la Coordinadora de Frentes Regionales.

Sus acuerdos son vinculantes morales más no legales al no haberse producido una modificación constitucional que incorpore las Políticas de Estado; sin embargo, ha servido con sus altas y bajas para respetar ciertas líneas de carácter orientativo, recogidas por el CEPLAN (Centro de Planeamiento Estratégico Nacional).

Del mismo modo es bueno destacar que tanto la Constitución Política de 1979 como la de 1993, recogen como ordenamiento económico a la Economía Social de Mercado, cierto es con un margen de interpretación necesario de precisar, pero dentro de una economía de libre competencia y la definición de un rol del estado limitado por la misma constitución, pero en cualquier caso, garante de la libre competencia y subsidiario en la inversión social, funciones en las que se pudo esperar una mejor gestión.

La organización del Estado incluye a entes reguladores de carácter sectorial tales como OSINERGMIN, OSITRAN, COMISIÓN DE TARIFAS ELÉCTRICAS, SBS, SUNASS, OSIPTEL o transversales como SUNAFIL, INDECOPI, SUNAD, SUNAT, SUPERINTENDENCIA DEL MERCADO DE VALORES y la SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP, A TODAS ELLAS SE SUMAN LOS GOBIERNOS DE LAS 24 REGIONES Y LOS GOBIERNOS LOCALES DE CARÁCTER PROVINCIAL O DISTRITAL Y POR SUPUESTO LOS MINISTERIOS.

Hemos dejado deliberadamente fuera de la organización del estado a dos organismos que por su importancia merecen una atención especial: El Banco Central de Reserva, pilar de la estabilidad y fortaleza de nuestro país y, la Contraloría General de la República, responsable de la transparencia de las transacciones del estado, sin paralizar su fluidez.

A la primera de ellas no tenemos nada que criticar, no así a la segunda, pues es de suponer la importancia de su rol en la prevención de la corrupción, sin que aquello afecte la fluidez de la inversión.

En ambos casos nos declaramos defensores de su autonomía. En el caso de Banco Central, de la defensa de su independencia, la responsabilidad del manejo fiscal y el desarrollo económico; y en el caso de la Contraloría, de la necesidad de independizarla del gobierno y responsabilizarla de la transparencia de las operaciones y finanzas del estado, dotándola de los recursos necesarios para garantizar el control de la transparencia y eficiencia de la gestión estatal a todo nivel.

## **6. Impacto del COVID-19 en la inflación**

El Banco Central de Reserva es el encargado de velar por la estabilidad de la moneda, para lo cual establece metas explícitas dentro de un rango actualmente vigente de 1 a 3%, similar al de las economías de países desarrollados. Eventualmente puede salirse de su rango por comportamientos coyunturales, pero trata de volver al rango, con lo que da confianza a los agentes económicos para la toma de decisiones. La inflación de año 2019 alcanzó al 1.9%, ubicándose dentro del rango establecido por el banco para dicho año.



A inicios de 2020 la expectativa de inflación se ubicaba en 2%, esto es en un rango similar al del año anterior; sin embargo, fundamentalmente por choques de oferta, consecuencia del COVID – 19 y las medidas de confinamiento que mermaron la producción nacional, la expectativa se redujo a 0.8%, en setiembre de 2020. Para 2021, el banco espera que ésta suba ligeramente hasta alcanzar 1%, siempre dentro del rango meta.

Las medidas adoptadas por el BCR con relación al COVID-19, han sido esterilizadas por certificados de depósito, por lo que salvo una caída de la cobranza del Programa Reactiva que alcanzó a S/. 54,000 millones, no debiera preocupar ya que un alto porcentaje de las colocaciones corresponden a grandes empresas cuyos mercados se están reactivando, estaban calificadas como normales y salvo algunas volatilidades en los precios de los productos de exportación, no debieran tener problemas.

Las condiciones inciertas sobre el comportamiento sanitario del país y del mundo, hacen poco recomendable aventurarse a planes de largo plazo, hasta tener un horizonte más claro.

## **7. El tipo de cambio**

A fines de 2019, el tipo de cambio sol – dólar americano era de S/3.32 por dólar americano, al 15 de diciembre de 2020, había escalado a S/. 3.58 esto es alrededor de un 7.8%, tasa inferior a la de devaluación de la mayor parte de los países de la región. El Banco Central de Reserva, dado su nivel de Reservas Internacionales Netas, puede intervenir en el mercado para atenuar movimientos bruscos del tipo de cambio, que producirían desajustes innecesarios en los precios relativos.

## **8. La inversión pública y privada y su impacto en la caída del producto**

La inversión es determinante para el crecimiento del producto, e n especial para el Producto potencial; es así que se puede medir la relación producto - capital como uno de los indicadores de su eficiencia.

Tanto el sector público como el privado han sido afectados por las prolongadas medidas de aislamiento social, que las ralentizó, lo cual puede comprobarse por los indicadores disponibles.

Por lo demás, la inversión pública ha sido afectada en su eficiencia por dos problemas: la falta de capacidad de gasto de muchas regiones y, los escándalos de corrupción que han paralizado decisiones de funcionarios honestos, por temor a ser procesados.

Esta ralentización se puede comprobar por el nivel esperado en el Marco Macroeconómico Multianual aprobado en agosto del año 2019, que para la inversión pública esperaba un crecimiento de 4.8% del PBI para 2019 y de 5.1% para 2020; habiéndose alcanzado a 4.6% en 2019 y ajustado en el Marco Macroeconómico Multianual aprobado el Consejo de Ministros del 26 de agosto de 2020, para dicho año a 4.4% del PBI y reducido de 5.1% a 4.9% para el año 2021. En un momento en el que la política de inversión pública debiera ser anticíclica, esto es expansiva. Hecho que ha obligado al Ministerio de Economía a impulsar un programa de capacitación denominado SIDIC, cuya segunda etapa que corresponde a la capacitación identificada como necesaria, se ha iniciado recién el 22 de setiembre de 2020, para los trabajadores del sector público que laboran en campos vinculados a la inversión.

Por su parte la inversión privada depende de las fortalezas del país, la rentabilidad de los proyectos que debe estar acorde a los riesgos y la fortaleza macroeconómica del país, que no puede ser mellada por iniciativas sin sustento financiero. El otro factor que influye en la inversión privada es la continuidad de las reglas de juego, la cual ha sido mellada por la pandemia y por iniciativas populistas que son esperables pero evitables en un proceso electoral como el que se viene. Por ello, es fundamental elegir gente de demostrada capacidad, la cual solo puede ser lograda con la unidad de los peruanos y el aval de técnicos capaces de llevarla adelante.

Un adecuado planeamiento de la inversión por parte de los inversionistas sea públicos o privados debe tender a maximizar los beneficios para aque-

llos. En el caso del sector público, los inversionistas son los ciudadanos a través de sus impuestos y tasas por uso directo del servicio; al ser innominados, requieren que sus gobiernos sean honestos y eficientes, lo cual a su vez requiere de una legislación clara para que no atente contra los funcionarios honestos y penalice fuertemente a los deshonestos, los cuales deben ser garantizados por un sistema TRANSPARENTE, en el cual cada ciudadano tenga derecho a fiscalizar a través de sus representantes, quienes para tal propósito deben necesariamente que rendir cuentas claras, auditables, suficientes y oportunas. En este campo, es necesaria una educación rica en valores que promueva ciudadanos titulares de derechos y deberes.

Como quiera que es de esperar que la pandemia haya afectado el comportamiento de los ciudadanos, sean consumidores o inversionistas, que se configure un nuevo patrón de comportamiento, y la tecnología sea disruptiva; obligará a un cambio permanente al cual nos tendremos que adaptar e inclusive, a mirar los países y sus fronteras con ojos renovados que en nuestro caso creemos deben ser fundamentalmente solidarios.

## **9. El fondo de estabilización fiscal**

Desde hace más de 20 años el Perú aprovechó su crecimiento económico para generar un ahorro para contingencias como el COVID-19, el mismo que nos ha permitido tener un Plan de Reactivación como el pretendido por el gobierno. Sin embargo, lo prolongado de cualquier contingencia imaginada, ha sido superado, por lo que la eficiencia en la aplicación de los recursos necesita no solo una adecuada priorización de necesidades, sino del aporte responsable de la ciudadanía. Este reto tiene dos limitaciones importantes: la informalidad y el bajo nivel educativo de la población.

En términos de civismo, que es una de las expresiones importantes del nivel educativo, en nuestro concepto, no solo es un tema de instrucción sino de educación del hogar y del trabajo. En ambos casos, entendemos que la realidad nos pone retos, pero también nos da oportunidades. Creemos que lo que se tiene que definir como país es qué clase de sociedad pretendemos ser, a partir del reconocimiento de las desigualdades en la

distribución de renta medida dado el coeficiente Gini, pasando por la igualdad de oportunidades por ejemplo a la educación, al trabajo, a la cobertura de servicios básicos a la justicia, y comprobar que nuestra visión ahora es o debe ser el reconocimiento de nuestra fragilidad y la interdependencia de unos con otros.

Para trabajar este tema se requiere de tiempo y dedicación, pero fundamentalmente DIÁLOGO Y CONSENSO, ambos también probados con un éxito relativo en el ACUERDO NACIONAL, de allí la importancia de las modificaciones planteadas en la primera parte del capítulo.

## 10. La informalidad

La informalidad actual no está medida, pero se espera que haya subido del 72% en 2019, al menos, según la OIT a un 74.3% en la actualidad. Estimamos que por tanto éste es un problema que no se puede soslayar y que su solución ha de tomar muchos años.

Creemos que la informalidad es no solo una obligación sino una oportunidad, en tanto se apliquen los principios de SUBSIDIARIEDAD, SUPLENCIA, y SOLIDARIDAD para lograr el consenso necesario a su tratamiento; aquello porque concilia la responsabilidad ciudadana con la mejora del ingreso y la igualdad de oportunidades.

El tema pasa por la necesidad de articular los programas educativos a desarrollarse, la escasez de recursos y las necesidades de cierre de las brechas de infraestructura, partiendo del principio que es rentable, y que todo lo rentable requiere de un financiamiento adecuado y el calce de recursos en plazos y monedas, hoy superables por la aplicación de derivados como los swaps para conciliar monedas, plazos y tasas de interés.

La informalidad es un problema porque afecta al 74.3% de la PEA, porque no es solo un problema, también es la solución encontrada por un pueblo en su mayoría bueno, para no delinquir abiertamente ante la falta de oportunidades, por eso somos optimistas.

La falta de igualdad de oportunidades se manifiesta en la educación, en las condiciones de vida, en el empleo. El problema es multisectorial, ya que su solución, incluye aspectos de educación, vivienda, alimentación, salud, retiro digno, y empleo.

No se puede solucionar con una visión sectorial sino holística, aprovechando las oportunidades que nos da la pandemia: sensibilización y toma de conciencia de la población, la necesidad de contar con el otro para nuestra convivencia en paz, las brechas que nos han impedido ser un país más solidario, más eficiente, más cívico; la necesidad de la multilateralidad para aprovechar nuestras ventajas comparativas en un momento de duda, la comprobación de que nuestro estilo de vida debe cambiar, y la comprobación de la afectación de nuestro planeta ante la forma de nuestro desarrollo.

Los menos somos privilegiados y nos cabe el deber de cooperar entre todos para la solución de todos; nos toca convocar a la solidaridad internacional, no para que nos ayuden sino para que inviertan en nosotros, a riesgo, porque no hay mayor riesgo que la inviabilidad comprobada, hacer de nuestro problema uno financiero, no uno económico; uno social y no uno personal, uno trascendente y no uno temporal.

La informalidad no se solucionará facilitando los trámites en un intento de resolver el tema burocrático, ni siquiera solo capacitando a los informales mediante programas adecuados a lo que trabajan, tampoco reduciendo los impuestos que deben pagar; ni siquiera desarrollando todo su potencial en la actividad que el sistema les ha obligado a trabajar, sino aprovechando su potencial en lo que es compatible con lo que le puede ofrecer el país. Por cierto, es un proceso largo, pero debemos saber lo que queremos como sociedad.

He tenido la oportunidad de encontrarme con taxistas profesionales universitarios, conversar con ambulantes aymaras en Puno, los que me sorprendían por sus habilidades matemáticas, con artesanos creativos innatos, y en general educada con el esfuerzo propio o familiar, muchos con

habilidades para la cibernética. Aún recuerdo el caso de un amigo que estando en el Cuzco, en una cabina pública, llamó al técnico para que le solucionara un problema; resulta que el técnico resultó un niño de más o menos diez años, el mismo que le solucionó el problema en tres minutos. Eso me hace pensar que no estamos valuando los mejores activos que tenemos: nuestra población.

La brecha educacional es realmente una oportunidad, podemos capacitar a nuestra población diferenciadamente, a todos en valores: padres e hijos, a los adultos mayores para aprovechar su experiencia hoy descartada por la tecnología que es un medio pero no un objetivo; a los adultos, previo censo de capacidades, en aquello que se capacitaron pero que han perdido actualidad; a los niños y jóvenes en función a lo que esperamos de ellos: valores, flexibilidad para cambiar, e instrucción tecnológica de punta.

El cierre de la brecha de infraestructura requiere de inversión, pública y privada, de mano de obra calificada, de civismo para facilitar el bien común, por ejemplo, facilitando las expropiaciones necesarias para acelerar el empleo y la inversión, siempre a un justiprecio en función a su costo de oportunidad, pero, sobre todo, honestidad y transparencia en la búsqueda del consenso.

La brecha de infraestructura en servicios básicos puede reducir sus costos si lo intentamos en ciudades intermedias por el tamaño de su población, debidamente planificadas para vivir en la nueva sociedad, minimizando nuestros desplazamientos, respetando la distancia social, fomentando el arte y el deporte como un soporte para el desarrollo espiritual, reacomodando las ciudades a su complementariedad productiva y de recursos naturales, respetando el medio ambiente y permitiendo la migración calificada en aquello que nos falte. Todo en un Programa de Reacomodación territorial.

Debemos tener presente que hasta hoy hemos sido incapaces de solucionar nuestros problemas de informalidad porque la informalidad se solucionará solo si ocupamos mejor al ser humano, en sectores donde pueda desarrollar su potencial. Hasta ahora hemos concentrado nuestros esfuerzos

en convertirlos en eficientes dentro de sus ocupaciones, sin pensar que lo que lograríamos es solo perpetuar la informalidad ya que la evasión tributaria que los sostiene solo sería objeto de un tratamiento especial que no puede ser permanente y su ganancia de productividad no sería suficiente para lograrlo en un mundo tecnológicamente cambiante.

Por eso, es tan importante saber que queremos, por consenso, con respecto a la mayoría, pero siendo tolerantes con la minoría; siendo flexibles para el cambio y unidos en el propósito.

## **11. La corrupción, la delincuencia y la administración de justicia como impacto económico en la inversión, el producto bruto interno y el empleo**

Se entiende por corrupción a los delitos cometidos por los funcionarios del estado o por aquellos privados que han sido cómplices de estos. La delincuencia común es toda aquella que vulnera la ley y que no está comprendida en la definición anterior.

Ambas dimensiones afectan el nivel de riesgo del país y por tanto la propensión a invertir en él,

Así, por ejemplo, los escándalos vinculados a la corrupción en los cinco últimos gobiernos, mella la capacidad del país y su credibilidad en la aplicación de la justicia, apreciación agravada por el tratamiento mediático. Esta es razón suficiente para demandar la transparencia de las transacciones públicas y manejar por el lado judicial las sanciones correspondientes. Probablemente sea más práctico atender con prioridad, la prevención que solucionar lo pasado, que no significa olvido sino facilidad para el avance.

La delincuencia común sin duda está vinculada a una razón de costo – beneficio, al nivel de educación y al costo de oportunidad expresado en las oportunidades de empleo y dificultado por una participación ciudadana: indiferente, egoísta y poco participativa. Por ejemplo, en la parti-

cipación ante un evento delincencial, aprovechando oportunidades de ganar sin importar a quien se daña, o, tratando de responsabilizar a otro para distraer la atención o no participar, sintiéndose ajeno al problema. Todo bajo la óptica de la transacción: tú me das yo te pago o viceversa. Difícilmente por solidaridad. Esa es una razón más para pedir la unidad y la solidaridad.

Existe una lógica en los resultados, si los objetivos son diferentes a lo que se espera, no caben reclamos por las acciones realizadas, mucho menos por las actitudes asumidas. Por ejemplo, si priorizamos la utilidad como elemento de eficiencia, no podemos criticar al que busca maximizar su beneficio, más aún si no se lo prohíben. De ahí la necesidad de simplificar las leyes y educar al pueblo en los valores que la sustentan.

Otro ejemplo que se me ocurre es la motivación del juez: una cosa es juzgar para penalizar y reivindicar al delincuente y otra es castigarlo por revancha o venganza.

El hacinamiento en las cárceles no es precisamente edificante, más bien es una escuela para perfeccionar a la delincuencia.

La claridad de objetivos puede determinar importantes ahorros en las inversiones y, a la vez, mejores y satisfactorios resultados. Por ejemplo, en la legislación penal o en la inversión carcelaria, incluso de carácter constitucional si quisiéramos establecer prisión para reincidentes en colonias penales en las que se tenga que obligar al trabajo en la tierra como un medio de reconversión y autosostenimiento.

## **12. Perspectivas del Perú para 2020 y en adelante**

Existe casi consenso que, si las cosas no empeoran, la caída del producto bruto interno será no menor al 12% en 2020 y necesitaríamos crecer al 10% en 2021 y a más de 2% en 2022 para alcanzar el nivel de 2019. Lo dicen el Banco Central de Reserva (- 12,7 y 11% de crecimiento en 2020 y 2021, respectivamente); el Ministerio de Economía y Finanzas a través



del Marco Macroeconómico Multianual 2021 – 2024, en el cual espera una caída de 12% en 2020 y un crecimiento de 10% para 2021 y estima 4.8% de crecimiento para 2022, y 4,5% y 4.2% para 2023 y 2024, tasas que nos parecen altas respecto a las obtenidas en el último quinquenio 2014-2019. Como dice el Consejo Fiscal en su informe # 007 (en ése tiempo el Ministro de Economía era su Presidente) respecto al crecimiento de la deuda total entre 2019 y 2021, en más de 11 puntos porcentuales del PBI, nos lleva de una fortaleza macroeconómica a una debilidad fiscal ya que un crecimiento de la deuda por encima del crecimiento del producto, aún a las mismas tasas promedio, lleva a la obligación de una política definida de posterior contracción del gasto público, la misma que no es explícita y parece no concordar con un manejo serio de la economía. Peor aún si los ingresos fiscales están sobrestimados, en base a una sobrestimación del crecimiento.

En términos de masa salarial, el problema debe ser más serio, ya que el crecimiento del trabajo informal y la recuperación de la economía formal así lo pintan. Esto necesariamente no solo impacta en el crecimiento de la pobreza sino también en la posibilidad de financiar un retiro digno, situación que se agrava por las posturas populistas de un congreso que, en el mejor de los casos, parece al menos no contar con una información suficiente.

Si a esto le agregamos la volatilidad internacional y de los términos de intercambio, que en todos los casos se ha asumido como invariables, tenemos más que justificadas dudas para creer que el próximo proceso electoral, agregará incertidumbre sobre nuestro país, hecho indeseable y de necesidad de ser contra restado por una campaña de toma de consciencia nacional, sobre las consecuencias de su elección.

Ésa es la razón por la cual el presente libro debe ser materia de interés y respuesta colegiada tanto por candidatos como por la prensa nacional.

En ello se basa la demanda de comprometer a las universidades calificadas a avalar las referidas propuestas o denunciarlas.

### 13. La coyuntura política al cierre del libro

El 10 de noviembre de 2020, el Congreso de la República vacó al presidente de la República en ejercicio Ing. Martín Vizcarra, aduciendo incapacidad permanente por supuesta conducta indebida, al amparo del artículo 113 de la Constitución que establece en su inciso 2 que la vacancia procede por incapacidad moral o física declarada por el congreso.

El Congreso adujo la existencia de cuatro testigos eficaces que darían testimonio de conocer que el Ing. Vizcarra, durante su gestión como presidente de la Región Moquegua, habría recibido pagos ilegales por una obra. Además, adujeron que estaba siendo investigado por la Fiscalía de la Nación y que existirían pruebas materiales sobre el referido delito.

El 11 de noviembre, el señor Manuel Merino, en ejercicio de la Presidencia del Congreso, ante la inexistencia de Vice- presidentes, juramentó como presidente de la República.

La reacción popular fue inmediata, se produjeron marchas en todo el país en contra de la asunción del señor Merino a la Presidencia, hechos que generaron un clima de incertidumbre en el futuro del país, los mismos que se reflejaron en una cotización récord del dólar americano y un derrumbe en la Bolsa de Valores de Lima y de los Bonos de largo plazo del Perú.

La opinión de los defensores de Vizcarra se basa en el artículo 117 de la constitución que establece las causales por las que el presidente de la Republica puede ser acusado, ninguna de las cuales le era aplicable y por tanto plantean una cuestión de competencia.

Es de destacar que en el Perú existe la presunción de inocencia que, sin embargo, ha sido utilizada en forma por decir exagerada en lugar de indebida para acusar a los cinco últimos presidentes del Perú, ninguno de los cuales ha sido probado, pero que debe haber sido considerado por los gobiernos extranjeros para no reconocer al señor Manuel Merino como presidente del Perú, pese a haber juramentado su gabinete de ministros.

Ante las marchas de protesta realizadas en todo el país, el señor Merino, renunció a la Presidencia del Perú y el Congreso después de considerarlo, procedió a nombrar una nueva mesa directiva, presidida por el hoy presidente de la República Ing. Francisco Sagasti.

Al cierre del libro, el Perú había colocado U.S. \$ 4 mil millones a una tasa competitiva y a un plazo de hasta 101 años, lo que demuestra el buen prestigio del país en su manejo económico y la confianza de los mercados internacionales. Esta confianza tiene que ganarla el país a su interior, para evitar que manifestaciones internas de descontento popular, naturales o inducidas, puedan malograr su imagen externa. Lo cual es absolutamente posible como lo demuestran las Políticas de Estado, las que se aprobaron por un consenso técnico económico, como lo reclama el país.

El Tribunal Constitucional fue requerido para emitir un fallo que eventualmente aclare el panorama, sin embargo, se abstuvo de emitir opinión sobre el tema de la aplicación del artículo 113 de la Constitución, aduciendo no haber lugar al haberse designado por el Congreso al nuevo presidente de la República. Lo cual difiere el problema, pero no lo resuelve. Razón por la que se hace aconsejable efectuar ciertas y acotadas precisiones a la Constitución de 1993 en aras de consolidar la paz social y acelerar el desarrollo inclusivo que se busca.

Toda esta situación por lo demás imprevista ha provocado más incertidumbre al interior del país, pese a su fortaleza macroeconómica y a pesar de la promesa del Presidente Sagasti, de respetar el cronograma electoral previsto para el 11 de abril de 2020 y declarar que su agenda se sujetaría a la administración del país a fin de garantizar una transferencia ordenada al nuevo gobierno.

Las marchas producidas en todo el país han incrementado el riesgo de un rebrote en los contagios por el COVID-19, aquello fuera del control de un gobierno que enfrenta una reactivación que al parecer se está acelerando, pero que en todo caso ha provocado una caída en la recaudación fiscal y el agotamiento del Fondo de Estabilización Fiscal.

Otro problema adicional ha de constituir las anunciadas medidas populistas por el Congreso, las mismas que habían sido observadas o comentadas negativamente por el gobierno de Vizcarra.

A esto se debe agregar cuatro eventuales medidas que indignan a gran parte de la población:

- a. El enjuague de los delitos de corrupción: Club de la Construcción, ex-presidentes, otros.
- b. La desactivación del SUNEDU, aparentemente atenuada por la reacción ante las marchas.
- c. Las medidas populistas que pueda dar el Congreso en vista de no tener contra peso y que puedan afectar a las inversiones presentes y futuras.
- d. Un eventual rebrote de los contagios por la pandemia que obligue a nuevas medidas restrictivas que afecten al PBI y al empleo.

Todos los cuales pueden ser resueltos por el pueblo peruano, salvo contingencias de carácter internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional – PNUD 2011-2019. Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.
- Banco Central de Reserva del Perú: Reporte de Inflación: junio 2020.
- Banco Central de Reserva del Perú: Reporte de Inflación: setiembre de 2020.
- Banco Central de Reserva del Perú – Nota Semanal # 39 – 2020.
- Brexit y Unión Europea: BBC News 1-1-2021.
- CEPLAN – 2019. Perú: Proyecciones económicas y sociales.
- Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia. Pontificio Consejo Justicia y Paz, 2004.
- Consejo de ministros del Perú. Marco Macroeconómico Multianual 2020- 2023.
- Consejo de ministros del Perú. Marco Macroeconómico Multianual 2021 – 2024.
- Consejo Nacional de Competitividad y Formalización. Plan Nacional de COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD 2019 – 2030.
- Constitución Política del Perú: 1993
- Decreto Supremo # 044-2020- PCM del 15 de marzo de 2020.
- El COVID y el Nuevo Orden Mundial: Joseph Mercola. Julio - 2020.
- Guerra Comercial China – USA: Euronews. 2019.
- Informe 003 – 2020 del Consejo Fiscal.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad.
- Opinión del Consejo Fiscal – Nota aclaratoria a su Informe 007-2020 CF.
- Organización Mundial de la Salud: 11-3-2020. Declaratoria del COVID – 19 como pandemia.
- Perú “Impacto de la COVID -19 en el empleo y los ingresos laborales”: Setiembre 2020.

Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica de Prospectiva y Vigilancia Tecnológica: 2017 – 2021.

Resultados de la Pobreza Monetaria 2018: INEI - abril 2019.

Resultados electorales USA 2020: Google al 16 -12-2020

SAE – Apoyo Consultoría: Proyecciones Macroeconómicas: Setiembre 2020.

TÁBORY, Percy. La Civilización del Amor, 2019.

# Economía

---

## Breve reseña del estado de la competitividad en las regiones del Perú

**Carla Noemi Palacios Abanto de Olivos**

Es importante anotar que estamos en una discusión de muchos años sobre los factores para la mejora de la competitividad regional, no solo a nivel global, sino también local, es decir, dentro del mismo país y, para esto, la economía del desarrollo ha venido esbozando la misma pregunta: ¿Qué hace más competitivo a un Estado que otro?

En esta línea, Rodrik<sup>1</sup> y Mark Rosenzweig, realizan un balance general de la economía y la política del desarrollo, haciendo énfasis en lo complejo del tema y la preponderancia que han adquirido temas como las instituciones, la gobernabilidad y la política.

---

1 Rodrick, Dani (1983) "The Positive Economics of Policy Reform" American Economic Review (mayo) 83, 356-61

Rodrik<sup>2</sup> plantea que lo principal es un diseño institucional que permita que entre el Estado y la empresa existan buenas relaciones, en la que el Estado no juegue un rol de acercamiento a la empresa para resolver conflictos burocráticos.

Si bien algunos principios generales de la economía son importantes, como la estabilidad macroeconómica, el asegurar la rentabilidad de los inversionistas y la competencia, pueden ser resueltos de distintas maneras y con distintas fórmulas institucionales.

Según, el World Economic Forum en el ranking de competitividad, los determinantes de la competitividad económica entre las naciones, y de la competitividad microeconómica, se sintetizan básicamente en los siguientes factores:

- a. Grado de homogeneidad en el desarrollo de los mercados.
- b. Alta productividad.
- c. Dotación de capital humano altamente calificado.
- d. Economías de escala.
- e. Las empresas cuentan con una infraestructura de soporte a los sistemas productivos generada por el estado.
- f. Las empresas se encuentran asociadas con el estado y las universidades para la innovación permanente de sus ofertas.
- g. Clima favorable para la inversión productiva.

---

2 Rodrick, Dani (2015) "Where Did All the growth go? External Shocks, social conflict and growth collapses" *Journal of Economic Growth* (diciembre) 385-412



- h. Recursos naturales con ventajas dinámicas.
- i. La sociedad civil y la cultura nacional valoran y aprecian la propiedad e inversión privadas como factores de desarrollo.

En nuestro país, la institucionalidad para el desarrollo competitivo está aliada al Plan Bicentenario; tiene por objetivo la reducción del subempleo y el desempleo, la mejora de la competitividad, la inversión y la presión tributaria, y la mayor estabilidad macroeconómica.

El informe nacional voluntario<sup>3</sup> sobre la implementación de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, mantiene los siguientes ejes de desarrollo:

- a. Integridad y lucha contra la corrupción;
- b. Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad;
- c. Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible;
- d. Desarrollo social y bienestar de la población y
- e. Descentralización efectiva para el desarrollo.

Desde hace ocho años, en el país, el Instituto Peruano de Economía viene midiendo la competitividad a través de su publicación del INCORE<sup>4</sup> Regional, a través de seis pilares de competitividad: Entorno económico, Infraestructura, Salud, Educación y Laboral e institucional. Esta institución utiliza la misma metodología que utiliza el foro económico mundial. Para efectos de este análisis, se mostrarán un conjunto de datos extraídos de sus documentos publicados por el IPE.

---

3 CEPLAN 2020, Informe Nacional: Perú a mayo 2020. 4-144.

4 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, <https://incoreperu.pe/portal/>

Los resultados de la investigación nos muestran que existe una relación directa entre la competitividad y desarrollo económico y social, ya que de las ocho regiones menos competitivas siete son las más pobres. Siendo las regiones menos competitivas Huancavelica, Puno y Cajamarca. De otro lado, las más competitivas son las regiones de Lima, Moquegua y Tacna.

El 2020 Moquegua desplazó a Arequipa como la segunda región más competitiva del país debido al incremento en los pilares de Entorno económico y salud, así como un cuarto puesto en infraestructura y el quinto en Educación y Laboral. Hay que destacar que ha mejora en la estrategia de vacunación y la reducción en caso de homicidios, lo que repercute en la mejora de las instituciones. En el pilar de Entorno Económico, Moquegua, es la región con mayor PBI per cápita y stock de capital por trabajador.

Un crecimiento más sostenido ha tenido la región de Tacna, en los últimos 6 años ha ocupado el tercer puesto en tres de los seis pilares y las cinco posiciones en 21 de los 40 indicadores que analiza el INCOR; destacando en Educación, ocupando el primer puesto a nivel nacional con un liderazgo en asistencia escolar, así como rendimiento académico, tanto en primaria como en secundaria.

De otro lado, Huancavelica es la región menos competitiva del país, ocupando el último lugar en los pilares Entorno económico, Infraestructura y Laboral. En el pilar salud ocupa el puesto 23 y en Educación el puesto 24. Puno, es la segunda región menos competitiva del país, habiendo caído el pilar laboral en 4 posiciones y el retroceso de dos posiciones en el pilar Entorno económico, así como en infraestructura y salud se mantuvieron en la penúltima ubicación de 26 posiciones.

Una mirada a las fortalezas de cada una de las regiones:

## 1. Amazonas<sup>5</sup>

Desde el 2017 al 2020 ha mejorado en el pilar infraestructura pasando del puesto 18 al puesto 15, siendo uno de los principales factores que evidencian el incremento del acceso a la electricidad, agua y desagüe en 5% de 56.9% a 51.9%.

Otro pilar donde destaca la región es en Instituciones, en uno de los ítems evaluado como la ejecución de la inversión pública en el año 2017, de 73.2% a un 91.1% el 2020 la mantienen dentro de las regiones en los que se avizora un crecimiento en los próximos años debido a la ejecución en cierre de brechas. En su economía<sup>6</sup>, destaca el sector agropecuario con la siembra del arroz. Para el 2019 la región se ubicó en el cuarto productor de este cultivo a nivel nacional, con un 11.5% de la producción nacional.

El café tiene una participación del 16.7% de la producción nacional; de otro lado la yuca alcanzó el 5.4% de la producción nacional y también es el séptimo productor de plátano con una producción de 6.6% de participación nacional.

Chachapoyas, es un punto de confluencia para mercancías de exportación tales como la madera, productos derivados de vacuno, café y cacao. Donde se desarrolla el turismo; la región en los periodos 2010-2019 mantuvo un crecimiento sostenido de 8,5% como tasa promedio anual.

## 2. Áncash<sup>7</sup>

Esta región para el 2017 ocupaba el puesto 15 en el pilar entorno económico, para el 2020 ocupó el puesto 10; esto porque pasó de tener un PBI real de S/. 2,833 (millones de soles del 2007) en el 2017 a un PBI real de S/ 19,955 (millones de soles del 2007) al año 2020.

---

5 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 75-102

6 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Amazonas, 7-10.

7 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 76-102

Así también, pasó de estar en el puesto 19 para la variable PBI per cápita en el año 2017 al puesto 8 en el 2020. Esto se explica por la extracción de molibdeno, zinc, plata y cobre por parte de la Compañía Minera Antamina. Asimismo, la producción de oro como resultado de una extracción por parte de la Minera Barrick Misquichilca y la producción de plomo. Siendo el primer productor de zinc y segundo productor de cobre a nivel nacional.

El sector de la pesca es importante en esta región; hay extracción de anchoveta para consumo industrial en los puertos de Chimbote, Samanco y Coishco. Otra actividad productiva importante en la región es la caña de azúcar, que se cultiva en el valle de Nepeña orientada a la producción de azúcar; para el año 2019 se registró una producción de 957,5 mil toneladas. Ubicándose como el cuarto productor de caña a nivel nacional.

### 3. Apurímac<sup>8</sup>

En el año 2017 se ubicó en el puesto 21 del ranking de competitividad y para el 2020 ocupó el puesto 16 del mismo ranking. En el año 2017 se ubicaba en el puesto 24 en el pilar Laboral y para el 2020 se encontró en el puesto 12; ha pasado de tener un nivel de ingreso por trabajo de S/. 878 a S/1 124.00 soles. El porcentaje de PEA ocupada adecuadamente empleada del 2017 fue 32.5% y al 2020 fue 41.8%.

En el pilar Entorno económico, en año 2017 ocupó el puesto 14 del ranking, al año 2020 ocupó el puesto 11; esto debido a que el PBI real pasó de S/. 2,628 (Millones de soles 2007). El gasto real mensual del 2017 fue de S/. 989.00 a S/1, 399 en el 2020.

Según el BCRP<sup>9</sup> (Reserva, 2019), la región ha experimentado un cambio en la estructura productiva departamental a partir de 2016, debido a que el

---

8 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 77-102

9 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Apurímac, 8-10.

sector minero creció 1 305,1 %, por el inicio de la producción comercial de la minera Las Bambas, considerando a este sector como la principal actividad económica de la región. En 2019, el sector minero llegó a representar el 61,7 %, seguido por construcción con 8,0 %, agricultura, ganadería, caza y silvicultura con 6,5 %, administración pública y defensa con 4,7 %, y comercio con 3,4 %, entre los principales.

En cuanto a sus potencialidades, Apurímac es uno de los departamentos que cuenta con grandes reservas mineras, por albergar yacimientos de cobre, plata, oro y molibdeno. En 2018, se registró un total de 20 686 empresas formales, de los cuales el 99,9 por ciento son Mipyme.

#### **4. Arequipa<sup>10</sup>**

Es una de las regiones que lidera el índice de competitividad regional, desde el 2017 se ha mantenido constante de entre los primeros lugares en todos los pilares como Entorno económico, Infraestructura, Salud, Educación, Laboral. Sin embargo, en el pilar instituciones ha pasado del puesto 06 el 2017 al puesto 24.

El departamento de Arequipa, en 2019, aportó el 6,3 por ciento del Valor Agregado Bruto (VAB) Nacional y con el 5,8 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI). Cabe destacar que Arequipa se ubicó como el segundo departamento que más aportó tanto al VAB Nacional como al PBI, en ambos casos, después de Lima.

En los últimos 12 años, Arequipa registró un crecimiento promedio anual de 5,3% del Valor Agregado Bruto, incluso superior al promedio nacional 4,5 %. Su principal actividad económica es la minería 35 %, servicios 16%, manufactura 10,7% y comercio 9,6% además otras.

---

10 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 78-102

Debido a su estabilidad económica <sup>11</sup>y a sus recursos naturales, Arequipa ha traído más inversión privada, tal es así que el 2019 la Compañía Minera Mohicano S.A.C inició el proyecto Amauta con una inversión de US\$ 10 millones con la finalidad de comenzar a exportar cobre. La sociedad Minera Cerro Verde inicio la ampliación de una planta concentradoras de 240 a 288 mil toneladas por día de minerales de sulfuros primarios y de cobre con una inversión estimada d US\$20 millones.

Otro proyecto importante como el Caylloma, donde se espera encontrar la mineral plata, con una inversión superior a los US\$14,3 millones, planteándose reiniciar 16 plataformas de perforación. La nueva unidad minera Tambomayo a cargo de la empresa Buenaventura, inicio operaciones el 2017 con una inversión de US\$ 362 millones para minerales como oro y plata.

El proyecto Pampa de pongo, tiene una inversión estimada de US\$ 2,500 millones. Además, en el 2019 la inmobiliaria Arquimia inauguró el centro comercial llamado La Estación, que representó una inversión de aproximadamente US\$ 25 millones y cuenta con cerca de 80 locales comerciales, y ha ofrecido más de 2 mil puestos de trabajo.

## 5. Ayacucho<sup>12</sup>

Es una región que no ha mostrado mejora en el ranking de competitividad, el año 2017 ocupó el puesto 16 de 25 y el año 2020 cerró en el puesto 18.

El pilar laboral, es en donde ha descendido desde el puesto 12 en el 2017 al puesto 21 en el 2020, aun cuando en el 2017 la población con el empleo adecuado era del 32.5% ocupando el puesto 20 y para el 2021 a pesar de haber aumentado el porcentaje de la población a un 38.8% debido a la mejorar de este indicador en otras regiones es que se ubicó en el puesto 21.

---

11 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Arequipa, 5-13.

12 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 79-102

Además, es una región donde predominó el empleo informal que representó el 87.6% para el 2017 y el 2020 fue de 87.3%, es decir, en estos tres últimos años no ha mejorado la situación del empleo.

Los sectores productivos<sup>13</sup> más representativos de la región son telecomunicaciones y otros servicios de información en 12,7%, construcción 8,2% y extracción de petróleo, gas y minerales 6,2%.

La PEA ocupada (374,7 mil personas), de los cuales el 51,7% laboraba en sectores extractivos (agricultura, pesca y minería); 26,6 % en servicios (transporte, restaurantes, hoteles, enseñanza, sector público, entre otros); 12,8 % en el sector comercio; 5,7 por ciento en construcción y 3,1 en manufactura.

Dentro de su escala productiva es reconocido como el segundo productor de Quinoa, en cuanto a su exportación, en 2019 se registró un valor exportado de US\$ 13,7 millones y un volumen de 4 686 toneladas, orientado principalmente a Estados Unidos de América 35,3%, Países Bajos 23,6% y Bélgica 17,7%. Es el sexto productor nacional de cacao y café con una participación del Valor Bruto Producido nacional del 2.8%.

## 6. Cajamarca<sup>14</sup>

La región inició el 2017 encontrándose en el puesto 24 del índice de competitividad al 2020, solo ha subido un puesto al 23, sin embargo, en la evaluación de los pilares como Entorno económico, ha pasado del puesto 24 en el 2017 al 16 en el 2020.

El PBI Real de la región en el 2017 fue de S/ 10,893 (Millones de soles del 2007) aumentando para el 2020 a S/11, 509 (Millones de soles del 2007). La región Cajamarca el año 2020 ejecutó solo el 31% de su presupuesto

---

13 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Ayacucho, 6-11.

14 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 80-102

total de 425,556,92 institucional, y se realizaron obras por un valor de 118,291,080 (Finanzas, 2021).

A nivel productivo<sup>15</sup>, ocupa el tercer lugar en producción nacional de café y el séptimo lugar en producción nacional de arroz. Es una región con un potencial agrícola tangible, puesto que según (Perú, 2019) posee la tercera mayor superficie agrícola del país (523 mil ha).

La región también concentra una gran fortaleza en la producción ganadera y lechera nacional, así como los derivados de los lácteos (quesos, manjar blanco, yogurt, mantequillas). Por ello, la industria de la región se dedica principalmente a la elaboración de alimentos y bebidas, el pilado de arroz; así como la metalmecánica y la manufactura de maderas. Otra actividad económica importante es la minería que se traduce en la creación de empleo formal, brindando 16,8 mil puestos directos de trabajo en 2018.

## 7. Cuzco<sup>16</sup>

Para el año 2017 se ubicó en el puesto 11 del ranking de competitividad regional y al 2020 sigue en el mismo puesto, a pesar de haber mejorado en alguno de los pilares como salud.

De donde pasó del puesto 14 al 10, pasando del puesto 7 en el 2017 con un 15.8 médicos por cada 10 mil habitantes a 43.4 médicos por cada 10 mil habitantes. En cuanto al pilar de infraestructura, ha pasado del puesto 5 al 7 aún que no ha mejorado. Se mantiene dentro de los primeros lugares a nivel nacional en este pilar destaca la densidad aérea nacional, así como el número de horas al día de continuidad en la provisión de agua con 7 horas/día.

---

15 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Cajamarca, 7-14.

16 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 81-102



En la región la actividad económica<sup>17</sup> predominante es la extracción de gas y minerales, que representó el 44,8% del VAB departamental; el comercio 7,4%; construcción 7,3%; manufactura 5,4%; alojamiento y restaurantes 4,5%; y agricultura, ganadería, caza y silvicultura 4,9%.

El gas de Camisea es uno de los recursos energéticos más importantes descubiertos en el país, ubicado en la zona de la selva sur en la provincia de La Convención. En el sector turismo, el arribo a los establecimientos de hospedaje ascendió a 3,5 millones de personas en 2019, siendo el principal atractivo, el santuario histórico de Machu Picchu registró la visita de 1,6 millones de personas, número mayor en 0,7 por ciento con respecto al año anterior.

## 8. Huancavelica<sup>18</sup>

Es la región que ocupa el último lugar en los pilares del entorno económico, es la región con el gasto real por hogar mensual y el acceso a crédito más bajos del país. El indicador de instituciones es uno donde destacó la región el año 2020, con un 38,5% en resolución de expedientes judiciales. La dinámica económica está dada principalmente por la producción de energía eléctrica, en el 2019 el 11% de la energía que se consume en el país fue producida allí.

También cuenta con una presencia importante la extracción de petróleo, gas y minerales<sup>19</sup>. Así como otras actividades como la caza, ganadería, agricultura, construcción y silvicultura.

En inversiones esperadas se encuentran para el 2021, la rehabilitación de la línea férrea Huancayo-Huancavelica, bajo la modalidad de cofinanciamiento con una inversión estimada de US\$ 233 millones con una concesión de

---

17 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Cuzco, 7-12.

18 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 82-102

19 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Huancavelica, 7-10.

30 años de plazo. Así también se prevé la adjudicación del proyecto: “Longitudinal de la Sierra Sur Tramo 4: Huancayo-Izcuchaca-Mayocc-Ayacucho/Ayacucho-Andahuaylas-Puente Sahuinto/Dv. Pisco-Huaytará-Ayacucho”. De esta obra la rehabilitación y mejoramiento comprendería un monto referencial de US\$ 160 millones.

El mantenimiento periódico inicial sería de US\$ 284 millones; mientras que en otras intervenciones (ductos y cámaras para el despliegue de fibra óptica, unidades de peaje y estaciones de pesaje) el monto ascendería a US\$ 21 millones. El plazo de concesión sería no menor a 25 años.

En cuanto a la electricidad, destaca un importante proyecto “Enlace 500kV Mantaro-Nueva Yanango-Carapongo y Subestaciones Asociadas”, línea de transmisión de 390 km, ubicado en las regiones de Huancavelica, Junín y Lima. La inversión estimada para este proyecto sería de US\$ 268 millones.

En Hidrocarburos, se espera otorgar la buena pro del proyecto “Masificación del Uso de Gas Natural – Distribución de Gas Natural por Red de Ductos en las Regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín, Cusco, Puno y Ucayali” con una inversión estimada de US\$ 200 millones. Así como existen tres proyectos mineros; uno de la empresa Nexa Resources Perú S.A.A planea invertir US\$ 706 en el proyecto Pukaqaqa, el segundo por la empresa Vale exploration Perú S.A.C con una inversión de US\$ 4,4 millones y el tercero liderado por la compañía Mina Barbastro S.A.C con una inversión de US\$ 2,5 millones.

## 9. Huánuco<sup>20</sup>

No ha escalado en los últimos cuatro años en el ranking de competitividad regional, para el año 2017 se ubicó en el puesto 20 y para el año 2020 en el puesto 21. Todas las variables se encuentran cercanas al último lugar. En el pilar instituciones, se encuentra en el puesto 7 en el año 2020, debido a

---

20 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 83-102

la ejecución de la inversión pública que registro un 79.6% del presupuesto institucional modificado 294,876,038 millones de soles.

La percepción de inseguridad en la noche es de 38.1% ubicándolo en el cuarto lugar en el año 2020, en el año 2017 existió 968 ciudadanos que eran cuidados por un policía.

El sector agropecuario<sup>21</sup> es uno de los más importantes debido a que representa el 50,6% de la PEA ocupada en esta región. La actividad se caracteriza por la producción, en la zona sierra, de papa blanca, amarilla y de color, olluco, maíz (choclo y amiláceo), trigo, cebada, arveja, frijol y zanahoria, destinadas a abastecer al mercado de la región centro; mientras que en la zona ceja de selva y selva sobresale la producción de maíz amarillo duro, café, cacao y palma aceitera, para la industria y/o agroexportación, y de plátano, yuca, arroz, naranja, zapallo y piña, destinados al consumo directo.

En cuanto a la minería, en la región solo opera la compañía minera Raura S.A, en Huánuco se concentró el 1,3 por ciento (2 604 trabajadores). Aquí también se prevén inversiones, en exploración se encuentra el proyecto Malpaso, a cargo de la empresa Pan American Silver Huarón SA, ubicado en el distrito de San Francisco, provincia de Ambo. En esta etapa estiman una inversión de US\$ 3,2 millones.

## 10. Ica<sup>22</sup>

Desde el año 2017 la región conserva el puesto número cinco del ranking, dentro de los pilares donde muestra mayor desarrollo se encuentra el pilar de infraestructura pasando del puesto 9 en el 2017 al puesto 6 en el 2020.

Dentro de este pilar, se destaca que es el lugar del país con la energía más barata a razón de 14.8 centavos de US\$/kwh en el 2020. El 85.7% de los

---

21 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Huánuco, 6-13.

22 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 84-102

hogares cuenta con acceso a electricidad, agua y desagüe en el 2020. El 44.7% de los hogares cuenta con acceso a internet fijo.

Así también es la región que solo tiene un 2.3% de analfabetos al año 2020, el 79% de los colegios cuenta con acceso a internet, y el 73.5% de los centros educativos cuenta con al menos 3 servicios básicos tales como agua, desagüe y electricidad.

En otros pilares como salud, se encuentra en el cuarto lugar con una esperanza de vida al nacer de 79.4 años y solo el 5.5% de los niños menores de 5 años tienen una longitud menor a la esperada por su edad, según el padrón de referencia de la OMS. También existen 36 médicos cada 10,000 mil habitantes y existe un 37.5% de prevalencia de anemia.

En cuanto al pilar laboral, el 75.4% de la población se encuentra debidamente empleada y el 43.1% de la fuerza laboral es educada con al menos educación superior.

Esta región tiene cuatro actividades económicas<sup>23</sup> muy marcadas tales como la agroexportación y el turismo además de la pesca. Dentro de los principales cultivos encontramos al espárrago, algodón, uva y palta. El sector minería, Destaca, la empresa Shougang Hierro Perú que extrae hierro de Marcona (Nasca), única en este rubro a nivel nacional, que alcanzó una producción 9,7 millones de toneladas en 2019.

Recientemente, esta empresa culminó el proyecto de inversión denominado “Ampliación de la Mina Marcona” por un monto de US\$ 1 300 millones y con la finalidad de duplicar el volumen actual de producción de concentrado de mineral de hierro. En cuanto las inversiones futuras, la empresa Marcobre S.A.C se encuentra ejecutando a un avance al 92% el proyecto minero Mina Justa con una inversión aproximada de es de US\$ 1 600 millones.

---

23 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Ica, 7-13.

## 11. Junín<sup>24</sup>

La región ha permanecido desde el 2017 en el puesto 14 del ranking de competitividad regional y solo ha caído una posición en el 2020 ocupando el puesto 15. Indicadores como analfabetismo de 7.0%, 18.7% de desnutrición crónica, 59.7% de percepción de inseguridad en la noche y resolución de expedientes judiciales de 35.9% muestran porque la región se encuentra en esa posición intermedia en una evaluación de 25 puestos.

Los sectores comercio y servicios representaron el 49 por ciento del VAB de Junín, seguido por el aporte de las actividades primarias (agropecuaria, pesca y minería) con 37 por ciento.

Según, (Reserva, Caracterización Socioeconómica de Junín, 2020), explicó de la minería que el 27 por ciento del VAB, de Junín, en 2019 absorbió el 1,2 por ciento de la PEA ocupada, debido a la mayor productividad de su mano de obra y modernización de su industria. La manufactura pasó de absorber el 10,7 por ciento de la PEA ocupada en 2010 a 5,8 por ciento en 2019, ante la paralización de labores en el Complejo Metalúrgico de La Oroya.

Es una región con importante potencial en la agricultura<sup>25</sup>, para el 2019 se consolidó como el primer ofertante de piña, naranja, jengibre (Kion), alverja grano verde, haba grano verde, maca y maíz choclo; el segundo en cacao, granadilla, tangelo y rocoto; el tercero en mandarina y zanahoria; y el cuarto en ajo.

Se encuentra en ejecución los proyectos mineros de Ariana, por un valor de US\$ 140 millones que realiza trabajos de construcción hasta el 2021 para la explotación de cobre y zinc. Así también, se destaca la ampliación de la mina Toromocho, donde la minera Chinalco invertirá US\$ 1 355 millones de soles, para la implementación de diferentes molinos entre otras máquinas relacionadas a la actividad.

---

24 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 85-102

25 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Junín, 6-16.

Este año, se tenían previstas inversiones en el sector eléctrico, por parte de la empresa EGEJUNIN TULUMAYO IV y V, del orden de los US\$ 263 millones para sus centrales eléctricas respectivas. Sin embargo, dada la coyuntura de la pandemia, han quedado detenidas, así como la construcción de la central hidroeléctrica Huatziroki con una inversión estimada de US\$ 23,2 millones.

## 12. La Libertad<sup>26</sup>

La región desde el 2017 ocupó el puesto 8 y al 2020 ocupó el puesto 9. Dentro de los pilares más destacados se encuentra el pilar de la salud, la educación y el pilar laboral. En con respecto a la educación el 51% de los colegios cuenta con los tres servicios básicos (electricidad, agua y desagüe), así también el 61.1% de los colegios cuenta con acceso a internet.

La tasa de analfabetismo en la región es de 5.1% y el 54.8% de la población cuenta con educación secundaria a más. Una variable de mejora es el rendimiento escolar dado que solo el 20.2% de los estudiantes de 2do/4to de primaria están con rendimiento satisfactorio en lectura y matemáticas.

En la región existe al menos 29.3 médicos por cada 10,000 habitantes, han alcanzado un 76% en vacunación de los menores de 36 meses en vacunas básicas de acuerdo con la edad. La prevalencia de anemia es de 34.2% y la desnutrición crónica de 12.7%. La variable empleo presenta una PEA ocupada adecuadamente y empleada en un 56.1% y con una fuerza laboral educada de 30.4%.

Es una región con un alto potencial agroexportador<sup>27</sup>. Es el primer productor de arándanos con una producción de 115,6 mil toneladas el 2019, lo cual es el 82% de la producción nacional. Así como también es el principal productor de palta, con una producción total de 202,2 mil toneladas. Es tam-

---

26 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 86-102

27 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de La Libertad, 6-18.

bién la segunda región productora de espárrago, la producción del 2019 fue de 137,6 mil toneladas.

Otro cultivo importante es el arroz, para el 2019 se cultivó 31.4 mil toneladas este cultivo contribuye con el 8.6% del VBP agrícola departamental. También es el cuarto productor de maíz amarillo duro con 123,4 mil toneladas, además de ser el tercer productor de papa del país con una producción de 542,3 mil toneladas en el 2019.

La producción de carne de aves es una actividad intensiva en la región la Libertad ocupando el segundo lugar a nivel nacional, la producción nacional alcanzó las 386,5 mil toneladas durante el año 2019. La actividad pesquera está basada en pesca para la industria, como la anchoveta para la elaboración de harina y aceite de pescado, que está destinada al mercado externo. Y en menor medida, se extraen especies para el consumo humano directo e interno tales como: jurel, bonito, cachema, machete entre otras especies. Es la región que el 2019 registró como segundo proveedor de anchoveta con un 25.8% de la producción nacional proveniente del puerto de Chicama.

En cuanto a los minerales, el principal mineral es el oro, ya que representa el 97,9% de la producción minera total, siendo la segunda región productora después de Cajamarca. En el año 2019, la minera Poderosa invirtió en exploración con un monto que supera los US\$ 41 millones.

La manufactura, destacada por la agroindustria para la elaboración de azúcar, envasado de hortalizas, molienda de granos; como también la producción de cemento, harina y aceite de pescado entre otros. En la región han invertido las empresas del sector azucarero como Casa Grande, Cartavio y Laredo con una inversión de US\$ 450 millones en bienes de producción y expansión de frontera agrícola.

Así también, la Compañía Minera Poderosa, Consorcio Minero Horizonte y Minera Aurífera Retamas quienes invirtieron en conjunto US\$ 356 millones entre los años 2018 y 2019, principalmente en exploración y desarrollo y

preparación. Se espera que para el 2022, se inicie las operaciones de la ampliación de Santa María a cargo de la compañía Minera Poderosa S.A, con un valor esperado de US\$ 110 millones.

### 13. Lambayeque<sup>28</sup>

En la región del norte el 2017 ocupó el puesto 7 en el ranking de competitividad regional. En los pilares de entorno económico ocupó el puesto 8 en el 2020, Infraestructura puesto 9, Salud puesto 9, Educación puesto 6, Laboral puesto 11 e instituciones en el puesto 20.

En el entorno económico, la región tiene un PBI real de S/ 12,136 (millones de soles de 2007). En educación, el 5.2% analfabetismo, el 58.9% de la población con secundaria a más, colegios con tres servicios básicos 52.8% y colegios con acceso a internet en un 68.3%. En el ítem laboral, el empleo adecuado 58.8% de la PEA ocupada y con al menos en educación superior. La fuerza laboral educada está representada por un 32.3% y el empleo adecuado 58.8%.

En la región, el arroz es el cultivo más importante de la región<sup>29</sup> aportó el 27.4% del valor bruto de la producción agrícola de Lambayeque. El segundo cultivo más importante de la región es el arándano y representa el 19,8% del valor bruto de la producción agrícola. En diciembre del 2019 se cuenta con 1671 hectáreas de arándanos. La caña de azúcar es el tercer cultivo más importante en la cartera de productos de la región, es la segunda región productora a nivel nacional con 23,5% de la producción nacional.

El segundo sector productivo de Lambayeque es el comercio, con una participación de 19.1% de la estructura productiva debido a la ubicación estratégica de la ciudad de Chiclayo, además en Chiclayo se encuentran dos

---

28 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 87-102

29 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Lambayeque, 7-10.



mercados importantes que contribuyen con la dinámica del sector comercio. El primero, el mercado de Moshoqueque, que es el primer centro de recepción y distribución de productos de consumo directo de la zona norte y el segundo centro de comercio es el mercado modelo.

Lambayeque, fue la octava región con mayor producción industrial en el país, con un crecimiento anual promedio de 2.7%, la actividad manufacturera es el tercer sector más importante de la región. Es en sus distritos de Jayanca, Motupe y Olmos donde se desarrollan actividades de procesamiento de productos como mango, maracuyá, limón, pimiento morrón, piquillo y páprika.

## 14. Lima Metropolitana y el Callao<sup>30</sup>

Se encuentra en el primer lugar en el índice de competitividad regional. Todos los indicadores como entorno económico, infraestructura, Salud, Educación, Laboral, Instituciones.

En el entorno económico, el PBI real es de S/222,823 (millones de soles de 2007), y el PBI real per cápita de S/.20, 671 (soles de 2007). La tasa de analfabetismo es de 2.1%, el 75.1% de la población cuenta con secundaria a más. Los colegios con los tres servicios básicos representan 92.1%, los colegios con acceso a internet representan el 86.5%.

En cuanto a infraestructura, la región cuenta con un 92.3% de acceso a electricidad, agua y desagüe; red vial local pavimentada o afirmada en 58.3%, acceso a telefonía e internet móvil 83.2%, y acceso a internet fijo en un 58.7%.

El empleo adecuado representa el 68.5%, la fuerza laboral educada representa el 44.8%, el nivel de ingresos por trabajo es de S/. 1,910. La cobertura de personal médico en la región es de 41.5 médicos por cada

---

30 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 88-102

10 mil habitantes. La desnutrición crónica es de 4.9% y prevalencia de anemia 30.4%. La región tiene como principales actividades económicas otros servicios con un 31.4%, Manufactura con un 20.9%, comercio en un 13.4%.

## 15. Lima provincias<sup>31</sup>

En el índice de competitividad regional se ubica en el puesto 7 en el año 2020. En el entorno económico se ubica en el puesto 7, Infraestructura en el puesto 5, Salud en el puesto 6 y Educación puesto 7.

Sobre el acceso a electricidad, agua y desagüe 71.8%, acceso a telefonía e internet móvil 85.2% y acceso a internet fijo 28.8%. EL 60.4% de la PEA ocupada adecuadamente empleada, fuerza laboral adecuada 27.8%, es la fuerza laboral educada. En cuanto a salud, existen 21.1 número de médicos por cada 10,000 habitantes; una cobertura de vacunación de 85.6%, prevalencia de anemia 39.6% y la esperanza de vida al nacer es de 76.8 años.

Dentro de los principales cultivos, destacan la caña de azúcar, la fresa y frutilla, el pallar grano verde, el manzano, el frijol vainita, la mandarina y el camote que participan en más de un 75% de la producción nacional. Asimismo, destacan cultivos como el maíz chala, maíz amarillo duro, alfalfa, papa, naranjo y las hortalizas que presentan un significativo volumen de producción a nivel regional.

Existe una predominancia de la producción de aves principalmente, existiendo también productores de engorde de vacunos, ovinos, porcinos, caprinos, alpacas y llamas. Otros cultivos se dedican a la agroexportación: Alcachofa, páprika, espárrago, azúcar, chives (cebollines), vid, algodón y piquillo.

---

31 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 89-102

## 16. Loreto<sup>32</sup>

En el año 2017 se ubicó en el puesto 25 del ranking de competitividad regional y para el 2020 se ubicó en el puesto 22.

En el índice laboral en el año 2020 se ubicó en el puesto 7, empleo adecuado 43.2% de la PEA ocupada adecuadamente empleada; Fuerza laboral adecuada 25.1% de la PEA ocupada con al menos educación superior. En cuanto a salud, hay una cobertura de 9.4 médicos por cada 10,000 habitantes; prevalencia de anemia de 53.0% y una cobertura de vacunación 68.6%. Sobre la percepción de la inseguridad de noche el 42.5% de la población la percibe como insegura.

La agricultura<sup>33</sup>, tiene como sus principales cultivos a la yuca con 433 mil toneladas en el 2019, plátano con una producción de 278 mil toneladas en el 2019, el quinto cultivo más importante es el arroz que en el 2019 tuvo 104 mil toneladas. Maíz amarillo duro con una producción de 109 mil toneladas el 2019. La palma aceitera tuvo una producción de 114 mil toneladas que es el 12,2% por ciento nacional.

La actividad de pesca y acuicultura, en la región existen 748 especies identificadas. Algunos peces son para el consumo humano y otros peces ornamentales para la exportación hacia los mercados de Estados Unidos, Alemania, Francia, Japón y Taiwán. Para el consumo humano hay peces de gran tamaño como el paiche y bagres amazónicos (dorado, doncella y torre) además de otras especies como la gamitana, sábalo, paco y palometa.

En la región también hay una actividad económica de petróleo, gas, minerales y servicios. Se ubica el Oleoducto Norperuano donde se exporta los lotes 192, lote 8, lote 95 y lote 67. El comercio, es la segunda actividad en orden de importancia regional, genera el 16.6% de VAB con un crecimiento

---

32 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 90-102

33 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Loreto, 6-10.

de 4.5%, habiendo entrado en operaciones de Precio Uno. La manufactura, está dada por derivados del petróleo crudo, ensamblaje de motocicletas y motokar; y en menor escala la producción de madera aserrada.

En el 2019, se inició una inversión de US\$70 millones, se construirá el Mall Aventura del grupo Ripley. La obra se paralizó en marzo del 2020 para reanudarse en trimestre de 2021. La Hiperbodega Precio Uno, se inauguró en octubre de 2019 como una inversión US\$ 5 millones.

Petro Tal iniciaría inversiones por un monto de US\$ 99 millones, de otro lado, Petroperú tiene una inversión de US\$54 millones en cartera para solucionar los problemas de antigüedad y corrosión.

El proyecto hidrovía amazónica se adjudicó al consorcio Hidrovía II, con un monto de inversión de US\$ 95 millones en los años 2020 y 2021. Se iniciaría el dragado de apertura de un canal en los tramos de los ríos (Huallaga, Marañón-Amazonas y Ucayali).

## 17. Madre de Dios<sup>34</sup>

Una región que pasó del puesto 10 en el 2017 y en el 2020 en el puesto 8. En el entorno económico ocupa el puesto 6, con un PBI real per cápita de S/ 13, 662 (soles de 2007). En cuanto a la educación tiene una tasa de analfabetismo de 3.5%, un 55.2% de los colegios con tres servicios básicos, 42.5% de los colegios cuenta con acceso a internet. El 78.2% tiene acceso a telefonía e internet móvil. Además, cuenta con un empleo adecuado 67.7% y un 31.5% fuerza laboral adecuada.

En cuanto a salud, la esperanza de vida al nacer es de 76 años, la desnutrición crónica 8.4% y la prevalencia de anemia en la región existen 12.6 médicos.

---

34 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 91-102

La agricultura regional<sup>35</sup> tiene cultivos representativos tales como el pasto brachiaria que representó el 34,2% de la producción agrícola. El maíz amarillo duro representó el 14,2% del VBP agrícola, el plátano representó el 12,6% VBP y la papaya representó el 11,2% del VBP.

En la región se comercializa oro en el distrito de Laberinto, en las cuencas de los ríos, Cayhíhue, Colorado, Huepetuhe, Inambari, Madre de Dios, Malinowski y Tambopata.

En inversiones esperadas tenemos en el rubro de energía para la renovación de redes de media tensión por la empresa DMS Perú S.A.C que fue adjudicada en Julio de 2019 a la empresa Electro Sur Este S.A.A (ELSE) bajo la modalidad de proyecto especial con una inversión aproximada de S/. 5,4 millones. También la línea de transmisión 138 Kv Puerto Maldonado-Iberia y subestación valle del Chira 220/60/23 Kv de MVA con una inversión aproximada de US\$ 24,0 millones.

## 18. Moquegua<sup>36</sup>

Región que desde el 2017 se ha ubicado en el segundo puesto del ranking de competitividad regional. Resalta en los pilares económico, salud e infraestructura; seguido muy cerca de los pilares educación y laboral en el quinto puesto y en el pilar instituciones ocupó el puesto 8.

Dentro del pilar entorno económico, ocupa el primer lugar en PBI real per cápita con S/43,157 (soles de 2007); en el pilar educación la tasa de analfabetismo es de 4.3%, colegios con tres servicios básicos representa el 24.4%, colegios con acceso a internet y son el 62.7% de la población con secundaria a más representa el 66.9%.

---

35 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Madre de Dios, 5-9.

36 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 92-102

En el pilar infraestructura ocupa el primer puesto en red vial local pavimentada o afirmada con un 59.7%, cuarto lugar de acceso a la electricidad, agua y desagüe con un 83.7%, cuarto lugar en acceso a telefonía e internet móvil 78.9% y acceso a internet fijo en el quinto lugar 38.8%.

Dentro del Pilar laboral, sobresale la fuerza laboral educada con un 46.3%, un empleo adecuado con un 62.2% y el segundo lugar en ingresos por trabajo de S/1,801. En salud, ocupa el segundo lugar en desnutrición crónica con un 2.5%; prevalencia de anemia en el cuarto lugar con 33.2%, la cobertura de vacunación de 85.2% y existen 17.2 médicos por cada 10,000 habitantes.

En la región<sup>37</sup> el principal cultivo es la alfalfa con más de 80% de área cultivada, que alcanzó las 623,3 mil toneladas; otro cultivo importante es la palta con una producción de 7,6 mil toneladas; uva con una producción de 6,5 mil toneladas; orégano que registró 2,1 mil toneladas.

La actividad económica minera aportó el 26,5% del VAB, posee un potencial minero como el cobre y molibdeno. En este sector existen proyectos como Quellaveco y San Gabriel. Su centro minero más importante es Cuajone que cuenta con reservas minerales como sílice, mármol y ónix.

En la actividad pesquera, se desarrolla en la provincia de Ilo, que se comercializa en pesca doméstica y pesca industrial. Aquí se ubican 8 establecimientos industriales pesqueros de consumo directo, para enlatado con una capacidad de 1 588 cajas por turno; 7 plantas industriales pertenecientes al rubro de congelado con capacidad instalada de 192 toneladas por día; 8 establecimientos pesqueros industriales dedicados al procesamiento de harina de pescado.

---

37 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Huancavelica, 8-12.

## 19. Pasco<sup>38</sup>

En el 2020 ocupó el puesto 17 en el índice del ranking de competitividad. Destacando en el pilar entorno económico en el puesto 14; destacando en variables como el PBI real per cápita (soles de 2007) que asciende a S/16,920.

En educación destaca en el puesto 9, la población con secundaria a más representa el 57.4%, colegios con los tres servicios básicos son el 38% y colegios con acceso a internet son el 40.7%. En infraestructura el 42.6% de la red vial local pavimentada o afirmada, acceso a telefonía e internet móvil 45.8% y acceso a internet fijo en 13.8%. En Laboral, el empleo adecuado es 43.1%, una fuerza laboral educada 43.1%. En salud, la esperanza de vida al nacer se encuentra en 75.5 años, y las vacunaciones de menores de 36 meses ha alcanzado una cobertura de 81.8% y hay 8.7 médicos por cada 10, 000 mil habitantes.

La economía de la zona está marcada por productos como papa que representa el 21% del VBP con un total de 147 mil hectáreas y con una producción de 21 toneladas por hectárea. La producción de maca se concentra en un 12% en la región la misma, que se exporta a China y Estados Unidos; la producción regional en el año 2019 se registró con 556 toneladas.

Otro cultivo importante<sup>39</sup> es la granadilla siendo el primer productor nacional de esta fruta con una producción anual promedio de 11,8 toneladas por hectárea. En rocoto también son el principal productor con 42,5 mil toneladas en el 2019, la producción regional representa el 83% de la producción nacional. Así como otros cultivos cafés, cacao y achiote.

La minería es la principal actividad económica del departamento, con la participación del 58% y un crecimiento del 1,3% anual. Los minerales más

---

38 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Moquegua, 93-102

39 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Pasco, 9-14.

explotados son el zinc, cobre y plata. 14 mil empleos provinieron de la minería en el 2019 y el aporte minero nacional en este mismo año fue de S/102,8 millones.

La empresa Tinka Resources S.A.C iniciará la exploración del proyecto Ayawilca para la exploración de zinc y plata con US\$ 262 millones, que se plantean para ejecutarse en el 2020 y 2021. Así como otros proyectos como Quicay con una inversión estimada de US\$ 400 millones y otros proyectos como Yumpag (US\$ 23 millones), Ayawilca (US\$ 19 millones), El Porvenir (US\$2,2 millones), Colquipucro (US\$ 2,5 millones), Loma Linda (US\$ 3,8 millones).

## 20. Piura<sup>40</sup>

Ha ocupado el 2020 el puesto 14 en el ranking de índice de competitividad regional en el entorno económico puesto número 9 donde se destaca en el PBI real de S/. 20,537 (millones de soles de 2007). En el pilar educación la población con secundaria a más es el 50.7%, los colegios con tres servicios básicos representaron el 28.7% y colegios con acceso a internet con un 55%.

En cuanto a infraestructura destaca la variable de acceso a internet fijo 31.2%, acceso a telefonía e internet móvil con un 49% y solo el 18.8% de la red vial local se encuentra pavimentada o afirmada. En el pilar laboral, el 51.6% tiene empleo adecuado, una fuerza laboral educada con 27.7% el nivel de ingresos por trabajo es de S/1,146 con el puesto 18. En cuanto a salud, la esperanza de vida al nacer es de 77 años, la disminución crónica es de 13%, prevalencia de anemia 43.8% y un 80,7% de vacunación.

El entorno productivo<sup>41</sup> agropecuario el cultivo más importante es el arroz que representa el 23.2% de la producción agrícola nacional. La uva es el segundo cultivo más importante de la cartera en la campaña 2018-2019 se

---

40 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 94-102

41 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Piura,5-9.



sumaron 143,2 mil toneladas la misma que se designa en por encima del 75% a las exportaciones y los saldos al mercado nacional.

El mango, es el tercer cultivo más importante y representa el 11,5% de la producción agrícola en el 2019, la variedad que más se produce y comercializa es la Kent. El plátano, como cuarto cultivo más importante de la región con un 9,8% de la producción agrícola y se destina a la agroexportación; la región es la primera productora de este cultivo. El limón sutil se ubica como el quinto cultivo más importante y representa el 5,9% de la producción agrícola, siendo el primer productor de limón.

La inversión privada viene dada por la cartera de proyectos de Proinversión: Línea de Transmisión 500 kV Subestación Piura Nueva – Frontera (US\$ 163 millones), Essalud Piura (US\$ 144 millones) y Línea de Transmisión 138 KV Puerto Maldonado-Iberia y Subestación Valle del Chira (US\$ 34 millones). En octubre de 2020, Proinversión ha convocado a concurso público la Línea de Transmisión 500 kV Subestación Piura Nueva – Frontera, a fin de promover la participación de potenciales inversionistas nacionales e internacionales.

## 21. Puno<sup>42</sup>

Se ubicó en el puesto 24 el 2020, habiendo descendido desde la ubicación 22, en el pilar educación destaca el 55.2% de la población con secundaria a más, colegios con los tres servicios básicos 29.1% y colegios con acceso a internet 53.7%. La desnutrición crónica es de 12,6% y en la región hay solo 10.5 médicos por cada habitante.

En la actividad económica<sup>43</sup> los principales cultivos se destinan al mercado externo tales como la quinua, café orgánico y cañihua, y al mercado interno regional forrajes para ganado que va de la mano con la creciente dinámica

---

42 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 95-102

43 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Puno, 7-15.

ganadera y la producción de leche. Los cultivos más importantes son la papa, avena forrajera, alfalfa, quinua, cebolla forrajera y café.

En la actividad de la pesca, la mayor producción fue de trucha criada en jaulas flotantes la cual se destina para el mercado local y la exportación (Canadá). La minería es una actividad importante en la región y el año 2019 aportó 6,5 mil empleos. Es la única región que posee reservas de estaño, así como otros minerales plomo, oro, plata y zinc.

En cuanto a manufactura, la empresa más grande de Puno es Cal & Cemento Sur S.A, fundada en 1963 y perteneciente al grupo Gloria. La inversión privada viene impulsada por las inversiones en la central Hidroeléctrica San Gabán III liderado por la empresa Hydro Global S.A.C. que involucraría una inversión referencial de US\$ 438 millones. Operaciones que se estima iniciarían el 2022.

El proyecto Corani, de la empresa Bear Creek Mining Corporation, con una inversión de US\$585 millones. El proyecto Macusani de la compañía canadiense Plateau Energy Metals, como una inversión de US\$ 800 millones.

## 22. San Martín<sup>44</sup>

Esta región pasó del puesto 15 en el 2017 al puesto 13 en el 2020, en el pilar de Infraestructura ha conseguido ubicarse para el 2020 en el puesto 12. Esto debido a la composición de algunas de sus variables como el 47.9% de la red vial local pavimentada o afirmada, el 48% de los hogares cuenta con acceso a electricidad, agua y desagüe, el 48.6% de los hogares cuenta con acceso a telefonía e internet móvil y el 26% de los hogares cuenta con internet fijo.

La desnutrición crónica en la región es de 11,5%, la prevalencia de anemia de 44,3%, la cobertura de vacunación en 82.8% y en la región hay 12.7 médicos por cada 10,000 habitantes.

---

44 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 96-102

Los principales productos agrícolas<sup>45</sup> son el arroz con una producción de 765 mil toneladas, esta región es la principal productora de café para el 2019 se concentró una producción de 85,4 mil toneladas. Es el primer productor de cacao, registrando 54,1 mil toneladas. La palma aceitera cuenta con 12 mil hectáreas sembradas con una producción de 431,9 mil toneladas. Es el principal productor de Plátano con una producción el 2019 de 392,9 mil toneladas. En cuanto a la pesca, San Martín lidera la cosecha de Tilapia con el 50% de la producción nacional.

Las inversiones han venido dadas por el sector comercio a través de la puesta en funcionamiento de centros comerciales como Hiper Bodega Precio Uno, con una inversión de US\$6 millones.

### **23. Tacna<sup>46</sup>**

Es la región que desde el 2017 hasta el 2020 se ha mantenido en el tercer lugar del ranking de competitividad regional.

Destacando en el pilar educación, esto debido a que ocupa el primer lugar en asistencia escolar en 96.1%, población con secundaria a más representa el 71.3%, los colegios con los 3 servicios básicos representan el 65.8%, el 71.1% de las escuelas cuenta con acceso a internet, el rendimiento escolar en primaria es de 45.9%.

En el pilar infraestructura ocupa el segundo lugar, el 89.4% de los hogares tiene acceso a la electricidad, agua y desagüe, el 52.3% de los hogares tiene acceso a internet fijo, el 78.2% de los hogares cuenta con internet móvil.

En el sector salud la región tiene la tasa más baja del país de desnutrición crónica, para el 2020 de 2.4%, la prevalencia de la anemia fue un 32.7%, existen, además 31.7 médicos por cada 10,000 habitantes. En esta región

---

45 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región San Martín, 5-9.

46 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 97-102

se produce aceituna en una extensión de 16,5 mil hectáreas, en orégano son el primer productor con 12,0 mil toneladas. En el 2019, la producción pecuaria <sup>47</sup>contribuyó con el 21,4 por ciento a la actividad agropecuaria anual, principalmente por la mayor producción de carne de ave que alcanzó 24,7 mil toneladas.

En cuanto al sector minero el principal proyecto minero es la ampliación de Toquepala con una inversión de US\$ 1,300 millones con la finalidad de implementar nuevas tecnologías para la producción de cobre y molibdeno, en el año 2019 se realizó una inversión de US\$ 272 millones de dólares. Generando empleos directos en 5 mil 983.

En inversión, la empresa española Solarpack especializada en centrales solares adquirió dos parques fotovoltaicos, Tacna Solar Fund y Panamericana solar por US\$ 51.5 millones.

## 24. Tumbes<sup>48</sup>

Es la región del norte que ha descendido en posiciones en la tabla del ranking de competitividad. El 2017 se ubicó en el cuarto lugar y en el 2020 se encuentra en el puesto 12.

En el pilar salud se encuentra ubicado en el séptimo lugar, de donde resaltan las variables como la esperanza de vida al nacer es de 77 años, el 7.5% de los niños menores de 5 años tienen desnutrición crónica. Existe un 44.4% de prevalencia de anemia, se logró la vacunación de 88.8% de menores de 36 meses, en la región hay 8 médicos por cada 10,000 habitantes.

Uno de los principales cultivos<sup>49</sup>, es el arroz que representa el 58.8% del valor de la producción agrícola siendo el octavo productor nacional. El plátano

---

47 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Tacna, 7-12.

48 Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, 98-102

49 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Tumbes, 5-9.

es el segundo cultivo en importancia con 6 mil hectáreas sembradas que principalmente se consumen en el mercado nacional.

## 25. Ucayali

En el año 2017 se ubicó en el puesto 18 del ranking de competitividad regional bajando 2 posiciones al 2020 ubicándose en el puesto 20. En el pilar infraestructura, se encuentra en el último lugar de infraestructura debido a que la red vial local pavimentada o afirmada con un 0.9% de igual manera es la última región con acceso a electricidad, agua y desagüe con un 34% de hogares con acceso a la electricidad, agua y desagüe. El 48.8% de hogares con acceso a telefonía e internet móvil.

El 54.8% de la PEA ocupada adecuadamente, el 24.3% la fuerza laboral educada, brecha de género en ingresos laborales es de 30.3%. En el pilar Salud, la prevalencia de anemia es 53.7%, esperanza de vida al nacer 74.9 años de vida, una cobertura de vacunación es de 75.7%.

Los principales cultivos son el plátano<sup>50</sup> con una producción de 248 mil toneladas en el año 2019, la palma aceitera muestra una producción de 355 mil toneladas para el 2019, la yuca tuvo una producción de 93 mil toneladas, el cacao con una producción de 17 mil toneladas, el arroz en cáscara con una producción anual de 90 mil toneladas y la papaya con un total de 39 mil toneladas.

## Reflexiones finales

El país debe hacer funcionar la economía, pareciera tan simple en una lógica global que somos una economía con una estructura en la que se puede ver claramente un crecimiento impulsado desde el sector privado y por las inversiones externas.

---

50 Banco Central de Reserva del Perú. Caracterización de la Región Tumbes, 5-9.

Como hemos podido observar, los indicadores sobre los cuales se evalúan los pilares para el ranking regional, se enumeran las funciones básicas que debe de tener una sociedad para poder desarrollarse. Y si esto no puede ser garantizado por Estado estamos lejos de poder empezar a evaluar la competitividad por variables con estándares sanitarios, de investigación y desarrollo.

Los pilares evaluados: entorno económico, Infraestructura, Salud, Educación, Laboral e Instituciones, nos muestran una gran brecha de cara a un desarrollo vertiginoso que se está empezando a gestar en medio de la pandemia, estamos empezando una era donde el consumidor está aumentando sus estándares sanitarios, ambientales y de calidad.

Estamos frente al inicio de un comercio electrónico más acentuado cuando aún no hemos podido superar métricas de desnutrición crónica, en medio de este proceso acelerado de cambios de hábitos, es notoria la necesidad de un Estado que ponga en marcha una política industrial moderna en la que la planificación estratégica entre el sector privado, sector público y la academia puedan construir soluciones prácticas para problemas tangibles que no permiten una competitividad humana.

Necesitamos la articulación de la infraestructura existente a través por ejemplo de los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITEs), en nuestro país existen 46 de los cuales 27 son públicos y 19 son privados. Que ayudan a eliminar barreras que un sector encuentre a través de la normalización. Es importante que se ponga énfasis en los planes ya existentes tales como el Plan Nacional de Diversificación Productiva, así como el sistema nacional de competitividad.

El Consejo Nacional para la Competitividad y el Consejo Privado de Competitividad, así como la Consejería Presidencial para la Competitividad. Tienen un rol fundamental en lo que a infraestructura competitiva se refiere.

Pero si damos una mirada a la sociedad civil, aún falta organización entorno de poder mirar problemas básicos sociales de educación, infraestruc-

tura que se podría resolver con una adecuada vigilancia al gasto público que podría asegurar por ejemplo que regiones que no consiguen niveles de competitividad deseados como Cajamarca puedan llegar a tener una inversión pública enfocada en el cierre de brechas que al menos llegue al 50% de ejecución.

El año 2020, 4 regiones han ejecutado menos del 50% de su presupuesto, 7 han ejecutado hasta el 70% del presupuesto, 7 por encima de 70% y las demás por encima de 80%. Tengamos en claro que el dinero no invertido le niega el desarrollo a la región en el sentido que la por ejemplo podríamos mejorar pilares como infraestructura y el indicador de % de colegios con los 3 servicios básicos agua, luz y desagüe. Y también desarrollar otras variables que pueden ayudar a mejorar la comprensión de los niños y niñas en primaria y secundaria, reforzando el primer nivel de educación el inicial.

Todo esto porque la competitividad merece ser entendida por los ciudadanos, porque empieza por la conciencia cívica de cada uno de nosotros, enmarcada en una economía social de mercado, libertad de mercado con equidad social. La competitividad debería de estar basada en el bien común, saber que elevar nuestros estándares de vida nos hace más lejanos de la pobreza y más cercanos a la disponibilidad de recursos para poder pasar a la innovación en todos los sectores de la economía.

Ya lo decía el papa Francisco (*Fratelli tutti*, 21):

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 «hacen nuevas pobrezas». Cuando dicen que el mundo moderno redujo la pobreza, lo hacen midiéndola con criterios de otras épocas no comparables con la realidad actual. Porque en otros tiempos, por ejemplo, no tener acceso a la energía eléctrica no era considerado un signo de pobreza ni generaba angustia. La pobreza siempre se analiza y se entiende en el contexto de las posibilidades reales de un momento histórico concreto.

Es así pues que llamamos a una competitividad que involucre a la sociedad civil, que sirva para fortalecer la visión de calidad integra sin que eso signi-

fique trasladarle más costos al consumidor final, se necesita celeridad en la modernización de los parques industriales.

Como hemos podido observar la gran estructura empresarial del Estado está dada por las Mipyme que tienen costos elevados y eso limita su desarrollo, hace falta que se articulen los espacios existentes desde el Estado para facilitar la generación de formalidades empresariales que puedan generar empleo digno y se pueda llegar y tender a un bienestar general.

Finalmente es importante entender, que la competitividad se debe humanizar para poder garantizar el verdadero sentido del desarrollo, con una industria más consciente en cuanto al nivel de utilidades. Es más fácil desarrollar para muchas empresas actividades bajo el paraguas de la responsabilidad social cuando se tienen utilidades del 400%, que sincerar las ganancias y permitir el acceso a los bienes y servicios a la población.

Es necesario un Estado que reúna las mejores experiencias, no solo en planes, sino en justicia social con la dotación de servicios básicos de calidad; donde no exista el compadrazgo ni se cree una red de destrucción, sino de construcción para lograr juntos una sociedad que pueda ser competitiva porque el Estado le garantiza los derechos básicos como salud y educación.



## BIBLIOGRAFÍA

- Finanzas, M. d. (10.01.2021 de Enero de 2021). *www.mef.gob.pe*. Obtenido de *www.mef.gob.pe*: <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2020&ap=Proyecto>
- Rodick, Dani 1983 "The Positive Economics of Policy Reform" *American Economic Review* (mayo) 83, 356-61
- Rodick, Dani "Where Did All the growth go? External Shocks, social conflict and growth collapses" *Journal of Economic Growth* (diciembre)385-412
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Amazonas: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Ápurimac: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Arequipa: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Ayacucho: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Cajamarca: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Cuzco: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Huancavelica: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Huánuco: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Ica: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Junin: Banco Central de Reserva del Perú.

- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . La Libertad: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Lambayeque: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Lima Provincias: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Loreto: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Madre de Dios: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Moquegua: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Pasco: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Piura: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Puno: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . San Martín: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Tacna: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Tumbes: Banco Central de Reserva del Perú.
- Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Ucayali: Banco Central de Reserva del Perú.

Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Áncash: Banco Central de Reserva del Perú.

Reserva, B. C. (2019). *Caracterización Económica y Financiera* . Cuzco: Banco Central de Reserva del Perú.

Reserva, B. C. (2020). Caracterización Socioeconomica de Junín . *Caracterización Socioeconomica de Junín*, 5.

Rodrik, D. (2015). *Premature Deindustrialization*. USA: Cambridge.





### Retos para el mundo del trabajo: La pandemia COVID-19 y el futuro del trabajo

**Alfonso de los Heros Pérez-Albela**  
**Carlos Blancas Bustamante**

En momentos en que el mundo del trabajo se venía enfrentando a retos importantes derivados del cambio del paradigma productivo, la globalización y la revolución tecnológica o cuarta revolución industrial, que ponen en cuestión o amenazan algunos de sus principios o instituciones fundamentales, el advenimiento de la pandemia del COVID-19, ha venido a agregar un nuevo reto, de dimensiones colosales y de perspectivas inciertas, que al afectar de modo profundo la convivencia social ha supuesto, por lógica consecuencia, un trastocamiento igualmente significativo de las relaciones laborales, caracterizado no sólo por la adopción de medidas de emergencia sino por la perspectiva de que tras la superación de la pandemia muchas de éstas adquieran permanencia o los procesos impulsados por el cambio tecnológico se aceleren y consoliden.

En las breves líneas que siguen, tratamos de aproximarnos a estos temas con el objetivo de presentar el panorama que se presenta para el trabajo en la crisis de la pandemia COVID-19 y, más allá de éstas, en el futuro inmediato. Todo ello, desde la perspectiva que aporta la Doctrina Social de la Iglesia, que configura el sustento de la obra conjunta de que este pequeño trabajo forma parte.

## 1. Los efectos de la pandemia sobre el empleo

La pandemia del COVID-19 ha causado un efecto devastador sobre la economía y el empleo en el Perú, en la medida que las políticas de confinamiento de la población - aplicadas de forma general en el período marzo-junio y de forma focalizada, sectorial y territorialmente a partir de julio- para impedir la propagación del virus han significado la paralización de las actividades económicas lo que han conllevado al desempleo, la pérdida de ingresos y la reducción significativa de la oferta de empleo.

El impacto sobre la economía peruana y el empleo de la pandemia ha sido rigurosamente analizado por la OIT en su informe *“Perú Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales”*<sup>1</sup> en base al cual hemos elaborado esta parte del trabajo. La reducción del PBI se estima, según diversas fuentes, entre el 12% y el 13%, lo que vendría a significar una de las caídas más fuertes en un siglo. El efecto de esta contracción económica sobre el empleo es devastador: en el momento más álgido de la pandemia y la cuarentena decretada para tratar de impedir el contagio comunitario, es decir en el período que media entre mediados de marzo y junio, la población ocupada se redujo en más de 6 millones de trabajadores respecto del mismo período del 2019. En la perspectiva de la dicotomía urbano-rural la mayor pérdida de empleos se registró en el área urbana alcanzando a -49% respecto del -6.5% en el área rural; y desde la perspectiva sectorial

---

1 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2020. Perú Impacto de la Covid-19 en el empleo y los ingresos laborales” GAMERO, Julio y Julio Pérez. Lima, OIT Américas.

los sectores más afectados fueron la construcción (-67.9%), la manufactura (-58.2%), los servicios (-56.6) y el comercio (-54.5%).

Como era de preverse, esta situación conllevó al incremento de la tasa de empleo informal que alcanzó a 74.3%, agregando 1.7% a la vigente entre julio 2018 y junio 2019.

Desde la finalización del confinamiento generalizado y estricto, a partir del mes de julio de 2020, y el reinicio progresivo de las actividades económicas, se ha producido, indudablemente, una lenta recuperación de los niveles de empleo, por lo que el estudio de la OIT estima que con una caída del 12% del PBI en el 2020, la pérdida de puestos de trabajo respecto al año 2019 sería de un millón de empleos; y si la caída del PBI llegará a acercarse al 13%, aquella cifra se elevaría a cerca de 1.5 millones de empleos perdidos.

No es difícil imaginar que el efecto de esta reducción de puestos de trabajo tendrá como contraparte el incremento de la informalidad, como ya se ha anotado antes. Esta, aumentará, especialmente, entre los trabajadores independientes menos calificados. Por otro lado, los sectores sobre quienes se proyectarán con mayor dureza los efectos de la pandemia serán los grupos más vulnerables como las personas de baja calificación, las mujeres y jóvenes, la población migrante y refugiada y quienes se encuentran en situación de autoempleo, según lo señala el documento de la OIT que, en esta parte, nos sirve de fuente e hilo conductor.

Teniendo en cuenta que en el sector formal casi las dos terceras partes de los trabajadores están sujetos a contratos de trabajo sujetos a modalidad, esto es, de duración temporal, es sencillo suponer que éstos han sido los primeros en perder sus puestos de trabajo mediante la no renovación de sus contratos al vencer el plazo de éstos. En el caso de los trabajadores con contrato de duración indeterminada y estabilidad, la fórmula a la que se han acogido muchos empleadores ha sido la de la

suspensión perfecta de labores<sup>2</sup> durante la emergencia sanitaria, lo cual se estima que al mes de junio de 2020 llegó a representar a 245 mil trabajadores, que durante ese período dejaron de percibir remuneraciones.

En el contexto, previo a la pandemia, de una elevada tasa de empleo informal y un modesto crecimiento económico, insuficiente para impulsar la absorción de la PEA en empleos formales, los efectos de la pandemia, con su secuela, inevitable, de pérdida de empleos y reducción de los ingresos, permiten avizorar un futuro inmediato muy difícil para el empleo.

## 2. Una mirada desde los principios de la Doctrina Social de la Iglesia<sup>3</sup>

Dentro del panorama que se presenta, la Doctrina Social de la Iglesia, nos entrega algunas pautas que son de suma importancia para el tema que tratamos.

En primer lugar, las encíclicas sociales nos dan un claro derrotero: El Hombre y no la empresa, o los gobernantes, o las naciones, es el titular de los derechos de la creación y sobre él debe girar la red de derechos y obligaciones que hacen que el ser humano se desarrolle intelectual y materialmente. Propician la coordinación entre la iniciativa individual, los grupos sociales libres y las autoridades. Como señala *Gaudium et Spes*, no se puede dejar el desarrollo, ni a las fuerzas económicas ni a la sola decisión de las autoridades.

Y dentro de las obligaciones, está la preservación de todo aquello que la humanidad ha recibido: la naturaleza, el ambiente, el aire, el agua.

---

2 Es una figura prevista por la legislación laboral peruana conforme a la cual el trabajador deja de laborar y el empleador deja de pagar su remuneración, pero la relación laboral subsiste y se reanuda al vencer el plazo o la causa de la suspensión. En sentido opuesto, la "suspensión imperfecta" supone que el trabajador deja de trabajar, pero continúa percibiendo su remuneración como ocurre, por ejemplo, en los casos de licencia con goce de haber, enfermedad por período menor a 20 días o vacaciones.

3 Hemos desarrollado esta parte del trabajo basándonos en la importante obra de Guillermo Sandoval "Las manos humanas son las manos de Dios" (2019, Santiago de Chile, Konrad Adenauer Stiftung).



El trabajo del hombre, usando con respeto e inteligencia la naturaleza, las va usando y transformando en su propio beneficio, con sentido solidario, pero sin perjudicarla, dentro de un sentido de destino universal de los bienes.

San Juan Crisóstomo, precursor de la seguridad social, nos dice que “debemos contribuir en todo lo que podamos, al sustento de los corporalmente impedidos”. Y en la Constitución *Gaudium et Spes*, se nos dice que, en la vida económico-social, debe respetarse y promoverse la dignidad de la persona humana y su vocación integral, ya que el hombre es su centro y fin.

La Encíclica *Rerum Novarum* (Papa León XIII, mayo de 1891), incide en la necesidad de respetar la dignidad de las personas con motivo de la revolución industrial y denuncia la grave injusticia existente en las condiciones de trabajo y de vida entonces existentes. El Papa nos habla en esta Encíclica del derecho al salario justo y, asimismo, del derecho a la propiedad para el bien social.

En la Encíclica *Quadragesimo Anno* (Pío XI, mayo de 1931) se nos plantea la protección legal del trabajo (actualmente ya recogidas en las normas nacionales e internacionales sobre la materia), la presencia subsidiaria del Estado, y la conciliación del derecho de propiedad con el bien común. Propicia la participación en las utilidades y promueve la organización de los trabajadores para el bien común y la defensa de sus derechos.

Pío XII en junio de 1941, en el 50 Aniversario de la *Rerum Novarum*, y refiriéndose a esta, nos dice que “señalaba a la conciencia cristiana los errores y los peligros de un socialismo materialista, las fatales consecuencias de un liberalismo económico, harto empeñado en ignorar y olvidar o despreciar los deberes sociales”. Nos advierte que la riqueza es fruto del trabajo humano para el desarrollo de las personas y que su justa distribución es lo que hace sana la economía de una sociedad. Finalmente nos dice que el trabajo es un derecho y un deber y si no se cumplen, corresponde al Estado intervenir en la división y distribución del trabajo para el bien común.

Un año después, en su radio mensaje de 1942, Pío XII nos llama al liderazgo cristiano en los siguientes aspectos:

- Dignidad y derechos de la persona humana.
- Defensa de la familia.
- Dignidad del trabajo.
- Reintegrar el ordenamiento jurídico para la paz.
- Un Estado según el espíritu cristiano: disciplina razonable, respeto a la persona humana y responsable espíritu cristiano.

En la Encíclica *Mater et Magistra* (Papa Juan XIII, mayo de 1961) se destaca el equilibrio que debe existir entre la iniciativa privada, pues donde está ausente, deviene en tiranía política, y la actuación del Estado, pues si este no está presente, reina el desorden y el abuso. Plantea la justicia y equidad en la remuneración del trabajo y que el desarrollo económico debe estar acompañado de progreso social para evitar las desigualdades económico-sociales. Reitera además, la participación de los trabajadores en la empresa, para que esta sea una comunidad de personas, pronunciándose también a favor del diálogo social y la necesidad de capacitar a los trabajadores.

En la Encíclica *Pacem in Terris* (Papa Juan XXIII, abril de 1963) se toca el importante problema de la globalización, señalando la creciente interdependencia entre las naciones y la insuficiente organización de la autoridad política mundial. Este tema, tocado por el Papa hace cerca de sesenta años, está hoy más vigente que nunca y somos testigos de cómo la necesidad que planteaba el Sumo Pontífice resulta hoy más evidente y nos lleva a la necesidad de plantear a nivel internacional la reorganización de las entidades que reúnen a los países, sobre todo ante los graves problemas colectivos que hoy enfrentamos. El de la pandemia es el más notorio en este momento.

El Papa Paulo VI, en la Encíclica *Octogesima Adveniens*, de Mayo de 1971, formulada a los 80 años de la *Rerum Novarum*, nos plantea, entre otros temas que hoy son evidentes, sobre la situación de la mujer, de los jóvenes y de los trabajadores y la necesidad de crear más puestos de trabajo, de proteger el medio ambiente, de ocuparse del cuidado de los ancianos y de la participación de los trabajadores en la empresa y en lo político.

El mismo Papa en la famosa Encíclica *Laborem Exercens* (septiembre de 1981), publicada a los 90 años de la *Rerum Novarum*, señala que el trabajo humano sirve para ganar el pan y contribuir al progreso y a la elevación cultural y moral de la sociedad.

Nos dice que el valor del trabajo se funda en el valor de la persona humana (lo llama el Evangelio del trabajo) y que la pobreza es en muchos casos, resultado de la violación de la dignidad del trabajo. Es la clave esencial de la cuestión social. Así como la clave esencial de la ética social es la fijación del salario.

Destaca una idea que es sumamente importante entender porque está hoy más que nunca vigente. Nos dice que el ser humano es considerado por el capitalismo y el comunismo, como un instrumento de producción, sin reconocerse la primacía de la persona. Afirma que por ello el sindicato y el derecho a asociarse, surgen como una respuesta a la injusticia y que el sindicato es indispensable para lograr la justicia social en “las debidas condiciones y justos límites” (Nº 20).

Juan Pablo II, en la Encíclica *Centesimus Anus* (mayo de 1991), a los 100 años de la *Rerum Novarum*, aborda, reiterando la doctrina vigente, la dignidad del trabajo, el derecho a la sindicalización, el salario justo y la limitación del horario y el descanso. La encíclica *Centesimus Annus* nos llama a enfrentar la nueva “cuestión social” desde los principios de la DSI:

- Dignidad del trabajo; el trabajo no es una mercancía.
- Salario suficiente para la familia.
- Protección social; seguros para la vejez y desempleo.
- Adecuada tutela de las condiciones de trabajo.

Benedicto XVI en sus mensajes en *Deus Caritas Est* (diciembre de 2005) y *Caritas in Veritate* (junio de 2009), nos alerta sobre el hecho que la competencia internacional, debilita los derechos de los trabajadores, por lo cual la sindicalización debe ser respetada y establecerse como prioridad el acceso al trabajo. Por ello, reducir la tutela y renunciar a mecanismos de redistribución, para obtener mayor competitividad impiden consolidar un desarrollo duradero.

El Papa Francisco, en su Encíclica *Laudato Si'* (mayo de 2016), nos recuerda que en el Concilio Vaticano II se sentaron bases importantes para los derechos fundamentales de los trabajadores: la libertad de asociarse sin riesgo a represalias, la solución pacífica de los conflictos y la huelga como medida extrema.

Las Conferencias Episcopales de Medellín (1968), Puebla (1979), Santo Domingo (1992) y Aparecida (2009), reiteran los principios expresados en las Encíclicas sociales y en el Concilio Vaticano II, que se pueden sintetizar en la frase de la Conferencia de Santo Domingo: "Los derechos del trabajador son un patrimonio moral de la sociedad".

Desde la perspectiva social cristiana, en cualquier caso, toda programa o política debe atender al respeto de los siguientes principios:

1. Respeto al **derecho al trabajo**, procurando preservar los puestos de trabajo de las personas.
2. Respeto a la **remuneración**, procurando mantener la fuente de ingresos del trabajador y su familia.

3. Protección de la **salud y seguridad** del trabajador, para garantizar su integridad física, mental y moral.
4. Respeto del derecho de los trabajadores a la **asociación sindical y a la formulación de peticiones y reclamos** relativos a su condición laboral.

### 3. Propuestas ante la crisis de la pandemia del COVID-19

La Organización Internacional del Trabajo ha venido analizando la grave situación creada y proponiendo la adopción de medidas para conjurarla o, cuando menos, mitigarla; las cuales se plantean en torno a 3 grandes ejes: i) la protección de los trabajadores en el lugar de trabajo; ii) el fomento de la actividad económica y de la demanda de mano de obra; y iii) apoyo al empleo y al mantenimiento de ingresos.

Siguiendo este esquema general podemos sugerir algunos lineamientos a seguir en el caso específico de nuestro país.

#### 3.1. Protección en el lugar de trabajo

- 3.1.1. Debe implementarse el teletrabajo (trabajo remoto) en todas las actividades en que ello sea posible, en tanto se mantenga la pandemia del COVID-19, e incluso después de superada ésta. Es altamente probable que, una vez recuperada la normalidad, el trabajo a distancia se mantenga para muchas actividades como parte del creciente proceso de digitalización de la economía. Esta modalidad de trabajo no debe afectar las remuneraciones, las condiciones de trabajo, ni la seguridad y salud del trabajador.

El teletrabajo se encuentra regulado en el Perú, así como en muchos otros países, y permite flexibilizar el trabajo mediante su prestación a distancia, lo que facilita la autoorganización del trabajador y la conciliación de la vida familiar y laboral. Pero, al mismo, tiempo, conlleva el riesgo de que el tiempo de trabajo se incremente y se reduzcan los períodos de descanso. De allí, la

necesidad de que en el teletrabajo y trabajo a distancia, se respete realmente el tiempo de trabajo, materializado en la norma constitucional relativa a la jornada máxima de trabajo (art. 25, CP). Al respecto, la Ley del Teletrabajo (Ley 30036), señala que *El teletrabajador tiene los mismos derechos y obligaciones establecidos para los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada* (art.5) y el reglamento<sup>4</sup> de esta ley puntualiza que *La jornada ordinaria de trabajo o de servicio que se aplica al teletrabajo, se sujeta a los límites previstos en las normas sobre la materia* (art.3), y asimismo señala que *Durante la jornada de trabajo o servicio, el teletrabajador deberá estar disponible para las coordinaciones con el empleador o entidad pública , en caso de ser necesario* (art.7). La misma obligación se impone al trabajador en las normas legales sobre “trabajo remoto” adoptadas durante la pandemia del COVID-19<sup>5</sup>; y en las normas reglamentarias de éstas <sup>6</sup> se ha precisado que rige entre las partes la jornada de trabajo pactada antes de iniciar la modalidad de trabajo remoto o la reconvenida con ocasión del mismo, sin exceder la jornada máxima de trabajo de ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales.

La jornada de trabajo no es lo mismo que el horario de trabajo y en el caso del teletrabajo no es necesario que este coincida con el que rige en el centro de trabajo para los trabajadores que realizan sus labores de forma presencial. Al respecto, el DU.026-2020<sup>7</sup>, establece que el empleador y el trabajador pueden pactar que éste (...) *distribuya libremente su jornada de trabajo en los horarios que mejor se adapten a sus necesidades, respetando siempre la jornada máxima (...)*. Esta distribución sólo se puede hacer hasta por el máximo de seis días a la semana.

---

4 Aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2015-TR (03.11.2015).

5 Decreto de Urgencia N° 026-2020 (15.03.2020), art.18, 18.2.3.

6 Decreto Supremo N° 010-2020-TR, art. 9, 9.1.

7 Decreto de Urgencia N° 026-2020, art. 9, 9.3.

Uno de los factores que ha influido en la extensión de la jornada de trabajo y la consiguiente reducción de los tiempos de descanso del trabajador es la denominada “hiperconectividad”, situación que se presenta cuando el uso de los dispositivos digitales posibilita que el empleador permanezca en permanente contacto, en tiempo real, con el trabajador, incluso fuera de su jornada de trabajo. Ello genera una “hiperdisponibilidad” que no solo infringe las normas sobre jornada máxima de trabajo sino, también, constituye una afectación a la salud del trabajador, al generar una situación de estrés por el hecho de que éste se encuentra permanentemente en disposición de trabajar, sin poder disfrutar de su tiempo de descanso.

Para conjurar esta situación, varias legislaciones, han reconocido el “derecho a la desconexión digital” el cual ha sido recientemente incorporado a nuestra normativa por el Decreto de Urgencia N° 127-2020<sup>8</sup>. Sin embargo, el reconocimiento de este derecho se ha efectuado de forma incompleta al estar referido exclusivamente al ámbito del trabajo remoto, no obstante que esta situación también tiene lugar para los trabajadores que realizan labor presencial, cuando se mantienen conectados al empleador después de su jornada de trabajo o en sus períodos de descanso, semanal o anual.

Al haberse normado de forma separada las figuras, sustancialmente coincidentes, del teletrabajo y el trabajo remoto- este último con carácter obligatorio y ciertas características especiales, durante la pandemia- se considera recomendable que con vistas al futuro, la normativa al respecto se unifique y estandarice.

---

<sup>8</sup> La Disposición Complementaria Modificatoria Única de esta norma ha reconocido este derecho al incorporar los incisos 18.1.4, 18.1.5 y 18.1.6 al artículo 18 del Decreto de Urgencia N° 026-2020.

- 3.1.2. Deben fortalecerse los mecanismos y servicios vinculados a la seguridad y salud en el trabajo, especialmente los referidos a la prevención del COVID-19. El fortalecimiento de los sistemas de prevención de riesgos laborales habrá de servir para mejorar la capacidad de las empresas frente a la emergencia de otras enfermedades o pandemias que pudieran presentarse en el futuro.
- 3.1.3. Será necesario adoptar políticas específicas para los trabajadores de alto riesgo a causa de su edad o por estar afectados por determinadas patologías. Debe procurarse adaptar los puestos de trabajo de estas personas a la modalidad de trabajo a distancia (o teletrabajo).
- 3.1.4. Deben evitarse actitudes discriminatorias en perjuicio de los derechos de los trabajadores a la sindicación y la negociación colectiva. Por el contrario, la negociación colectiva debe configurarse como el escenario adecuado en el que los empleadores y los trabajadores adopten medidas para la continuidad de la actividad económica y la preservación del empleo.

## **I. Fomento de la actividad económica y de la demanda de mano de obra**

- I.1. La responsabilidad en esta materia reside, fundamentalmente, en la política económica que desarrolle el Estado para ampliar la oferta de trabajo. Se puede pensar que los puestos de trabajo perdidos, no se recuperaran en su totalidad al reiniciarse progresivamente la actividad económica. De hecho, el panorama que se presenta indica que se han producido fenómenos como los siguientes: i) desaparición de empresas, con la pérdida definitiva de puestos de trabajo; ii) redimensionamiento de empresas con la consiguiente reducción permanente de puestos de trabajo; iii) cese masivo de trabajadores sujetos a contratos de trabajo de carác-



ter temporal que finalizaron durante la emergencia sanitaria y no han sido prorrogados o renovados<sup>9</sup>; iv) la aceleración de procesos de trabajo basados en nuevas tecnologías ahorradoras de mano de obra.

- I.2. No parece factible que el reinicio de la actividad económica nacional permita la recuperación de la totalidad de los puestos de trabajo perdidos, razón por la cual es previsible que se incremente la informalidad laboral al optar aquellos que perdieron su puesto de trabajo por iniciar o desarrollar alguna actividad generadora de ingresos en el sector informal.
- I.3. En tanto no se produzca una recuperación plena de la economía, el Estado debe asumir la responsabilidad de incrementar la oferta de trabajo, mediante la realización de obra pública dirigida a la atención de necesidades fundamentales de la población (agua, saneamiento, electricidad) y el mejoramiento de la infraestructura nacional.
- I.4. Deben activarse todos los programas y mecanismos vigentes para brindar apoyo a la micro y la pequeña empresa, debiendo establecerse como prioridad nacional el apoyo a este sector que absorbe la mayor cantidad de mano de obra. El desarrollo de programas de apoyo crediticio, flexibilidad tributaria y capacitación, se revela como una tarea indispensable no sólo para hacer frente a la crisis originada por la pandemia sino, al mismo, tiempo para reducir las altas tasas de informalidad que aquejan a la economía peruana.

---

9 Aproximadamente dos terceras partes de los contratos de trabajo son de carácter temporal.

## II. Apoyo al empleo y al mantenimiento de ingresos

- II.1. La suspensión perfecta de labores no debe aplicarse -o mantenerse- en el caso de empresas que han recibido apoyo económico como es el caso de los créditos blandos del programa Reactiva Perú, pues dichos recursos están destinados a que las empresas puedan asumir el pago regular de remuneraciones, proveedores y servicios, evitando la ruptura de la cadena de pagos.
- II.2. De igual manera, no deben autorizarse ceses colectivos en empresas beneficiarias del programa Reactiva Perú o de otros beneficios económicos.
- II.3. En el caso de haberse autorizado la suspensión perfecta de labores, una vez concluida ésta los trabajadores deben retornar a sus puestos de trabajo sin pérdida ni menoscabo de sus remuneraciones ni condiciones de trabajo.
- II.4. Las empresas deben poder acordar con sus trabajadores medidas de reducción de la jornada de trabajo, flexibilización de horarios y otras similares. Deben priorizarse los acuerdos colectivos que permitan la protección de los intereses de los trabajadores. Para ello, la negociación colectiva constituye el medio más eficaz para conjugar los intereses de los empleadores y de los trabajadores.
- II.5. Siendo la población juvenil uno de los sectores más perjudicados por la falta de puestos de trabajo, el Estado debe adoptar una política específica de fomento del empleo juvenil mediante el otorgamiento de incentivos tributarios a las empresas que contraten jóvenes mediante contratos de trabajo temporal de larga duración (no menor a un año).

- II.6. Otorgamiento de un Subsidio Temporal de Desempleo (STD) a los trabajadores que han perdido su trabajo debido al cierre, disolución o liquidación y quiebra de empresas, o que sean despedidos en virtud de ceses colectivos aprobados por la Autoridad de Trabajo, en el caso de empresas no receptoras del crédito Reactiva Perú. Este subsidio debe otorgarse durante un plazo máximo de seis (6) meses.
- II.7. Teniendo en cuenta que el proceso de digitalización de la economía tenderá a acelerarse, será necesario invertir en la capacitación y entrenamiento de los trabajadores para adecuarse al uso de las nuevas tecnologías. El desarrollo de estas tecnologías también ofrecerá nuevas oportunidades de empleo, por lo que, como lo apunta la OIT: “(...) se hace necesario incorporar en la población en edad de trabajar, las habilidades y destrezas digitales, para que éstas no acaben erigiéndose en una barrera que limite la incorporación de esta población al mercado laboral (particularmente la más vulnerable) y hacer frente a los efectos de una eventual desocupación tecnológica”<sup>10</sup>.

## 4. El futuro del trabajo

### 4.1. Una nueva realidad en el mundo del trabajo: de la revolución industrial a la revolución tecnológica y digital.

Una nueva realidad se ha ido configurando en el mundo del trabajo desde finales del siglo pasado y se ha intensificado en las dos décadas del siglo actual al ritmo de las profundas transformaciones producidas por la revolución tecnológica y la configuración de lo que se denomina la “revolución industrial 4.0”. Los rasgos distintivos de esta nueva realidad son los siguientes:

---

10 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Op. cit. p.28.

- 4.1.1. **Una nueva forma de organización del trabajo:** se pasa del modelo “fordista”, basado en la concentración física de los trabajadores en la fábrica o taller a un modelo descentralizado, mediante el creciente uso de intermediarios, empresas terceristas, contratistas, servicios externos, etc. El proceso productivo deja de estar concentrado en un centro de operaciones único y se disgrega a través de una vasta secuencia de participantes que asumen partes específicas de aquel, según criterios de especialización.
- 4.1.2. **El debilitamiento de la relación laboral clásica** basada en la “subordinación”: surgen nuevas formas de prestación de servicios como el trabajo autónomo, trabajadores de empresas terceristas o de servicios, contratistas, etc. La relación con la empresa efectivamente usuaria del servicio se diluye liberando a esta de obligaciones laborales y diluyendo la imagen del empleador “real”.
- 4.1.3. **El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación**, si bien representa un gran avance para el desarrollo de la sociedad y la economía, pueden producir algunos efectos negativos en el ámbito de las relaciones laborales. En particular, la hiperconectividad con el empleador a que se encuentra sujeta el trabajador mediante la telefonía móvil, el correo electrónico y las redes sociales, conllevan la extensión de la jornada de trabajo más allá del límite legal, afectando el derecho al descanso y a la intimidad de los trabajadores, al invadiendo su espacio personal y familiar. Como antes se ha indicado, se ha reconocido en el Perú el derecho a la “desconexión digital” para el trabajo remoto, pero es necesario extender la vigencia de este derecho al teletrabajo en general e, incluso, al trabajo que se realiza presencialmente respecto del período posterior a la finalización de la jornada de trabajo.
- 4.1.4. **Nuevas tecnologías para el control y vigilancia:** éstas pueden vulnerar el derecho a la intimidad del trabajador e, incluso provocar estrés laboral, mediante sistemas de video o audio-vigilancia

ocultos o utilización de sensores. Resulta indispensable establecer límites estrictos para el uso de estos recursos, los cuales deben estar basados en la protección de la seguridad del trabajador y de la empresa. Estos criterios deben aplicarse igualmente en caso de ser indispensable el uso de dispositivos de geolocalización del trabajador, los cuales debe utilizar el empleador solo de manera excepcional, por razones de seguridad y previa información específica al trabajador.

- 4.1.5. El acceso a los datos personales del trabajador para el empleo de algoritmos que pueden generar decisiones arbitrarias. Al respecto, la OIT ha señalado que “Nos adherimos a un enfoque de la inteligencia artificial “bajo control humano” que garantice que las decisiones finales que afectan al trabajo sean tomadas por seres humanos y no por algoritmos. El ejercicio de la gestión, vigilancia y control a través de algoritmos, mediante sensores, dispositivos corporales y otras formas de control debe ser regulado para proteger la dignidad de los trabajadores. El trabajo no es una mercancía; así como tampoco el trabajador es un robot”<sup>11</sup>.

Por otro lado, a este respecto deben aplicarse estrictamente las normas de la Ley de Protección de Datos Personales y complementar ésta con disposiciones específicas para el ámbito laboral, en el cual se presentan numerosas situaciones en que dichos datos pueden ser objeto de manipulación o de utilización inadecuada.

- 4.1.6. **Automatización y robotización:** el proceso de automatización y robotización, que se encuentra en pleno desarrollo en el mundo, va a significar la pérdida de una gran cantidad de puestos de trabajo, lo que puede traducirse en una grave crisis social y del empleo, frente a la cual hay que adoptar previsiones adecuadas.

---

11 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2019. Trabajar para un futuro más prometedor. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, p. 45.

Por otro lado, este inevitable proceso, puede ofrecer nuevas oportunidades laborales al requerir trabajadores altamente especializados, lo que exige poner el énfasis en la educación y la formación profesional.

#### 4.2. Una respuesta desde la dignidad del trabajador: el trabajo decente

En la encíclica *Caritas in veritate*<sup>12</sup>, el Papa Benedicto XVI, refiriéndose al llamado formulado por su predecesor San Juan Pablo II, por una “coalición mundial a favor del trabajo decente”, se pregunta “Pero qué significa la palabra “decente aplicada al trabajo”. Significa un trabajo que, en cualquier sociedad, sea expresión de la dignidad esencial de todo hombre o mujer; un trabajo libremente elegido, que asocie efectivamente a los trabajadores, hombres y mujeres, al desarrollo de su comunidad; un trabajo que, de este modo, haga que los trabajadores sean respetados, evitando toda discriminación; un trabajo que permita satisfacer las necesidades de las familias y escolarizar a los hijos sin que se vean obligados a trabajar; un trabajo que consienta a los trabajadores organizarse libremente y hacer oír su voz; un trabajo que deje espacio para reencontrarse adecuadamente con las propias raíces en el ámbito personal, familiar y espiritual; un trabajo que asegure una condición digna a los trabajadores que lleguen a la jubilación”.

El programa de la OIT para el “trabajo decente” se basa en cuatro pilares: i) el pleno empleo; ii) los derechos de los trabajadores; iii) la protección social; y iv) el método del diálogo social.

##### 4.2.1. El pleno empleo

En lo que respecta a la meta de pleno empleo es necesario recordar que nuestra Constitución atribuye al Estado la función de promover el empleo (art.58) y, asimismo, la de promover a las pequeñas empresas en todas sus modalidades (art.59). Conside-

---

12 BENEDICTO XVI, 2009. *Caritas in veritate*, 63.

rando la elevada tasa de informalidad que aqueja a la economía peruana, esta tarea reviste carácter urgente, pese a la magnitud y complejidad del problema. No será suficiente, para ello, estimular la inversión privada sino, al mismo tiempo, incrementar la inversión pública y promover la asociación público-privada para proyectos en infraestructura y otros semejantes. Las políticas hasta ahora desarrolladas consistentes en estimular la formalización mediante la concesión a las micro y pequeñas empresas de regímenes especiales en materia tributaria y laboral se han demostrado insuficientes para lograr su formalización, por lo que es indispensable adoptar una visión integral que comprenda la capacitación de los trabajadores, el mejoramiento de su productividad, el acceso al crédito y su vinculación a las cadenas de suministros, entre otras medidas.

Para hacer frente al reto del “desempleo tecnológico” provocado por la automatización y robotización del trabajo, será indispensable, como lo recomienda la OIT “Reconocer un derecho universal al aprendizaje permanente y establecer un sistema efectivo de aprendizaje a lo largo de la vida de forma que las personas puedan adquirir competencias, perfeccionarlas y reciclarse profesionalmente a lo largo de toda su vida”<sup>13</sup>.

#### **4.2.2. Los derechos de los trabajadores**

Los derechos más importantes de los trabajadores se encuentran enunciados en nuestra Constitución, en los convenios de la OIT ratificados por el Perú y en la legislación laboral, que ha desarrollado las normas estipuladas en la ley fundamental y en el derecho internacional del trabajo. Adicionalmente, existen derechos creados mediante las convenciones colectivas de trabajo en el marco de la negociación colectiva. En este campo creemos

---

13 Organización Internacional del Trabajo, “Trabajar para un futuro...”. Op cit., p. 55.

que se presentan dos tareas esenciales: 1) su plena vigencia y 2) su extensión hacia el conjunto de los trabajadores.

En el primer caso, además del apoyo que debe merecer el derecho a la organización sindical -que es la primera garante del respeto de los derechos laborales- es necesario consolidar el rol que cumple la inspección del trabajo a través de la SUNAFIL. Dotar a ésta de personal idóneo y suficiente, proveerla de recursos económicos y de herramientas tecnológicas y garantizar la profesionalidad e imparcialidad de sus funciones, es cuestión de la mayor importancia.

Es necesario, además, extender los derechos laborales hacia los vastos sectores de trabajadores que debido a la informalidad predominante se encuentran privados de ellos. Al respecto, se han creado regímenes laborales especiales y transitorios tanto para la microempresa cuanto, para la pequeña empresa, a fin de favorecer su formalización. Sin embargo, sólo se ha realizado en pequeña medida. Es evidente que la devaluación de los derechos laborales no es el camino para su extensión, por lo que será necesario adoptar medidas en otros campos tales como la tributación, el crédito, la simplificación administrativa y la capacitación, para lograr que esos sectores se incorporen a la formalidad y gocen de condiciones de trabajo compatibles con el “trabajo decente”.

#### **4.2.3. La protección social**

Un panorama similar se presenta respecto de la protección social. Únicamente los trabajadores del sector formal están amparados por la seguridad social en materia de atención de la salud y pensiones, mientras que quienes laboran en el sector informal carecen de ella, por completo o, en el campo de la salud, deben acogerse al Seguro Integral de Salud. Esta situación mejorará en la medida que un número creciente de trabajadores se incorporen al sector formal, pero en tanto ello se alcance, es necesario procurar soluciones inmediatas y efectivas. Indudablemente, en cuanto se refiere a



la salud, la respuesta del Estado se materializa en las prestaciones que brinda el SIS, el cual debe ser fortalecido a fin de que pueda ampliar su cobertura hacia todos los trabajadores que no se encuentran cubierto por ESSALUD o alguno de los otros sistemas de prestación de servicios de salud previstos en la legislación (EPS, Fuerzas Armadas y Policiales, etc.). Sin embargo, en el terreno de las pensiones la situación es más delicada al resultar económicamente muy difícil otorgar prestaciones no contributivas a quienes no tienen actualmente acceso a pensiones de jubilación.

#### **4.2.4. El diálogo social**

La negociación y el diálogo social deben constituir elementos privilegiados a la hora de formular políticas sociales y producir la legislación laboral. La negociación colectiva, en el ámbito de las empresas, profesiones o ramas de actividad económica, es un valioso instrumento para la creación y regulación de normas laborales que atiendan a la especificidad de los diferentes ámbitos, sectores o características y, a la vez, regulen las cuestiones relativas a las remuneraciones, la productividad, el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores y, en general, las políticas sociales de las empresas. En tal sentido, el Estado debe cumplir con el deber de fomentar la negociación colectiva que le impone el artículo 28.2 de la Constitución, debiendo, para ello, asumir un rol activo y desechando viejas prácticas restrictivas que permanecen arraigadas en sectores del aparato estatal. En el ámbito nacional, el diálogo social y la concertación deben ser el instrumento para la elaboración de las políticas sociales y, asimismo, normas laborales que sean expresión del consenso entre las partes sociales y acompañen el desarrollo económico del país. A este diálogo, los interlocutores sociales deben aportar transparencia, buena fe, lealtad, sentido de equidad y respeto mutuo, evitando que aquel fracase como producto de la intransigencia o la defensa cerrada y egoísta de intereses.

Lima, 06 de enero de 2021.



## 4. Seguridad alimentaria, nutrición



### La seguridad alimentaria nutricional y el desarrollo rural son tareas pendientes del Bicentenario

**José Tubino Arias Schreiber**

Con motivo del 75avo Aniversario de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), recientemente celebrado el 16 de octubre del 2020, el Santo Padre pronunció un discurso en la Asamblea General de la ONU haciendo un urgente llamado a la Humanidad para acabar con el flagelo del hambre y la desnutrición. Textualmente dijo: “Se necesitan políticas y acciones concretas para erradicar el hambre en el mundo porque a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos decenios, el número de personas que luchan contra el hambre y la inseguridad alimentaria está creciendo y la actual pandemia agudizará todavía más esas cifras”.

El Santo Padre subrayo con fuerza:

*“Para la humanidad el hambre no es sólo una tragedia sino una vergüenza”*

En este artículo comparto con el lector mis apreciaciones que son producto de cuatro décadas de experiencia de vida profesional vinculada al desarrollo agrícola y rural a nivel internacional con organizaciones no gubernamentales canadienses, el gobierno federal de Canadá, y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Asimismo, como empresario privado durante la última década, en el país.

## PREÁMBULO

El Perú posee uno de los mares más ricos del mundo, tanto en recursos hidrobiológicos como con el abundante guano de las islas. Posee también, una geografía diversa con ocho pisos ecológicos y una multitud de micro climas en pisos verticales intermedios; una costa que hace milagros con la irrigación; una sierra andina con montañas cargadas de minerales y cubiertas con pasturas que alimentan llamas, alpacas, vicuñas, ovejas y vacunos, atravesada por valles con productos ancestrales únicos como son la papa y los granos andinos. A esa abundancia, se suma la selva amazónica boyante en biodiversidad, bosques tropicales y el río más grande del mundo. Es un país bendecido con su rico territorio, con una cultura ancestral que fue capaz de construir civilizaciones y un enorme imperio. Un país multicultural con gente emprendedora y pujante. Entonces cabe preguntarse; ¿Por qué Antonio Raimondi lo describió como un mendigo sentado en un banco de oro?

Al iniciarse el tercer siglo de la república, los peruanos aún continúan reclamando unir esfuerzos para enfrentar importantes factores limitantes que frenan su desarrollo. Es fuerte tener que aceptar, que el Perú después de tanto tiempo aún no logra plasmar la identidad nacional más allá del mundial de fútbol, que continúa sin poseer un Estado honorable, ordenador y eficiente que promueva y facilite utilizar el territorio nacional de forma racional, equilibrada y sostenible y sobre todo garantizar la dignidad y el bienestar de la población.

*Ad portas* del Bicentenario, el Estado es débil y disperso en 26 gobiernos regionales y 1,864 gobiernos municipales que no son capaces de invertir

honesto y eficientemente el presupuesto asignado para ejecutar sus proyectos. A la dispersión se suma, la falta de continuidad y pérdida de memoria institucional por rotación continua; escasa capacidad técnico – gerencial y mentalidad burocrática de muchos funcionarios y autoridades. Para colmo de males, el Estado es permanentemente asediado e infiltrado por la corrupción que saquea el tesoro público y por las mafias del narcotráfico y de todo tipo de actividad ilegal. Con la pandemia del COVID-19 ha quedado claro, sin lugar a duda, que el principal factor limitante para el desarrollo del país no es el factor presupuestal; es el capital humano.

Ante este panorama de décadas y de siglos, urge ponerle al país el motor del civismo ciudadano, impulsado con el combustible de capital humano bien formado, con valores éticos y calificado con conocimientos. Por eso, el factor de educación con calidad es tan vital para romper el círculo de dos siglos de subdesarrollo. Para lograr educar y formar capital humano, un requisito fundamental es garantizar que todo ciudadano se alimente nutritivamente para que logre alcanzar su capacidad biológica y así pueda aprender y trabajar.

## **1. Alimentación: requisito vital del desarrollo humano**

Al iniciar este capítulo vale resaltar el significado de la Seguridad y de la Soberanía Alimentaria que fue avalado en la Ley Marco para el Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria que fue aprobada en la 18ava Asamblea Ordinaria del Parlamento Latino Americano (PARLATINO) el 1 de diciembre de 2012 con el apoyo de la FAO:

“Seguridad Alimentaria y Nutricional se define como la garantía de que los individuos, las familias y la comunidad en su conjunto, accedan en todo momento a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, principalmente producidos en el país en condiciones de competitividad, sostenibilidad y equidad, para que su consumo y utilización biológica les procure óptima nutrición, una vida sana y socialmente productiva. La seguridad alimentaria tiene cuatro componentes: a. Disponibilidad: La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes, obtenidos a través de la producción de un

país o de importaciones (incluyendo la ayuda alimentaria) b. Accesibilidad: El acceso de toda persona a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho), para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. c. Utilización: La utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. d. Estabilidad: Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas de cualquier índole, ni de acontecimientos cíclicos.

La Soberanía Alimentaria se entiende como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales”.

Es universalmente sabido, que el alimento es esencial para toda forma de vida, desde la bacteria más simple hasta el ser humano. La alimentación adecuada permite a los seres vivos alcanzar la capacidad biológica de sus genes, sean estos plantas, animales o personas. En consecuencia, una persona mal nutrida, sobre todo en su infancia, no podrá desarrollar su cerebro y su cuerpo para poder tener calidad de vida y ser útil a su sociedad. Poder alimentarse de forma suficiente, permanente y saludable es por lo tanto el componente esencial de la salud integral de la sociedad.

La situación alimentaria y nutricional de la sociedad peruana, según nota de prensa del Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI, 2019), indica que en el año 2018 la desnutrición crónica afectó al 12.2% de los niños y niñas menores de 5 años, cifra que según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) marca un descenso de 5.3% en el último quinquenio. Sin embargo, en ese período la tasa más alta de desnutrición en la población menor a cinco años se reportó que era alta en varias regiones del país,

tales como en Huancavelica con 32%, Cajamarca con 27.4%, además de porcentajes también relevantes en Huánuco, Amazonas, Ayacucho, Apurímac y Loreto. La anemia afectó al 43.5% de las niñas y niños de 6 a 35 meses de edad. Según la información del INEI, el 50.9% de la población infantil en ese rango sufre de anemia en el área rural. Como efecto de la actual pandemia y la consecuente crisis alimentaria, la desnutrición tendrá consecuencias aún más desastrosas.

La desnutrición está directamente ligada a la pobreza, que fue reducida al 20.2% de la población en los recientes años hasta el inicio de la pandemia. Es decir 6.5 millones de personas eran pobres en 2019. Ahora, se calcula, según el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES, 2020) que hay un crecimiento de alrededor del 12% de pobreza desde marzo 2020 en que se inició la pandemia, lo que significa un aumento de 3.8 millones de personas en la pobreza y en la inseguridad alimentaria. Cabe resaltar que, a nueve meses desde su inicio, el Perú aún sufre la pandemia del COVID-19 de forma dramática siendo uno de los países con mayor cantidad de fallecidos por porcentaje de la población a nivel mundial. El virus no da tregua y continúa propagándose de forma impredecible en olas infecciosas en todo el territorio nacional, causando muerte y efectos dañinos en la salud y arrojando a los más vulnerables a la pobreza y a la inseguridad de poder alimentarse.

En pocos meses de pandemia, la economía ha tenido un duro golpe habiendo caído en recesión. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2020) el Producto Interno Bruto (PIB), había tenido una caída del 17,37% en el primer semestre del año, con alguna recuperación en los meses subsiguientes, debido al impacto de una dura cuarentena nacional de más de 120 días con el consecuente quiebre de empresas, alto desempleo y con un pronóstico reservado para el año del bicentenario.

En este contexto desalentador, el Estado y la sociedad en su conjunto requieren emprender acciones de emergencia de impacto rápido, para controlar la pandemia y mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de aquellas personas que no logran alimentarse permanentemente con alimentos suficientes y nutritivos.

## 2. ¿Es posible la migración de la ciudad al campo?

Desde la década de los 40, Lima y otras ciudades del país han recibido el éxodo de habitantes rurales y de las provincias en busca de oportunidades de trabajo y de servicios de salud y de educación y huyendo de la violencia en el campo. Muchos lograron insertarse en la vida urbana y con grandes sacrificios, establecieron negocios propios, construyeron sus viviendas, construyeron nuevos distritos y educaron a sus hijos para ser profesionales. Ciudades como Lima crecieron de 645 mil habitantes en 1940 al estimado de 9.7 millones en el año 2020 (INEI). Con ese crecimiento exponencial, ciudades como Lima están llegando a su límite y requieren de grandes inversiones en infraestructura y servicios. Además, como indican varios estudios, el progreso y la modernidad urbana enfocada en el insaciable consumo material, el hacinamiento, el ruido y la intensidad de la compleja vida cotidiana, son el origen de trastornos psicológicos de ansiedad, depresión, de agresividad y de violencia.

El Dr. Marcelo Sili, de la red Agriterris del INTA, Argentina enfatiza que “queda claro, que, en las últimas décadas, la construcción de la identidad rural ha sido denigrada y sub valorizada mostrando a lo rural como ámbito de escasa capacidad de innovación y desarrollo en contraposición al modelo cultural urbano propuesto como el faro del progreso y la modernidad.” Sin embargo, es sabido que con la degradación de la vida urbana hay un redescubrimiento del potencial del campo por ofrecer una vida cerca de la naturaleza, con ejercicio físico y tranquilidad mental, aire limpio, poca densidad poblacional, viviendas más amplias, costo de vida bajo y autoconsumo, apreciación del paisaje, reencuentro con la cultura y con el sentido social de la comunidad rural, entre otras cualidades. Aun siendo así, la pandemia también nos muestra la contradicción que significa vivir en el campo frente al abandono en que se encuentran los servicios de salud y educación en muchas provincias y en el ámbito rural.

La realidad que vive el país al llegar al Bicentenario de la República, nos muestra cristalinamente como el abandono de gran parte del territorio nacional se debe al insuficiente compromiso político para poner decididamen-



te en práctica las existentes estrategias y planes de desarrollo rural que incluyen el desarrollo de las ciudades intermedias, las provincias, los distritos y las comunidades. Como se dice coloquialmente, las buenas intenciones quedan en el papel.

Es interesante tomar en cuenta que según la clasificación de estudios de estilos de vida urbanos de la Consultora Arellano Marketing que se enfoca en la manera en que vive y consume una persona, un grupo de aproximadamente del 10% de los jefes de familias urbanas peruanas tiene a la austeridad como norma de vida. Es decir, son familias que sobreviven en la ciudad con muy poco, no se endeudan para consumir, son conformistas con lo que tienen, extrañan su tierra, son hogareños y se comportan según sus tradiciones. Ese tipo de persona es catalogada como los austeros y son generalmente la más pobre y sin mayores expectativas de mejorar su calidad de vida en las ciudades. Por lo tanto, es factible que con los incentivos que son producto del desarrollo local, por lo menos ese grupo de migrantes volvería a trabajar en su lugar de origen. Asimismo, también que al haber oportunidades y servicios fuera de las grandes ciudades muchos emprendedores encontrarán allí mejor calidad de vida.

### **3. El poblador rural puede generar ingresos y fortalecer su seguridad alimentaria**

Un mes después de iniciada la pandemia, los medios de comunicación documentaron el éxodo masivo de alrededor de 180 mil personas desesperadas caminando por las carreteras hacia sus pueblos de origen. Abandonaban su hacinamiento en cerros sin servicios y su imposibilidad de empleo digno. Retornaban, muchos de ellos, después de años de sacrificio en condiciones deplorables en busca de la sobrevivencia en las provincias y el campo. Marchaban convencidos de su incapacidad de subsistir en la saturada megalópolis limeña.

Los tiempos han cambiado desde que Lima y otras ciudades ofrecían oportunidades a la población rural. Hoy la migración del campo a la ciudad no garantiza mejor calidad de vida. Estudios de la Organización Interna-

cional del Trabajo (OIT) afirman que la redistribución de trabajadores de la agricultura campesina a actividades urbanas de mayor valor agregado va decreciendo con el crecimiento exponencial de las ciudades del tercer mundo. Esto sucede, mientras que en zonas rurales con potencial productivo hay mejor margen para mejorar la baja productividad de los trabajadores y así incrementar los ingresos de los pequeños y medianos emprendedores. Ese potencial de generación de ingresos rurales y en ciudades intermedias, merece ser reconocido por las autoridades como elemento clave para reducir la pobreza con empleo productivo y digno. Además, de ser un elemento crítico para ocupar y utilizar racionalmente el territorio nacional.

El Bicentenario puede ser un punto de partida para acelerar la descentralización de los servicios básicos de salud y educación a las ciudades intermedias y reparar el daño causado con el desmantelamiento de los servicios de apoyo a los productores rurales, como son el servicio de extensión agrícola y de apoyo a la microempresa rural. Es enteramente posible, poner finalmente en práctica y de forma masiva los incontables estudios de diagnóstico, estrategias y planes formulados en el pasado para desarrollar las potencialidades de los territorios y enfrentar la inseguridad alimentaria. Como lo es también, incorporar en las políticas públicas la diseminación a nivel nacional de los resultados exitosos de una multitud de proyectos, agrícolas y no agrícolas, que han sido y son ejecutados en el país. Para lograr este objetivo, sin embargo, es preciso fortalecer la institucionalidad del Estado y unir fuerzas contando con la participación del sector privado, la sociedad civil organizada y las iglesias.

#### **4. La tarea pendiente: el desarrollo de la economía local y rural**

La economía local depende de todas las actividades económicas que se desarrollan en el territorio, sean la agricultura y ganadería, actividades forestales, la minería, el comercio, el turismo, la artesanía, industria de cerámica, agroindustria, etc. Lo importante es generar ingresos dignos en miles de territorios diseminados en todo el país y profesionalizar y descentralizar los servicios de apoyo económico y social.

Hacerlo aislado y desagregado a través de cientos de municipios distritales, que son el eslabón más débil en la cadena de gobernabilidad y gobernanza pública, ha probado ser ineficiente y muchas veces imposible porque el gasto público a ese nivel responde a intereses y necesidades muy específicas que atomizan la inversión. Además, son iniciativas micro que se quedan cortas de utilizar economías de escala para inversiones de desarrollo integral de forma sinérgica. Como consecuencia de esta realidad, para mejorar la planificación y ejecución de la inversión pública, se requiere la integración de los territorios dándole mayor importancia estratégica a los 196 gobiernos provinciales y a los gobiernos regionales.

En este sentido, se necesita interpretar con una perspectiva de desarrollo territorial el artículo 6 , capítulo 2 de la Ley Orgánica de Municipalidades que estipula que las funciones de las municipalidades provinciales son: dirigir el crecimiento ordenado y armónico de la provincia y de los distritos que la componen, asumiendo la función normativa y planificadora del desarrollo provincial; orientar las acciones de crecimiento urbano; y coordinar la prestación de los servicios públicos de carácter interdistrital. Por consiguiente, las municipalidades provinciales son gobiernos de microregiones que comparten cultura e intereses comunes y que deben tener la capacidad de promover consorcios municipales con sus distritos y movilizar a los actores económicos y sociales en los territorios. El objetivo es hacer uso eficiente de los recursos disponibles tanto locales como externos.

Para lograrlo, se precisa que una instancia ejecutiva de alto nivel del gobierno central refuerce al corto plazo la capacidad de los gobiernos regionales y provinciales con el apoyo de equipos multidisciplinarios técnicos, de planificación y de gestión, que pueden ser estables o itinerantes y estructurados según las necesidades. Estos equipos de apoyo podrían ser gestionados por el Programa Agro Rural del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) que requiere ser reformado y fortalecido prioritariamente para que incorpore la dimensión multi-sectorial del desarrollo rural. Los equipos de apoyo podrían estar compuestos con integrantes del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), de la Escuela Nacional de Administración Pública (SERVIR), del Instituto

Nacional de Innovación Agraria (INIA) y de la Red de Centros de Innovación y Transferencia Tecnológica (CITES) del Instituto Tecnológico de la Producción. El sector privado y las organizaciones no-gubernamentales también tendrían un rol que cumplir para llenar los vacíos del Estado a través de contratos por producto. Vale resaltar que la creación reciente del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego es un paso importante en ese sentido pero que requiere articular con otras instancias para tener un enfoque territorial y multisectorial.

Asimismo, para ejecutar esta tarea pendiente se hace necesario hacer uso extensivo de los efectos multiplicadores de capacitar a capacitadores, aprender haciendo y de diseminar de forma efectiva conocimiento y valores a través de los medios de comunicación, incluyendo educación a distancia por el internet.

## **5. Estrategias, planes, programas en el limbo**

En el año 2014 se lanzó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015 – 2021 con objetivos específicos para garantizar el abastecimiento y consumo de alimentos nutritivos en forma suficiente y continua, sobre todo a la población más vulnerable. Una meta ambiciosa pero urgente del Estado para celebrar el Bicentenario. En esa ocasión, se aprobó un decreto supremo para formalizar el compromiso y se estableció la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMSAN) para velar e impulsar el cumplimiento de las metas contando con la participación de nueve ministerios liderados por el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Red de Municipalidades (REMURPE), la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego, la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), la Asociación Nacional de Empresas Pesqueras Artesanales del Perú (ANEPAP), entre otros.

El Plan Nacional incluyó objetivos estratégicos para garantizar la disponibilidad, acceso a alimentos inocuos y nutritivos y su consumo respetando los hábitos alimenticios y la interculturalidad de las regiones.

También existen el Plan y la Estrategia para el Desarrollo Rural y el Plan para el Desarrollo de la Agricultura Familiar. El problema es que después del entusiasmo y el esfuerzo inicial para ponerlos en práctica, la voluntad política empieza a desvanecerse conforme pasa el tiempo y van cambiando las autoridades y así van cayendo en el olvido por falta de continuidad en la asignación de recursos y de la participación activa de la sociedad. Se cae una y otra vez en el círculo vicioso del “volver a empezar”. Las estrategias, planes y proyectos se ejecutan en el largo plazo.

Con relación a la replicación de los resultados exitosos de proyectos piloto, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha cumplido 75 años en octubre pasado y tiene, así como otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales, más de medio siglo y décadas de trabajo en desarrollo con toda una oferta tecnológica y metodológica dispersa en una infinidad de proyectos piloto que no han sido replicados por cuenta del Estado y que quedan en el olvido. Es por lo tanto constructivo y urgente, no continuar dejando cabos sueltos y sistematizar la oferta en un inventario nacional (base de datos) de tecnología apropiada para el mediano y pequeño productor rural e incorporarla en el saber de las universidades, los institutos técnicos y de los servicios de apoyo a la producción, sean estos estatales, no gubernamentales y privados.

## **6. Sin el agricultor no hay alimentos**

Según el Censo Nacional Agropecuario de 2012, la agricultura familiar es la principal fuente de alimentos para consumo interno produciendo el 70% de la oferta nacional. Sin embargo, según el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el 83.6% de quienes viven en pobreza extrema se dedican a la agricultura. Aun así, la agricultura familiar es generalmente la principal fuente de ingresos para las comunidades rurales contando con 2.2 millones de unidades según el último Censo Nacional Agropecuario del 2012. Allí laboran más de tres millones de trabajadores agrícolas, la mayoría a tiempo parcial porque debido a su baja productividad, minifundios y pocos ingresos sobreviven migrando a trabajar en las haciendas de la costa para la siembra y cosecha o a las zonas urbanas para trabajar como carga-

dores, obreros de construcción, etc. Es así que ciudades como Lima crecen a enormes tamaños con deseconomía de escala con graves problemas, mientras el campo y los pueblos quedan casi vacíos habitados mayormente por personas ancianas.

Una metodología para mejorar la productividad agrícola y los ingresos con fuertes efectos multiplicadores son las Escuelas de Campo. Es una innovadora metodología que se inició en los años 80 en Indonesia por la FAO para el control integrado de plagas en arroz. Debido a su éxito, fue adaptada posteriormente a necesidades locales en Asia, África, América Latina y también en el Perú.

Lo fuerte de esta metodología está en que no depende de un servicio de extensión burocrático y de alto costo ya que el protagonismo para la diseminación del conocimiento y las habilidades está en los mejores productores de las comunidades. Es decir, el aprendizaje se desarrolla en forma horizontal de campesino a campesino. Los llamados Yachachiq son los productores campesinos que capacitan con su conocimiento y trabajo en sus propias chacras que se convierten en lugares de experimentación y aprendizaje. El conocimiento local es enriquecido con conocimiento científico externo mediante el apoyo de extensionistas que fungen como facilitadores. La importancia de este método radica en que la responsabilidad pasa del técnico extensionista a la comunidad y que se respeta la realidad intercultural de la relación campesino – técnico con un enfoque participativo. Igualmente, la metodología desarrolla capacidad de análisis de los problemas y para tomar las decisiones de solucionarlos y además motiva el trabajo en equipo. Vale resaltar que la metodología se introdujo a nivel piloto a fines de los años noventa por la FAO y el Centro Internacional de la Papa en Ecuador, Bolivia, Perú y Ecuador para controlar el tizón tardío de la papa, (rancho), que es la enfermedad más devastadora de los cultivos de papa y tomate. En el país, el proyecto Sierra Productiva, entre otros, utilizan actualmente la metodología de Escuelas de Campo. Esa metodología es también aplicable a actividades rurales no agrícolas. Como tal, es un instrumento de gran potencial para mejorar la productividad de las poblaciones rurales que debería ser masificada a nivel nacional en el marco de la política nacional de generación

de ingresos. Asimismo, los institutos de formación técnica - empresarial (politécnicos) tienen un gran aporte que ofrecer.

Mirando a la historia, después de los negocios guaneros monopolísticos y del dañino Contrato Dreyfus de la década de 1860, reportados por Alfonso Quiroz en su libro Historia de la Corrupción en el Perú, (A. Quiroz, 2013); el guano de las islas le brinda al Perú una segunda oportunidad para generar riqueza. Esta vez, como importante insumo para la agricultura orgánica, actividad que va cobrando importancia cada vez más a nivel nacional y mundial. Vale resaltar que según ficha técnica del Programa Agro Rural del Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), el guano de las islas es un abono orgánico natural completo, ideal para el buen crecimiento, desarrollo y producción de cosechas rentables. Por lo tanto, no es sorprendente que Agro Rural cite como ejemplo a la Asociación de Productores de Marabamba Alto del distrito de Cachachi, provincia de Cajabamba en Cajamarca, que incrementó en 10 veces su producción en cultivos de quinua con el uso del guano de las islas que es comercializado por Agro Rural.

En la actualidad, la Pandemia del COVID-19 viene afectando a la agricultura familiar. Según la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), se debe declarar en emergencia al sector agropecuario dado que, según sus datos, el 30% de los agricultores y ganaderos están afectados por pérdidas en sus cosechas. Además, indica que por falta de capital no tendrían recursos para la próxima campaña de siembra. Mientras tanto, el FAE Agro que es el Programa de Garantía del Estado para préstamos a los productores agropecuarios, al momento de escribir, aún está entrampado en trámites burocráticos. Con la baja producción de alimentos que se perfila, la seguridad alimentaria de la población está en juego.

## **7. Asociativismo: economías de escala y poder de negociación**

El asociativismo con fines productivos le da capacidad y poder de negociación al mediano y pequeño productor para comprar bien, producir bien y vender bien, es decir para generar ingresos. En ese sentido, el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO con el Gobierno de

Bolivia (1996 – 2000), desarrolló en Santa Cruz y en Cochabamba la iniciativa de las Unidades de Servicios Múltiples para los pequeños y medianos agricultores con la finalidad de fomentar y catalizar el asociativismo productivo. La Unidad de Servicios Múltiples motivó la organización de los productores al brindarles acceso a información y conocimiento, la compra asociada de insumos, a tener un lugar de reunión para charlas y asambleas, a contar con un depósito de herramientas e implementos para uso compartido y un espacio para acopiar y almacenar la producción para su procesamiento básico y su agregación de valor (lavado de tubérculos, limpieza de granos, ensacado, acopio de leche en tanque frío, etc.) La Unidad de Servicios Múltiples también permitió la venta asociada de la producción haciendo uso de mayor capacidad de negociación frente a los intermediarios y para contratar el transporte para la venta directa de los productos en ferias y mercados. La Unidad de Servicios Múltiples demostró ser una semilla que, contando con el empuje de los productores y los incentivos necesarios, puede evolucionar a convertirse en una cooperativa de servicios o en una empresa.

Un ejemplo que ilustra la causa de la pobreza de los pequeños agricultores desorganizados fue publicado en el diario La República el 27 de agosto 2020 que reportaba, que “los pequeños productores se veían forzados a vender su cosecha de papa en chacra a 0,25 céntimos, lo que no cubría los 0,80 céntimos de su costo de producción”. Lo sarcástico de todo esto es que la misma papa, después de pasar por las manos de intermediarios, se vende en los mercados a por lo menos dos soles el kilo.

## **8. Hay alto desperdicio de alimentos en el campo y la ciudad**

El agricultor enfrenta grandes riesgos climáticos, de enfermedades y plagas, de fluctuación inesperada de precios y de debilidad para negociar precios. Sumado a estos riesgos está la pérdida postcosecha. Según estudios de la FAO, en el mundo, se pierden o desperdician 1,300 millones de toneladas de alimentos cada año a un costo aproximado de USD 750,000 millones (casi el PBI de un país Sudamericano), mientras hay más de 800 millones de personas que pasan hambre. Los estudios resaltan que los porcentajes de



la pérdida (merma) por grupos de alimentos en América Latina son alarmantes, el 55% en frutas y hortalizas, el 40% en raíces y tubérculos, el 33% en pescados y mariscos, el 25% en cereales, entre otros. El caso del Perú no debe de ser muy diferente. Se estima, que en el país el 33% del total de los alimentos producidos son desperdiciados (Minagri, 2019).

Para reducir la pérdida, en el caso de granos y tubérculos, hay soluciones de almacenamiento de bajo costo como son los almacenes desarrollados por el Centro Internacional de la Papa (CIP) y los pequeños silos de metal (latón) para granos diseminados en proyectos piloto de la FAO que son construidos a bajo costo con la mano de obra de los productores.

El desperdicio no termina en la propiedad rural, continúa en el transporte por el embalaje defectuoso y mala condición de los caminos y también en los mercados donde se seleccionan los productos que llegan defectuosos y se desechan. Sin embargo, como fue hecho en Brasil con el Programa Hambre Cero, los productos desechados en los mercados mayoristas por llegar muy maduros o un poco magullados son recolectados y procesados, en el mismo mercado, en pequeñas plantas de preparación y enlatado de conservas de sopas y guisos que son distribuidos a los comedores populares, asilos y orfanatos. Asimismo, la gran cantidad de desperdicios orgánicos son igualmente recolectados y procesados en plantas especiales para hacer compost de forma acelerada para ser distribuidos a los huertos urbanos comunitarios. No nos olvidemos que el campo exporta la fertilidad de sus suelos en materia orgánica a las ciudades y que la materia orgánica tiene valor como fertilizante y mejoradora de los suelos.

Los supermercados y empresas agro-industriales también generan cantidad de desperdicio de alimentos que pueden ser utilizados, ya que en su mayoría son alimentos inocuos sobrantes o productos procesados próximos a su fecha de expiración. Para utilizarlos los bancos de alimentos se encargan de su recolección y distribución a escuelas, orfanatos, cocinas populares, etc. Existe una red mundial de más de mil bancos de alimentos. El Banco de Alimentos del Perú viene realizando una esforzada labor desde el año 2014 y ha demostrado cumplir un rol importante en la seguridad

alimentaria de los más vulnerables. Está por demás reconocer que estas iniciativas requieren contar con incentivos para ser consolidados y ampliados en la capital y en todas las regiones del país.

## **9. La empresa con responsabilidad social es aliada de la seguridad alimentaria nutricional**

El Instituto Ethos de Sao Paulo, Brasil, es un buen ejemplo de cómo las empresas contribuyen a través de la responsabilidad social empresarial (RSE) al desarrollo de la sociedad y más específicamente a la lucha contra el hambre y la desnutrición reduciendo su propio desperdicio. El Instituto fue fundado en 1998 exclusivamente por empresarios del sector privado con la misión de sensibilizar, organizar y asistir a las empresas en gestionar sus negocios con el compromiso de ser aliadas del desarrollo social y de la sostenibilidad ambiental.

Dentro de ese marco, el Instituto Ethos cumple un papel motivacional generando conciencia social empresarial sobre el hambre y la desnutrición; impulsando la participación de las empresas a reciclar sus excedentes de productos alimenticios; apoyando a desarrollar legislación que recompense a las empresas a través de incentivos fiscales; y generando una red de solidaridad empresarial aliada con los bancos de alimentos y las organizaciones que proveen servicios sociales. En la actualidad el Instituto Ethos tiene más de mil empresas asociadas de todo tamaño articuladas en una red de solidaridad empresarial que factura aproximadamente un tercio del PIB brasilero.

Múltiples empresas de producción, distribución y comercialización de alimentos son parte de la red. Tales como el Grupo de Supermercados Pan de Azúcar que, con sus aproximadamente 500 supermercados a nivel nacional, abastecen a los bancos de alimentos de su región con los excedentes que iban a ser descartados. Como ilustración del impacto de esta iniciativa empresarial, vale resaltar que en el año 2004 la empresa abasteció 450 toneladas de productos que iban a ser desechados y que sirvieron para alimentar a 55,000 niños, 5,000 ancianos, 2,900 habitantes de la calle y 96,000 personas de comunidades de bajos recursos (Ethos, 2005). Otro

ejemplo es la iniciativa de los empresarios comerciantes de frutas y hortalizas del mercado mayorista de Sao Paulo (Companhía de Entrepostos e Armazéns Gerais de Sao Paulo- Ceagesp), uno de los mercados mayoristas más grandes del mundo. Este gran mercado, producía en el año 2003 un promedio de 100 toneladas de desperdicio orgánico al día que era clasificado en tres categorías: a) frutas y hortalizas maduras o golpeadas en condiciones aceptables para consumo humano pero que no están aptas para ser vendidas; b) alimentos utilizables para la alimentación animal particularmente los residuos de pescado que son convertidos en harina; y c) productos orgánicos no aptos para el consumo humano y animal que son utilizados para hacer compost y producir humus que era usado como fertilizante orgánico en huertos escolares y comunitarios.

La Ceagesp tenía durante mi experiencia como Representante de la FAO en Brasil, su propio banco de alimentos que distribuyó 760 toneladas de alimentos a 300 entidades sociales en 2004. Además, en el mismo mercado había plantas de procesamiento para hacer harina con los residuos hidrobiológicos y para hacer humus.

## **10. La cadena de intermediación entre el productor y el consumidor es injusta**

El momento más vulnerable del agricultor es cuando vende sus productos, sobre todo si son frutas y hortalizas perecibles y tiene que vender bajo presión. Como consecuencia, la tendencia para el pequeño agricultor desorganizado es vender sus productos a un precio bajo. Subsecuentemente, el precio de los alimentos a través de la cadena de intermediación sufre un notable incremento que culmina con el precio generalmente alto que paga el consumidor en el mercado. Es así como la mayor ganancia se queda en la cadena de intermediación entre los dos extremos. De allí la importancia de acortar la cadena de comercialización en lo posible con las ferias y mercados de productores y con las cadenas de mercado justo.

Como consecuencia de la pandemia, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) está promocionando con acierto los mercados itinerantes y fe-

rias ecológicas que precisan ser instituidos formalmente para ser un canal permanente de comercio solidario de alimentos, principalmente para la población vulnerable. Asimismo, las ferias dominicales son una tradición en muchos distritos del país, como también lo son las ferias agropecuarias y de la producción en las regiones y provincias. De allí que la alianza entre los municipios y gobiernos regionales con las asociaciones de productores debe ser fortalecida para ampliar su cobertura y permanencia, ya que muchas de ellas duran pocos días. Igualmente, vale resaltar el valor de la cadena de comercialización de productos tradicionales, como son las papas nativas, los granos y tubérculos andinos y la gran variedad de productos amazónicos, entre otros, para la gastronomía nacional. Esa iniciativa entre empresarios de la gastronomía y productores campesinos es generadora de ingresos y motivadora de la conservación de la gran biodiversidad que posee el Perú.

Existe una dicotomía entre la dificultad del productor familiar para vender su producción a precios justos y la del Estado para adquirir productos frescos y nutritivos para los programas sociales en los municipios. Es por esa razón, que la compra local de alimentos genera un círculo virtuoso desarrollando la economía local, generando ingresos para los productores y a la vez mejorando la calidad nutricional de los alimentos consumidos en los programas sociales.

Específicamente, en el caso del Programa Nacional de Alimentación Escolar, Qali Warma, que atiende a más de 3.5 millones de escolares cada día, su complicada logística centralizada le requiere en gran medida adquirir alimentos que son procesados. Son alimentos no perecibles al corto plazo que son almacenados y transportados largas distancias para ser distribuidos; como son las harinas, fideos, arroz, galletas, conservas, etc. Estos alimentos por más que sean fortificados, no reúnen todas las condiciones para garantizar una dieta nutritiva y sana por no incluir suficientes raciones de productos frescos. El esfuerzo que hace el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) para incluir productos frescos en la dieta escolar con compras locales enfrenta los problemas propios de la débil capacidad de gestión de los municipios. Por consiguiente, la compra local de alimen-

tos para los programas sociales es una iniciativa que merece ser política de Estado en apoyo a la agricultura familiar y de la salud nutricional de la infancia. Además, es fundamental contar con el apoyo de los padres de familia y de los principales actores a nivel local. ¿Qué mejor que una familia sepa que lo que produce en su chacra lo comerá su hijo en la escuela y que a la vez tenga un ingreso por hacer eso? ¿Qué mejor que los padres de familia participen para asegurar la transparencia en las compras?

Lo ideal es que los alimentos sean preparados en el lugar donde van a ser consumidos para mejorar la dieta de los escolares. De allí que es necesario que las escuelas cuenten con propias cocinas. Para escuelas más pequeñas, es posible instalar cocinas que atienden varias escuelas en el distrito. Los ingredientes para llevar a cabo esta iniciativa son la voluntad política de las autoridades y la participación de los padres de familia.

## **11. Sin ingresos no hay acceso a la comida**

Producto de la pandemia, somos testigos de la desesperación de personas vulnerables en las zonas marginales de las ciudades para alimentarse. El poblador urbano pobre es el más expuesto al hambre y a la desnutrición porque sin dinero no tiene acceso económico a los alimentos. Mientras, el habitante rural puede tener acceso directo sobreviviendo con lo que produce y por haber más cohesión social en las comunidades. Consecuentemente, el habitante urbano pobre depende en gran medida de programas sociales que son confiables para poder comer.

Con la pandemia, la capacidad de compra de las personas ha empeorado notablemente y ha llegado a ser casi nula en muchas familias pobres. Por eso, para poder sobrevivir al hambre, las familias han optado por organizar ollas comunes como estrategia de sobrevivencia. Lamentablemente, muchas ollas comunes que alimentan a varias familias en las zonas marginales carecen de asistencia por parte de sus municipios y generalmente se ven obligadas a preparar alimentos calóricos de bajo costo y de deficiente calidad nutritiva. De allí, que muchas veces las ollas comunes tengan que depender en gran medida de la solidaridad de los vecinos y de donaciones

esporádicas que no garantizan la alimentación adecuada y permanente de esas familias.

Para mejorar la seguridad alimentaria en los barrios de bajos ingresos, las ollas comunes podrían evolucionar con el apoyo de sus municipios, del Ministerio de Inclusión Social y del sector privado, no gubernamental y de las iglesias, para ser incorporadas en una estructura institucional de cocinas populares dentro del marco de la seguridad alimentaria, dotándolas de cocinas a gas y refrigeradoras (se estima que el 30% de hogares en Lima no tienen refrigeradora) y abastecidas por los bancos de alimentos, programas sociales y mercados de productores. Hay que considerar también que las cocinas populares liberan a las familias de tener que buscar sus alimentos y prepararlos individualmente dotándolas de libertad para trabajar y cuidar a sus hijos. También son importantes para alimentar a los ancianos y enfermos desposeídos de su barrio.

Complementariamente, los municipios pueden dar a los vendedores ambulantes de alimentos los incentivos para que esa semilla de fuerza emprendedora salga de las calles y germine en comedores populares organizados a manera de los comedores de los centros comerciales. Es decir, espacios adecuados con puestos de comida individuales y diversos, con mesas compartidas. Esa iniciativa generaría así un círculo virtuoso de generación de empleo digno y de alimentación saludable a bajo costo.

Para los trabajadores formales, las empresas pueden concesionar comedores que brinden una buena alimentación a costo reducido a sus trabajadores o hacerlo directamente con bonos de alimentación como parte de su paquete de incentivos laborales.

Otras alternativas para mejorar la dieta ofrecida por los programas sociales de apoyo a la seguridad alimentaria con alimentos frescos son los huertos escolares que además de producir alimentos para la escuela son espacios de aplicación de la teoría y de aprendizaje práctico. Asimismo, los huertos comunitarios pueden aprovechar terrenos públicos en los distritos, como puede ser un área determinada de un parque, que dotados de agua

pueden ser convertidos en huertos para autoabastecimiento de productos frescos. Esta es una práctica de agricultura urbana común en muchos lugares del mundo que genera beneficios aparte del autoabastecimiento para la alimentación; como es el reforzamiento del emprendimiento, de la autoestima y del espíritu comunitario. Los huertos son también, un lugar de constructiva distracción al aire libre, de reciclaje de residuos orgánicos, y que contando con excedentes también son fuente de ingresos. Esta iniciativa requiere sin embargo el apoyo municipal para encontrar los lugares adecuados, dar permisos y apoyar con insumos y con la organización y motivación de los vecinos.

## **12. Educación nutricional en escuelas y medios de comunicación**

La malnutrición y la desnutrición conviven en la sociedad. La obesidad es cada vez más un problema crónico con personas que se alimentan mal y el origen de muchas enfermedades. En consecuencia, el hambre y la obesidad son síntomas de una extensa crisis alimentaria a nivel mundial incitada por la ignorancia nutricional y la publicidad engañosa que resulta en el consumo de dietas ricas en alimentos altos en calorías, cargados de grasas, sodio y de aditivos como son los preservantes, colorantes, saborizantes, etc. El caso del gran consumo de bebidas gaseosas altas en azúcar en poblaciones de bajos recursos es típico.

Adicionalmente, los alimentos también pueden estar contaminados con residuos de pesticidas mal aplicados, antibióticos, hormonas, etc. que llegan al mercado por la irresponsabilidad del productor y la incapacidad del sistema de control de calidad de los alimentos. El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) debe trabajar de forma coordinada con los municipios y contar con suficientes laboratorios para analizar los residuos agrícolas en verduras, hortalizas y niveles de hormonas y antibióticos en las carnes.

De forma adicional, el consumidor debe de ser capaz de seleccionar los alimentos que consume. Esa capacidad se logra con educación e información (etiquetado). Por eso, la educación nutricional es un componente

curricular importante en la educación escolar y los medios de comunicación son indispensables para que la información generadora de conciencia alimentaria esté disponible al consumidor.

### **13. El agua como alimento e insumo**

El agua es un «nutriente esencial» para la vida, que junto a los demás líquidos que ingerimos hace posible todas las reacciones químicas celulares, el transporte de nutrientes, células, hormonas, enzimas, y proteínas, así como de las sustancias de desecho a través de la sangre, linfa y orina (Wikipedia).

Existen grandes deficiencias en las zonas periféricas de las ciudades para el abastecimiento de agua. De acuerdo con la ONG Oxfam, entre 7 y 8 millones de peruanos/as aún no tienen agua potable, siendo Lima la ciudad más vulnerable por estar asentada en un desierto con 9 milímetros de lluvia al año. El abastecimiento de agua de alrededor de 1.5 millones de habitantes de Lima tienen un abastecimiento precario y caro, mayormente a cargo de camiones cisterna privados y sin mayor regulación. En consecuencia, no es novedad saber que se requiere mayor compromiso del Estado para su abastecimiento.

Sin agua no hay agricultura y sin agricultura no hay alimentos. El agua es el insumo más importante para la agricultura como lo es también para otros usos. Un problema con el agua es su disponibilidad por la ubicación de las fuentes, que en casos como los de las irrigaciones de la costa requieren de costosos transvases para hacerla disponible. No obstante, según datos del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (Senamhi), la costa peruana o tiene una humedad relativa promedio que varía entre el 82 y el 86% siendo más alta en el invierno pudiendo llegar en la zona de neblina de las lomas a 100%; la sierra tiene una precipitación pluvial anual promedio de 800 mm/año, con zonas de mayor precipitación, concentrados en los meses de lluvia; y en la selva llueve copiosamente entre 2,600 mm a 4,000 mm/año con máximas aun superiores. Es decir, existe agua limpia disponible en la humedad de la atmósfera de la costa y en la lluvia de la sierra y selva que puede ser utilizada invirtiendo en sistemas para la cosecha de



neblina en la costa y de cosecha de agua de lluvia en la sierra y selva a través de diversos sistemas ya comprobados, que incluyen su captación y almacenamiento en cisternas y lagunas para uso en el momento y posterior.

Una tecnología apropiada para riego de bajo costo es utilizar la fuerza de la gravedad en las pendientes montañosas para impulsar a presión agua almacenada en las partes altas llevándola entubada a áreas de cultivo para regar por aspersión frutales y hortalizas. Este riego tecnificado de bajo costo tiene gran potencial para permitir que el pequeño agricultor organizado diversifique su producción a cultivos de alto valor para aumentar notablemente sus ingresos.

Considerando que el subsuelo es un depósito de agua por excelencia que nutre pozos y manantiales, los bosques, la cobertura vegetal y las trincheras de infiltración son vitales para reducir la escorrentía superficial del agua, reducir la erosión y hacer posible la absorción del agua en el suelo como si fuera una esponja. El agua de manantial en la sierra, aparte de su uso para consumo humano, es insumo para la acuicultura de truchas que es integrada con el cultivo de huertos y crianza de animales.

El potencial de la acuicultura en la selva es básicamente ilimitado por la gran riqueza hidro-biológica de la Amazonía tanto para consumo humano como para peces y batracios ornamentales. La producción de paiche en estanques y en jaulas flotantes en lagunas ya es una actividad establecida, produciéndose ejemplares de alrededor de 10 a 12 kg de alta calidad comercial y de valor tanto nutricional como económico. Otra alternativa de la acuicultura es la producción de tilapia que se produce en abundancia en la selva alta, principalmente en el departamento de San Martín y también en la costa de Piura y Lima.

La acuicultura en el mar, ríos y lagos es una fuente inestimable de alimentos para la población que requiere ser priorizada en la política nacional de seguridad alimentaria y de generación de ingresos y potencializada en la práctica con servicios de apoyo, como son la producción de alevinos y la asistencia técnica.

## 14. El calentamiento del planeta afecta la seguridad alimentaria

El calentamiento global tiene un tremendo poder destructivo, cuyos efectos vemos en las grandes inundaciones e incendios, extinción de especies, pérdida de glaciales, calentamiento de los mares, sequías, huracanes, etc. Como consecuencia del aumento de la temperatura promedio de la Tierra, se va perdiendo el equilibrio alcanzado a través de millones de años en la biósfera para propiciar la vida. Se podría decir que con el aumento de la temperatura la biósfera está enferma con varios grados de fiebre.

Toda esta situación de fenómenos extremos afecta la producción de alimentos y por ende la seguridad alimentaria a nivel planetario. Particularmente la alimentación y nutrición de las grandes concentraciones de población vulnerable en las ciudades que dependen de ser abastecidas con alimentos por el campo. La competencia desesperada por alimentarse es origen de violencia, delincuencia, corrupción, etc. que originan toda una cadena de eventos destructivos contra la vida.

A pesar de que la catástrofe del calentamiento del planeta es peor que cualquier pandemia, la sociedad continúa enfocada en intereses cortoplacistas sin actuar de forma decidida. Todo lo contrario, la sociedad viene reaccionando durante décadas de forma tímida por ser una crisis de baja intensidad que es manipulada por intereses privados y frenada por la ignorancia.

La pandemia del COVID-19 es una clara lección que nos enseña lo que significa una crisis humanitaria a nivel planetario. La diferencia de una pandemia sanitaria como ésta con el calentamiento global es que no existirá remedio para volver a la normalidad y que perdurará de forma incremental afectando la totalidad de la vida por siglos o tal vez milenios. Esperemos que la sociedad aprenda la lección que nos da este virus.

A las pocas semanas de cuarentena pudimos observar cómo mejoró el bienestar ambiental en el mundo entero. Eso no quiere decir que debemos ir a los extremos y vivir permanentemente en cuarentena, pero sí nos dice que la responsabilidad social y la solidaridad son posibles en la escala local,

nacional e internacional y que la humanidad, cuando supera la ignorancia y el egoísmo, cuenta con cualidades para adecuar racionalmente su crecimiento poblacional, su comportamiento y su nivel de consumo. También podemos aprender del crecimiento y contagio desenfrenado del Coronavirus que la vida no tiene fronteras territoriales y que para enfrentar crisis globales es imprescindible evolucionar de la conciencia local y nacional hacia la conciencia global y planetaria.

Ante las consecuencias del calentamiento de la Tierra, no queda otra salida que reducir la contaminación y fortalecer la resiliencia de los sistemas alimentarios en el tercer siglo de la República, con el manejo sostenible de cuencas y bofedales, la conservación y el uso racional del agua, reforestación masiva, almacenamiento de materia orgánica en el suelo, reducción de la erosión e incorporación de materia orgánica en los suelos, etc. Es relevante resaltar, que mientras el exceso de carbono en la atmósfera es un problema por el efecto estufa, el carbono en la forma de materia orgánica incorporada en el suelo es una solución como fuente de nutrientes y mejoradora de la calidad física del suelo para la retención de la humedad y su des compactación.

## EN CONCLUSIÓN

Al iniciarse el tercer siglo de la República, la sociedad peruana ya ha vivido la compleja y aleccionadora historia que se inició en 1821. Por lo tanto, ya es evidente que ha llegado el momento de unir esfuerzos para sobreponer los conocidos factores limitantes que han frenado su desarrollo. Que es tiempo, para que ponga en práctica, de forma persistente en el largo plazo, el saber que posee para construir su ciudadanía con conocimiento y valores para desarrollar su capital humano con igualdad de oportunidades de educación y generación de ingresos. Que es urgente la etapa para fortalecer la capacidad de un Estado profesional dentro del marco de la subsidiariedad y de la economía social de mercado. Que es hora de habitar y gestionar racionalmente el territorio nacional y de cuidar la Pachamama, la naturaleza, nuestra Casa Común. Que no es tarde, aún posible, asegurar la necesidad más básica, que es el Derecho Humano a la Alimentación de su población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alimentar as Cidades. Um desafio para as cidades e Autoridades Locais, FAO, 1999.
- Aportes para el Debate en el Marco del Año Internacional de la Agricultura Familiar, Grupo Temático “Soberanía Alimentaria y Agricultura Familiar. Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI), 2014.
- Avanzando hacia sistemas alimentarios sostenibles y resilientes para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional. Folleto de la Representación de la FAO en el Perú.
- Brazil´s Food Security Policy, Zero Hunger / Fome Zero; Andrew Mc Millan / FAO, 2003.
- Compromisso das Empresas com o Combate ao Desperdício de Alimentos, Instituto Ethos, Sao Paulo, Brasil, 2005.
- Contribución del Agua a la Seguridad Alimentaria y a la Nutrición. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial / FAO / 42 periodo de sesiones, 2015.
- Educando com a Horta Escolar, II Encontro Nacional do Projeto, Brasilia 22 – 24 abril, 2009. ([educandocomahorta.org.bra](http://educandocomahorta.org.bra))
- El Estado de la Seguridad Alimentaria – Nutricional (SAN) en el Mundo. FAO/FIDA/OMS/PMA/UNICEF. SOFI 2020.
- Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, lineamientos de política; Decreto Supremo 065 – 2004 PCM, Gobierno del Perú.
- Estrategia Nacional para la Agricultura Familiar, 2015 – 2021, Agro-Rural, Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri).
- Ley Marco para el Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, aprobada en la 18ava Asamblea Ordinaria del Parlamento Latino Americano, 1 diciembre 2012, Panamá.
- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 2015 – 2021, Ministerio de Agricultura y Riego, (Minagri).
- Prepublicación de Especificaciones Técnicas de Alimentos 2020, Qali Warma, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis).

Programa de Campo de la FAO en El Salvador, 1991 – 1996.

Programa de Campo de la FAO en Bolivia, 1996 – 2000.

Programa de Campo de la FAO en Brasil, 2001 – 2010.

Programa de Organizacao Produtiva de Comunidades, PRODUZIR, Ministerio da Integracao Nacional do Brasil, 2008.

Projeto Fome Zero, Política de Seguranca Alimentar para O´ Brasil, Instituto Cidadania, Sao Paulo, Brasil, 2001.

¿Qué es la ruralidad?, Marcelo Sili, Agriterris 23.04.2009, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA, Argentina.

Seguranca Alimentar y Nutricional, Renato Maluf, Editora Vozes, 2007, Petrópolis, Brasil.

Treinta Años de Escuelas de Campo, Ficha técnica de la FAO, 2008.

Webinar. Hambre y seguridad alimentaria en el contexto COVID 19, presentación del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 19 agosto, 2020.



## 5. Educación



### La educación en el Bicentenario del Perú: problemas y expectativas

**Mauricio Zeballos Velarde**

El Perú llega a su bicentenario con una realidad educativa que tiene muchos problemas, pero también una perspectiva muy grande. Si comparamos la realidad educativa de los primeros tiempos de la República podríamos señalar que la oferta educativa se ha extendido tremendamente. De hecho, la realidad nos muestra que la cobertura en un país con una geografía y con un problema de acceso tan complejo se ha ampliado de manera exponencial.

Muchas veces señalamos que la educación en el pasado era de mejor calidad. La profesión de maestro era una profesión muy prestigiosa y las escuelas eran centros académicos muy reconocidos en las ciudades, pero lo cierto es que efectivamente la educación era de muy buena calidad, como en general todos los servicios que brindaba el Estado, pero el acceso a ella era una exclusividad para muy pocos; y eso respecto de la educación

básica, si hablamos de la educación universitaria tendríamos que considerar de una élite muy pequeña y muy privilegiada: un porcentaje ínfimo de la población podía acceder a la educación superior y eso ha sido así hasta muy entrado el siglo XX.

Los desafíos, sin embargo, siguen siendo inmensos. Hay un problema de disparidad muy grande: tenemos centros educativos de muy alta calidad tanto en la educación básica como educación superior, centros educativos que se miden con estándares internacionales cuyos estudiantes participan en programas mundiales de Calidad Educativa, pero también centros educativos donde los alumnos terminan todo el proceso de la educación básica sin haber adquirido las capacidades elementales de una persona que quiere continuar con su formación ciudadana. Las fallas en la supervisión, por ejemplo, de la educación particular ha permitido la proliferación de colegios particulares muy pequeños que no pueden garantizar ninguna calidad y cuyos estudiantes van avanzando en el proceso educativo, pero sin completar las capacidades y las competencias elementales que son necesarias para el desarrollo personal y profesional futuro.

Además de ello las dificultades de acceso y la geografía peruana ha contribuido a la dispersión de la población y a la dificultad también de atender a esta población por parte del Estado. Esto tiene como consecuencia que muchas veces los niños y jóvenes son tremendamente descuidados por los docentes, quienes pueden acceder a ellos sólo en un porcentaje muy bajo con respecto a lo que debería ser la cantidad de horas necesarias para completar el ciclo educativo. A esto hay que sumar las dificultades para mantener una política educativa estable, los cambios continuos el currículo escolar, las diferentes ideas que se imponen con los cambios de Gobierno y la falta de continuidad en las experiencias que son exitosas por razones políticas genera también una frustración en la ejecución de los modelos educativos lo que tiene como consecuencia una formación deficiente e incompleta.

No podemos dejar de mencionar las consecuencias que está trayendo el cambio de época que experimentamos a partir de este siglo con la explosión de las ofertas de los servicios educativos no escolarizados, la gene-



ración de cada vez más programas multigrado y el incremento de la oferta educativa particular, y esta realidad de este último año 2020 en el cual una pandemia inesperada e inevitable ha generado una dinámica muy especial en la metodología de la educación, una dinámica que ha demostrado una vez más las enormes desigualdades en el sistema educativo peruano.

Así, mientras los colegios particulares han podido responder a las necesidades de sus estudiantes mediante modernas plataformas virtuales, metodologías innovadoras que han probado ser exitosas en distintos espacios en el mundo, en los colegios nacionales los alumnos de la educación pública, que son la inmensa mayoría, no han podido resolver el problema de su aprendizaje este año a pesar de los esfuerzos del Ministerio de Educación por atenderlos. Del mismo modo, la educación especial, la educación para adultos y la educación intercultural se ha visto tremendamente afectada porque no hemos tenido una solución para ellos, considerando este contexto de la pandemia. Sin embargo, como muchos momentos de la historia, una crisis genera también una oportunidad, por ello de pronto allí en esta búsqueda de soluciones podemos encontrar también herramientas que puedan contribuir a la respuesta de los desafíos que nos presenta la educación peruana hoy en día.

## **1. Breve evolución histórica de la educación peruana en los 200 años de independencia**

Los primeros años de la República marcan una preocupación de los gobiernos por la instrucción pública básicamente en las ciudades: la atención y la cobertura era pues muy baja. A esto se debe sumar la poca continuidad de los gobiernos de inicios de la República, los cambios constantes en el Gobierno y por supuesto en todas las políticas públicas; esta inestabilidad política también tenía consecuencias en la falta de lineamientos educativos.

Como suele ocurrir muchas veces, se identificó el mejoramiento de la educación con la mayor construcción de centros educativos. Así, por ejemplo, Ramón Castilla realizó diversas obras construyendo centros educativos. También se crearon la inspección general de instrucción primaria y la Dirección General de estudios en el Gobierno de Prado.

Una situación aparte fue la llegada de congregaciones religiosas vinculadas a la enseñanza que formaron y fundaron colegios, centros educativos para atender fundamentalmente a la población de las grandes ciudades. Las congregaciones religiosas apostaron en el siglo XIX por los grandes centros educativos para atender a la población que después sería gobernante y así los principios religiosos que ellos enseñarían se verían reflejados en esta nueva clase social que se convertiría después en la clase política.

A inicios del siglo XX, el Gobierno de José Pardo impulsó una primera reforma educativa que ordenó y organizó lo que hasta ese momento había. Él impulsó fundamentalmente la educación primaria que en ese tiempo era todavía un privilegio de muy pocos y por supuesto solamente de varones. Después de ello se establecieron las escuelas ocupacionales, escuelas de artes y oficios y también se dio un impulso particular a la educación privada. Finalmente, se dio impulso a las clases nocturnas para la población con menos capacidad adquisitiva.

La educación gratuita se extendió con el presidente Leguía y también se dio impulso a una Secundaria Obligatoria, por un lado, común y por el otro una profesional. Durante el Oncenio se impulsó también la creación y el aporte de las universidades. En ese tiempo en Lima sólo existía la Universidad San Marcos, pero entonces fue creada la Universidad Católica en el año 1917. Además, unas pocas ciudades peruanas podían exhibir ya universidades menores: la ciudad del Cuzco, la ciudad de Arequipa y la ciudad de Trujillo.

Cuando el siglo XX fue avanzando, en el Gobierno de Prado, se estableció la educación infantil para niños de 4 a 7 años y además la educación primaria obligatoria desde los 6 años y la educación secundaria con la opción de la educación técnica, la normal o sea para los que querían ser profesores, o la artística a partir del tercero de Secundaria; y también la superior.

De esta manera se seguía la tendencia del mundo básicamente impulsada por la educación francesa que asociaba la educación inmediata con el ejercicio de algún oficio que pudiera aprenderse. Algo de ello ha quedado todavía en secundaria en lo que ha sido la asignatura de formación laboral

durante mucho tiempo. Es decir, la posibilidad de que el joven termine la secundaria con un oficio ya aprendido que le permita desarrollar una competencia y le permita ejercer un trabajo inmediatamente después de la secundaria. Sin embargo, los centros de educación superior eran accesibles a un porcentaje ínfimo, a una muy pequeña élite de la sociedad peruana.

En el año 1945 el presidente Bustamante y Rivero, socialcristiano, por cierto, estableció la gratuidad de la enseñanza de la secundaria para todos los alumnos que egresaban de las escuelas fiscales, como se llamaban a las escuelas que eran administradas por el Estado. Esa medida trajo como consecuencia la expansión de la secundaria, aunque aún entonces los profesores no tenían las instalaciones adecuadas.

Por esta época, el Perú comenzó a experimentar un fenómeno que se repetía en todos los países latinoamericanos: una migración masiva del campo a la ciudad porque los gobiernos durante todo el siglo XIX y buena parte del XX había olvidado la situación del campo: por eso la diferencia del atraso de las áreas rurales con respecto de las áreas urbanas era una diferencia enorme e insalvable; esto generó un proceso migratorio masivo fundamentalmente desde la mitad del siglo XX.

Es a partir de esta nueva realidad que empieza a expandirse la educación secundaria y técnica, y las ciudades peruanas que empezaron a crecer de una manera exponencial fundamentalmente la ciudad de Lima, pero también Arequipa y Trujillo. Finalmente es a partir de esta época que se inicia una expansión de la educación hacia el campo en una política que se llamaba alfabetizar y castellanizar a los peruanos particularmente a los migrantes. El presidente Odría aprobó un Plan Nacional de educación que incluyó la construcción de grandes unidades escolares en las distintas ciudades peruanas. También creó diversas universidades descentralizadas para atender a una creciente población de egresados de Secundaria lo que constituía un fenómeno que se veía por primera vez en el país.

Luego llegaría el Gobierno de Manuel Prado que impulsó la formación técnica con la Fundación del Senati y también permitió la creación del sindicato de profesores SUTEP.

El Gobierno de Belaunde impulsó una reforma educativa para generar la gratuidad de la enseñanza estatal para todos los peruanos, además impulsó la masificación de ingreso a las universidades, pero también redujo la jornada escolar que entonces era mañana y tarde a sólo las mañanas. En este punto nos encontramos con la reforma educativa del Gobierno de Velasco para quien la educación estaba asociada necesariamente a un tema político económico y social y tenía que comprometer a la comunidad para lograr una identificación de la Juventud con los valores revolucionarios, con el valor del desarrollo nacional y también con la reforma de las bases económicas y sociales sobre los cuales estaba sustentada la revolución que él quiso impulsar: “Una socialdemocracia con plena participación”.

La propuesta educativa del Gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas perseguía en primer lugar la vinculación entre la educación y el trabajo porque se trataba de disminuir la brecha de la pobreza y buscaba capacitar a los peruanos en el trabajo productivo científico y tecnológico para que de esta manera se eliminen las barreras y los privilegios socioeconómicos.

En segundo lugar, se trataba de despertar una conciencia revolucionaria que sea favorable a la transformación del sistema y por último una autoafirmación nacional que terminó siendo extremadamente nacionalista.

Una innovación muy interesante de este periodo fue la inserción de la modalidad no escolarizada destinada a capacitar a trabajadores de diversos sectores de la actividad social y económica nacional que no podían asistir a la educación básica general. Gracias a este sistema por primera vez personas con diferentes tipos de condiciones excepcionales como deficiencia mental, problemas de audición problemas de conducta o simplemente una edad distinta a la edad esperada para el grado podían acceder a la educación, esto entonces se denominó educación especial y se impartía en las escuelas superiores de educación (ESEP).

A partir del año 1980 y en el segundo gobierno del arquitecto Fernando Belaunde, a partir de la Ley General de Educación N° 23384, se buscó fortalecer el papel del docente en la educación y también extender la educación a los rincones más alejados del país.

Debido a la complejidad de la realidad peruana se establecieron dos formas educación: la educación formal que podría ser escolarizada y no escolarizada y la educación no formal que se caracterizaba por el aprendizaje autónomo de cada estudiante y también por la activación de agentes educativos no convencionales, como por ejemplo: la familia, la comunidad religiosa, la parroquia. Estos agentes eran muy útiles sobre todo en zonas del país más distantes de las ciudades en donde los maestros no podían llegar y si llegaban no podían quedarse.

El segundo gobierno de Alan García se planteó una nueva reforma educativa consistente en la renovación de la estructura de los niveles de educación básica y la educación superior. Lamentablemente la crisis económica de los años 86 y 87 en adelante y también la crisis política sumada al escenario del terror sembrado por el Sendero Luminoso y otros grupos terroristas, impidieron el desarrollo de la educación nacional y más bien contribuyeron a un retroceso en la universalización de la educación y el acceso a la educación en las áreas remotas en ese momento amenazadas por las incursiones terroristas.

Durante los 10 años del Fujimorato a partir del año 1990 se impulsó básicamente el incremento de infraestructura para la educación nacional. Así, se construyeron muchos colegios, escuelas básicamente en ciudades peruanas, algunas ciudades alejadas del centro del poder en el país. Durante este tiempo también se limitó el poder del SUTEP el sindicato de trabajadores de la educación peruana, lo que redujo significativamente las demandas de este grupo de profesores y las huelgas de maestros que había sido moneda corriente los años anteriores.

Sin embargo, también en ese tiempo se descuidó la formación y la atención al personal docente, se intensificó la concentración y el centralismo de la educación en el Ministerio de Educación, los intentos de municipalización de la educación fracasaron, como también los intentos de descentralización la mejora de la educación se concentró en la compra de equipos, por ejemplo equipos de computación, y en la construcción de centros educativos; pero no en la formación de docentes o en el incremento de la calidad de la oferta educativa .

El gobierno de Fujimori también dio un impulso a la educación privada al relajar las exigencias propias de esta actividad, en línea con la política general del Gobierno de estos años lo que en la práctica produjo una explosión de la oferta educativa particular en cuanto empresas educativas y también una gran ampliación de la oferta universitaria, fundamentalmente mediante empresas universitarias que vieron en ese relajamiento de las exigencias nacionales, una oportunidad de negocio importante para aprovechar las grandes brechas educativas de la población peruana en la educación superior.

Las consecuencias inmediatas de estas medidas fueron la reducción de la calidad de la oferta de los docentes y también la reducción de la cobertura educativa especialmente en secundaria, esto incrementó la migración hacia las ciudades intermedias y también hacia las grandes ciudades, porque la población no veía oportunidades en sus localidades y lugares de origen.

A partir del año 2000 con el gobierno de Valentín Paniagua y luego de Alejandro Toledo y también el gobierno de Alan García se impulsó la Calidad Educativa a partir de los resultados de la prueba PISA<sup>1</sup>. En estos resultados el Perú quedó en muy mala posición, lo que impulsó a los funcionarios de educación a declarar en emergencia sobre todo las capacidades asociadas a la comprensión lectora y al razonamiento matemático; posteriormente también a la educación ciudadana. Así, impulsaron iniciativas para buscar esencialmente la mejora de la Calidad Educativa fortaleciendo la capacidad de los docentes en un programa llamado PRONACAP que impulsaba el fortalecimiento de capacidades de los docentes de educación básica especialmente en las áreas priorizadas anteriormente mencionadas y también la elaboración de material educativo que fortalezca estas capacidades.

Durante estos años se impulsó también las escuelas multigrado en las zonas más alejadas del país, provocando la integración y ampliando la cober-

---

1 Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, es una prueba estándar aplicada a los países de la OCDE, es decir los países cooperantes que constituyen también los más ricos del mundo. Esta prueba mide básicamente el rendimiento de los alumnos en matemática y lectura. De los 41 países medidos, el Perú ha quedado en último lugar en las mediciones anuales.

tura educativa. De este modo, se daba incentivos especiales a maestros que pudieran residir en escuelas de zonas muy alejadas del país en donde los alumnos de las zonas rurales podían asistir, particularmente los alumnos de educación primaria. También se impulsaron iniciativas como el programa de educación en áreas rurales que proponía un sistema Educación a Distancia autónomo para niños y niñas que vivían en zonas rurales y que no podía dejar de atender las obligaciones propias del calendario productivo de la comunidad. De esta manera el programa educación en áreas rurales buscaba adecuar los contenidos de la educación básica, no solamente la realidad rural de los estudiantes, sino a una modalidad que le permitiría estudiar por ejemplo durante sus labores de pastoreo autónomamente.

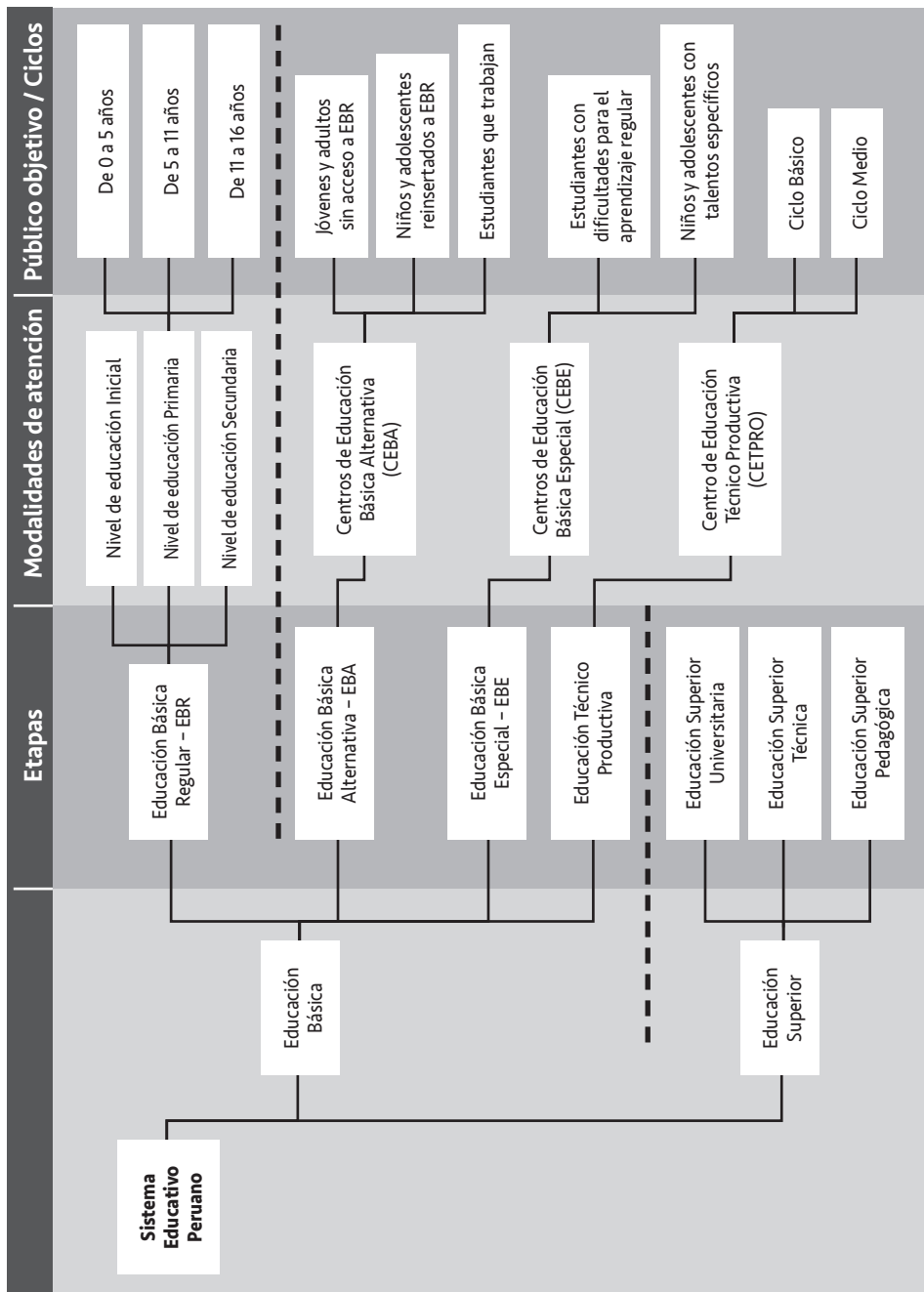
También se impulsaron programas como “Huascarán” que no consistió solamente en dotar de computadoras y tecnología las escuelas, sino fundamentalmente en fortalecer las capacidades de los docentes en términos de manejo de tecnologías diversas para lograr una mayor efectividad en su labor pedagógica. Los beneficios del programa Huascarán podrán verse en un futuro próximo, pero se han visto potenciados por la realidad mundial de la internet que se ha universalizado en el planeta y que ha permitido impulsar una gran creatividad para la generación de nuevos contenidos.

Así llegamos al momento actual, en el cual aún se presentan desafíos muy importantes para la educación peruana pese al notable incremento en el presupuesto y al impulso generado por las políticas educativas y los grandes objetivos nacionales. Aún antes de la pandemia los desafíos eran muy amplios, pero ahora lo son aún mayores. En la siguiente parte de este escrito vamos a centrarnos en ellos.

## **2. La educación peruana hoy: situación y desafíos**

Un reciente estudio de GRADE muestra una situación de inclusión educativa interesante particularmente en educación básica del nivel primaria. Aún no hay una cobertura importante en el nivel inicial y tampoco podemos decir que las brechas están cerradas en el nivel secundario pero sí tenemos una cobertura muy grande a nivel de primaria.

El Sistema Educativo peruano está organizado de la siguiente manera:



Fuente: Guillermo Jopen, Walter Gómez y Herbert Olivera, Lima PUCP 2014



Vamos a analizar brevemente la situación de cada uno de los niveles de la Educación peruana:

## 2.1 Sobre la educación básica regular

Un problema que tiene en general la educación básica regular peruana es la enorme brecha entre la oferta educativa de la educación particular de los grandes colegios, los colegios tradicionales y la educación nacional, o lo que es peor la educación ofrecida por los pequeños colegios particulares que conforman una multitud y que no son supervisados por ninguna entidad. Estos colegios tienen una oferta muy cuestionable tanto en la infraestructura como en la capacidad para ofrecer buena Calidad Educativa. Los docentes de estas entidades no son capacitados adecuadamente porque además tienen una remuneración bajísima que les impide progresar por sus propios medios y les obliga probablemente a trabajar en muchas instituciones, lo que no les permite tomar tiempo suficiente para preparar sus clases con la suficiente calidad y tiempo que requiere una educación que quiere ser ofrecida cumpliendo los estándares mínimos necesarios.

En cuanto a la educación inicial, la cobertura en general es sumamente baja, se ha demostrado que el desarrollo de las capacidades educativas en los niños se cimenta en las primeras estimulaciones cognitivas que se desarrollan en las edades más tempranas de la vida. Es allí que se hace necesaria la inclusión de contenidos y de actividades que desarrollen la motricidad fina y, a través de juegos, fortalezcan capacidades esenciales que después serán necesarias para desarrollar a su vez las grandes capacidades que se presentan en educación primaria y secundaria.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que ha hecho el Estado, estamos aún con muy baja cobertura en educación inicial particularmente en las áreas rurales; los centros de educación inicial para la atención de los niños son aún muy limitados y están ubicados fundamentalmente en las ciudades grandes y medianas del país. Además, el país adolece de profesores preparados para atender las necesidades específicas de los niños de edu-

cación inicial y de producir la cantidad de materiales y de recursos que son necesarios para atender a esta etapa de la vida y de la formación.

En cuanto a la educación primaria la cobertura es mucho mayor. Afortunadamente debido a un acertado programa de generalización de la educación y a pesar de las tremendas dificultades que marca la geografía del país y la ubicación tan remota de algunas poblaciones, se ha logrado una cobertura mayor al 90% en el caso de la educación primaria.

La estrategia de las escuelas multigrado no son las más adecuadas ya que un solo docente tiene que atender alumnos que están en diferente nivel y que son de edades muy diversas. Sin embargo, en términos de cobertura las escuelas multigrado constituyen la única respuesta del Estado a la demanda de educación nacional que se presenta en las zonas rurales y las zonas más alejadas del país. De esta manera, sin ser una respuesta ideal, es una primera reacción del Estado ante la necesidad de coberturar completamente la educación primaria.

La educación primaria plantea sí retos todavía sin resolver, por ejemplo la adecuación de los materiales a las necesidades de los niños, no solamente los niños cuyo idioma materno no es el castellano y que necesitan una atención y una adecuación de los contenidos que aprenden al uso del castellano como segunda lengua, sino también los alumnos de las zonas rurales del país que no son quechua hablantes, que tienen incluso el castellano como lengua materna pero los contenidos de los textos no están suficientemente adecuados a su realidad y a sus requerimientos.

Respecto a la educación secundaria, la situación es un poco más compleja, debido a que la cobertura en este caso es bastante menor particularmente en lo que se refiere a las zonas rurales del país. La educación secundaria en el Perú ha probado ser insuficiente en general en cuanto al desarrollo de capacidades fundamentales como son el razonamiento matemático y la comprensión lectora, a pesar de la declaratoria de emergencia de estas áreas desde hace varios años. Aquí también puede notarse la enorme brecha de la oferta educativa del país pues mientras existen en Lima y en

las grandes ciudades colegios con una oferta educativa de Secundaria de mucha calidad en donde los estudiantes acceden a programas internacionales estándares, incluso el bachillerato internacional que los conduce al culminar sus estudios a la posibilidad de continuar con su formación profesional en universidades de cualquier parte del mundo.

La inmensa mayoría de muchachos y muchachas que se enfrentan a la educación secundaria lo hace ciertamente en situación de desventaja. Aquí, los problemas son diversos, por un lado, un problema de infraestructura porque no contamos con suficientes centros donde pueda dictarse una clase de manera segura tranquila y asegurando las condiciones mínimas para el desarrollo del proceso de enseñanza y de aprendizaje

Por otro lado, existen serias deficiencias en la formación de los docentes. A pesar de la inversión importante que ha realizado el Estado los últimos años para fortalecer las capacidades docentes, aún no se ha logrado cerrar la brecha en cuanto a formación docente de los profesores fundamentalmente los colegios nacionales y de los colegios particulares pequeños. Se ha encontrado que los docentes aprovechan las capacitaciones que el Estado les brinda, pero estas capacidades desarrolladas por los docentes no se replican en los estudiantes que debieran ser el fin último de todo el esfuerzo del Estado en la capacitación docente. Esto es porque los docentes se encuentran la necesidad justificada de incrementar sus estudios y sus conocimientos para incrementar a su vez sus ingresos y sus posibilidades de colocarse laboralmente en espacios cuya remuneración es mayor. Aquí tenemos entonces una dificultad, debido a que por la remuneración tan limitada los docentes de Secundaria en general, estos no pueden dedicarse plenamente al desarrollo de sus clases en las aulas sino que tienen que estar permanentemente capacitándose para buscar otro tipo de alternativas que les permitan una mejor situación económica.

Finalmente tenemos un problema también en los contenidos de la educación secundaria y en la metodología didáctica que se aplica para desarrollarlos. Muchos de los docentes, particularmente de las escuelas que están alejadas de las grandes ciudades, no pueden estar presentes durante to-

das las mañanas en la escuela, debiendo estar, debido a que por diversas necesidades tienen que dirigirse a la ciudad y ello implica muchos días de camino de viaje de descanso, lo cual se traduce en muchas horas perdidas por los estudiantes. Los materiales aún no llegan a ser suficientemente adecuados para los estudiantes por lo que el estudio y mucho más grave aún el estudio autónomo resulta muy difícil, porque, además, la mayoría no ha logrado desarrollar en la primaria la capacidad fundamental de la comprensión lectora; esto dificulta tremendamente la comprensión de los textos de cualquier disciplina que se ofrece en la secundaria. La prueba PISA, por ejemplo, demostró que muchos de los estudiantes peruanos no lograban comprender siquiera la pregunta del examen y esto es justamente una prueba más de las grandes dificultades en la comprensión lectora que arrastran los estudiantes de la secundaria.

## 2.2 Educación alternativa y especial

La educación alternativa y la educación especial contienen dificultades similares a las que hemos visto en la educación básica, pero en una dimensión mucho mayor: por un lado está la dificultad de infraestructura debido aquí hay muy pocos centros que tienen la capacidad de albergar estudiantes con alguna discapacidad en el caso de la educación especial y con una situación particular de dificultades de horario como el caso de la educación alternativa. Estos centros se encuentran fundamentalmente en la ciudad de Lima y en las grandes ciudades del país, pero no se encuentran en las ciudades medianas. Los CEBA<sup>2</sup> son muy escasos tanto en las ciudades pequeñas como mucho menos en zonas más alejadas de las grandes ciudades y capitales de las regiones

Por otro lado, el mayor problema de estas instituciones es la grave escasez de docentes formados para atender a este tipo de requerimientos, no tenemos personal profesional que pueda hacerse cargo y que haya sido formado para atender a estos alumnos. Esto implica no solamente la presencia de

---

2 Centros de Educación Básica Alternativa

docentes con capacidades desarrolladas específicamente para este contexto sino también la necesidad de contar con otro tipo de profesionales, como psicólogos, por ejemplo, que puedan completar la oferta y puedan atender a la demanda de estos estudiantes, estos niños y jóvenes con necesidades especiales. También en el caso de la educación alternativa se hace necesario una capacitación especial, ya que en muchos casos se trata de educación de adultos y para educar a adultos en los contenidos de la primaria es necesario un enfoque diferente: no es posible tratar a los adultos como si fueran niños, aunque estén desarrollando capacidades similares y estudiando los mismos contenidos. Finalmente, otro grave problema ocurre con los materiales educativos y la adecuación de estos a las necesidades de los grupos. La presencia de estos materiales es casi inexistente, hay muy pocos materiales educativos producidos para ellos y la adecuación es muy difícil de encontrar

Lo que ocurre entonces es que la gran mayoría de los estudiantes con necesidades especiales son llevados a las escuelas regulares, lo cual produce muchas veces marginación y segregación, una autoestima golpeada y sobre todo capacidades que no logran desarrollar convenientemente porque no se encuentran en un espacio adecuado.

### 2.3 Educación superior

En cuanto a la educación superior en el país esta se ha visto ciertamente fortalecida con la creación de la SUNEDU<sup>3</sup>. La presencia de esta instancia en la educación nacional nos parece un acierto, porque ha logrado efectivamente ordenar la oferta universitaria y obligar a que ésta tenga unos mínimos estándares para ofrecer el desarrollo de competencias profesionales a los estudiantes peruanos. La SUNEDU es una oportunidad del país para garantizar una educación universitaria de mayor calidad aún con muchas deficiencias en cuanto a la implementación, por ejemplo, de programas de investigación, de responsabilidad social universitaria, de infraestructura adecuada para la oferta de carreras, pero aún con esas dificultades, las

---

3 Superintendencia Nacional de Educación Universitaria.

universidades ya no tienen esa escandalosa oferta que había convertido los centros universitarios en meros lugares de instrucción y muchas veces ni siquiera eso; lugares donde era imposible estudiar en condiciones mínimamente adecuadas, con docentes que no conocían la materia que enseñaban y tampoco tenía metodología para enseñarla y con programas completamente desfasados y antojadizos según la intención o las impresiones de quien estuviera a cargo.

### 3. Propuestas para la educación peruana

El Proyecto Educativo Nacional al 2036 elaborado por el Consejo Nacional de Educación en julio del año 2020, marca 4 grandes líneas que se reflejan en 4 propósitos para la educación peruana. Estos son los siguientes:

- Una vida ciudadana adecuada.
- Inclusión y equidad.
- Bienestar socio emocional.
- Productividad prosperidad investigación y sostenibilidad.

Las propuestas que haremos a continuación siguen la línea de los grandes propósitos del Proyecto Educativo Nacional que ha sido trabajado en el consenso de una serie de instituciones educativas peruanas y a partir de consultas y de una investigación francamente admirable. En ese sentido consideramos importante adecuar las propuestas desde el socialcristianismo a las grandes líneas trazadas por esta institución.

#### 3.1 Fortalecer la formación de la persona humana

Fortalecer a la persona humana implica poner en práctica lo que la Doctrina Social de la Iglesia propicia desde hace varias décadas, que es el desarrollo integral de cada persona y también de todas las personas.

Esto pasa en primer lugar por una educación que incluya las condiciones mínimas para que pueda ser desarrollada. Por ejemplo: la seguridad de una buena alimentación, sin ella es imposible que un alumno una alumna puedan aprender suficientemente. Por lo tanto, una primera línea indispensable que debe ser tomada en cuenta para el desarrollo educativo es la alimentación adecuada para todos los niños. Todos los días que dura el desarrollo escolar tanto en la mañana mientras están en la escuela, como en la tarde mientras están en sus hogares.

Fortalecer la persona humana implica superar la tendencia de concentrarnos únicamente en el desarrollo de las capacidades medidas por la prueba PISA. La prueba PISA es importante porque nos conduce a una exigencia particular debido a que se trata de la prueba aplicada en los países más desarrollados del mundo. Pero no debemos concentrarnos únicamente en las capacidades medidas por esta prueba descuidando otras que implican la formación integral de las personas. Por ejemplo, la formación en la educación física, para lo cual es necesario garantizar la presencia de docentes que tengan formación en esta capacidad, asimismo, está demostrado ampliamente la relación entre el desarrollo de la capacidad motora y muscular de los niños y jóvenes y su desarrollo cerebral y su capacidad para el aprendizaje, por lo tanto la educación física no es meramente una educación recreativa, lo cual también sería esencial, sino también un requisito fundamental para el desarrollo de los aprendizajes adecuados en los estudiantes.

Otro aspecto que tiene que ser fundamental en el desarrollo de la persona es la educación en valores, educación moral, educación para la ciudadanía. Un grave error ha constituido en el pasado el descuido de esta línea de formación privilegiando la competencia ciega y muchas veces salvaje desde que son niños muy pequeños. Las consecuencias de este descuido las podemos ver en esta sociedad actual, que a veces se manifiesta egoísta,

incapaz de comprender las necesidades del otro, cerrada en sí misma y privilegiando solamente a las personas que están en el grupo más próximo. La educación en valores, la ética se constituye como una garantía esencial para que los ciudadanos del futuro puedan vivir en armonía y puedan construir un país viable. Cada día vemos cómo la corrupción va minando no solamente la capacidad productiva del país sino su propia sostenibilidad; por lo tanto, la educación ética, la formación en valores morales es esencial para pensar en una Patria del presente y del futuro, jamás debe ser descuidada.

En este sentido hay que mencionar que la enseñanza de la religión ha aportado históricamente una enseñanza en valores muy importante. Las religiones son grandes reservas de valores morales que se transmiten de generación en generación y que garantizan un orden social adecuado, porque las religiones nacen en el mundo respondiendo a la necesidad de organizar una sociedad y de convertir un grupo humano en una comunidad. La enseñanza de los valores morales es mucho más difícil para los niños cuando se presenta de manera abstracta, sin ningún contenido tangible. Así, las religiones constituyen un vehículo mucho más eficaz para construir una sociedad con valores, una sociedad fortalecida mediante un sistema moral sólido. Un acierto es la enseñanza de la religión pero no como una disciplina cerrada y que resulta intolerante sino como un espacio de desarrollo personal y social en el cual la persona se abre por un lado la trascendencia, que es propia del ser humano, y por otro lado al sentir de la comunidad de sus próximos y la solidaridad con aquellos que más lo necesitan.

### 3.2 Educar para el bien común

La sociedad peruana en el futuro no será viable sin una educación que sea inclusiva y solidaria. La inclusión, como hemos visto cuando hemos analizado la situación de la educación, se convierte en una necesidad vital.



En el Perú, unos pocos ciudadanos pueden acceder a una educación de muy alta calidad tanto en educación básica como en educación superior, una educación que no tiene nada que envidiar a la mejor oferta educativa en el mundo; esto está limitado, sin embargo, aquellos pocos que tienen los medios para pagarla. Pero, si somos conscientes que la educación de calidad no solo es un derecho de las personas, sino que es el único camino para que las sociedades sean viables en el futuro, estas brechas de la educación tienen que cerrarse.

La situación de pandemia nos ha ofrecido algunas soluciones inesperadas a los problemas de acceso en la educación nacional por su compleja geografía y la ubicación tan complicada de algunas poblaciones siempre se ha hecho difícil el acceso a la educación, algunos de los niños tienen que caminar horas para llegar a sus centros educativos, muchas veces el calendario escolar entra en conflicto con el calendario productivo y festivo de la comunidad, lo cual termina perjudicando el avance escolar.

A esto se suma la dificultad de los maestros, que lógicamente tienen necesidades que cubrir, en sus atenciones personales familiares financieras o de cualquier naturaleza que los obliga ausentarse del aula. Es así como la tecnología que este año ha demostrado ser suficientemente eficaz para salvar el año en algunos contextos, podría constituirse como una solución a mediano y largo plazo.

Si hay alguna ventaja que ha sido desarrollado en estos tiempos tan oscuros de la pandemia mundial, es la ventaja de la educación remota que lógicamente ya existía, pero no había sido suficientemente explotada. La educación remota nos plantea posibilidades reales que pueden ser aprovechadas en el futuro por nuestros estudiantes que están en zonas remotas. La tecnología hoy permite el desarrollo de capacidades casi en cualquier disciplina y el acceso a ellas sin perder los días de clase. El Ministerio

de Educación y las Direcciones Regionales de educación pueden aprovechar esta experiencia ganada y desarrollar programas educativos, no para que reemplacen a la enseñanza del maestro en el aula, sino para que lo complementen; de manera que el mismo maestro pueda comunicarse con sus estudiantes desde cualquier lugar y sin perder las clases pueda él también atender a sus necesidades que le obligan comúnmente ausentarse por las temporadas de la escuela.

Por otro lado, la capacidad de los docentes para adecuarse a las nuevas tecnologías constituye un reto, implica desarrollar la creatividad, impulsar nuevas maneras de responder a contextos diversos. Es allí donde el Estado debe tener un protagonismo específico, ayudar a los docentes peruanos a desarrollar su creatividad, contribuir a que sean formados por los centros más adecuados en el mundo. Ya las distancias no implica ninguna barrera y eso se ha potenciado más con esta experiencia de la pandemia... si antes ya había convenios de Educación a Distancia con algunos centros a nivel mundial pero que se desarrollaban básicamente en la modalidad virtual, es decir con textos que había que leer, ahora es perfectamente posible seguir cursos enteros desde cualquier lugar del mundo en la modalidad remota, siendo participante activo cada vez en la clase y desarrollando claramente las capacidades que se requieren por diversas metodologías. Es eso lo que el Estado tiene que explotar: ésta sería una propuesta de inclusión que ya no implique el costo de construir en cada pequeña localidad, por ejemplo, un centro de educación especial o alternativa sino simplemente generar una dinámica que invite a los estudiantes con esas necesidades a participar de programas inclusivos de educación adecuados a la realidad peruana y a los diferentes contextos en lo que se ve inscrita.

### 3.3 Desarrollo integral para una sociedad solidaria

Una sociedad sana sólo puede existir si los ciudadanos que la componen son también sanos, y la sanidad es física pero también es mental y socio emocional.

Definitivamente un problema importante en el país es que muchos ciudadanos no han podido tener la oportunidad de desarrollo socio emocional sano debido a diferentes situaciones de violencia, por ejemplo, familiar, de violencia en la escuela, de poca atención por parte de los docentes o de los compañeros; lo que ha constituido una estima personal muy baja, que se refleja después también en actitudes violentas, en una indiferencia generalizada a los problemas de la sociedad, o a veces en una especie de revancha contra ciertos grupos identificados como agresores.

Es importante entonces partir de la educación de la familia. Está demostrado por amplias investigaciones que las familias que tienen una participación de los padres en la educación de los hijos tienen mucho mayor éxito en esto mismo; por ejemplo, las familias donde los padres leen o tiene un mínimo hábito de lectura o donde al menos hay presencia de libros, tienen muchas más posibilidades de desarrollar en los niños la habilidad por leer.

Se impone entonces como una política de Estado la implicancia de la familia en la educación de los niños, cualquiera sea ésta su constitución, aunque fuera una familia monoparental o una familia disfuncional, el Estado tiene la necesidad y la urgencia de hacer participar a los padres en el desarrollo integral de los niños. Esto implica la elaboración de contenidos específicos, escuelas de padres, el acompañamiento a los padres de familia, la ejecución de programas dirigidos específicamente a los padres para ayudarles en el acompañamiento los niños, la promoción suficientemente atractiva de la lectura y de la presencia de los padres en la vida de sus hijos.

El reto cada vez mayor consiste en encontrar la manera de motivar a los padres para que lean y acompañen la lectura los hijos en un mundo en el cual la lectura parece estar cediendo al mundo de la imagen, que se impone cada vez más en los celulares y los equipos personales que están totalmente difundidos en la población, incluso en los sectores los niveles socioeconómicos más bajos.

Un desarrollo socio emocional adecuado implica pues la participación de los padres desde el principio.

También es importante combatir todo tipo de violencia en la familia, violencia contra las mujeres y también violencia en general dentro del contexto familiar. El daño que hace la violencia familiar a los niños es imposible de medir, pero es probablemente gigantesco porque marca al niño y a la niña para siempre y genera un ciudadano que puede estar lleno de resentimientos y qué puede contener esa violencia que se va a expresar después en su vida adulta.

El desarrollo emocional adecuado implica también una aceptación del mundo social, una claridad en la vida sexual y la conformación de la familia y un desarrollo afectivo armonioso con todos los demás, sin importar sus procedencias o sus estilos de vida.

Afortunadamente el mundo es cada vez más homogéneo, ello implica que las diferencias idiomáticas y culturales empiezan a ceder a las grandes tendencias mundiales que se difunden en cuestión de segundos, mediante las redes sociales que los jóvenes utilizan con tanto interés. Es importante fortalecer la identidad personal y también las identidades locales para que no se pierdan en un mar de homogeneidad, que, sin dejar de acceder al mundo, al universo cosmopolita los estudiantes peruanos sepan reconocer y valorar lo propio lo identitario y ello implica fortalecer nuestras costumbres, nuestra cultura y nuestra historia.

Finalmente, no es posible una formación socioemocional si no se trabaja la solidaridad y el hecho de pensar en las personas que tienen más necesidades que nosotros. Esa debiera ser una línea educación que atravesase todas las áreas en todos los niveles educativos, por ejemplo el profesor de matemáticas debe fortalecer en sus estudiantes que los alumnos con mejores notas apoyen a aquellos a los que les resulta más costoso el aprendizaje; entonces lo que debe prevalecer no es la competencia individual que busca el éxito personal sin importar lo que ello implique, sino la competencia comunitaria que busca el éxito de todos y que compite contra el desorden, contra la pobreza, contra el subdesarrollo: el esquema del ganar-ganar tiene que imponerse al esquema de “yo gano cuando tú pierdes”; primero porque ha sido demostrado que ganar-ganar es mucho más eficiente y segundo porque la sociedad necesita que seamos subsidiarios, que seamos solidarios, que sepamos integrar a todos porque aquellos que no estén integrados constituirán siempre un problema para la sociedad y serán siempre una amenaza para su sostenibilidad.

### 3.4 Educar para el progreso

El último punto que constituye esta propuesta es la educación para el progreso para la innovación, para la investigación. La baja autoestima comunitaria y nacional solamente nos destruye y nos postra; por ello es fundamental que sepamos difundir entre nosotros los logros de nuestros ciudadanos, las ideas exitosas que tenemos y que dan resultado y que están a lo largo y ancho de todo el país, pero que no se conocen porque están escondidos detrás de las malas noticias que terminan minando la credibilidad de los peruanos en su propio país. La educación para el progreso implica este impulso de conducir la creatividad hacia la prosperidad.

El progreso implica ciertamente una semilla de generatividad, pero también el ejercicio sistemático y disciplinado de la investi-

gación y de los mecanismos adecuados para alcanzar los logros que se propone la educación, entonces tiene que fortalecer esta disciplina, esta búsqueda de lo óptimo, lo más adecuado y de la excelencia.

La tolerancia a la mediocridad tiene que ceder ante la necesidad de la excelencia, pero nuevamente repetimos: no se trata de una excelencia individual sino de la búsqueda de la excelencia colectiva. Esto implica, por ejemplo, el uso de los trabajos grupales, del aprendizaje basado en proyectos, del aprendizaje basado en la solución de los problemas, de la resolución de los dilemas morales en ética y de la construcción de propuestas de ideas innovadoras para el desarrollo del país. Las visiones críticas no deben quedar vacías únicamente en la crítica porque éstas no tienen valor, la crítica debe ir acompañada siempre de una propuesta y una propuesta viable, que sea mejor que aquello que es criticado y que lógicamente, implica la exigencia de una adecuación de una solución a una realidad que es cambiante.

En la lógica de la educación para el progreso también es conveniente buscar fortalecer las capacidades regionales y locales de manera que la solución de los problemas sea contextualizada a la realidad de cada localidad, porque el Perú es un país megadiverso y que tienen necesidades y desafíos muy diferentes según la realidad en la que cada ciudadano está.

Para garantizar una creciente fortaleza en la capacidad de progresar es muy importante acoger los estándares internacionales, que cada vez están más difundidos. Las exigencias de la OCDE en la cual el Perú quiere ingresar son muy adecuadas para lograr la seguridad de estar progresando en un camino seguro. El país tiene que aprovechar la experiencia de otros, adecuarla a nosotros y mejorar para que nuestra prosperidad camine sobre un suelo parejo, sobre una base sólida y esa base sólida la pueden dar los estándares. Por lo tanto, es muy conveniente que el Perú,

como país, participe de las pruebas de las evaluaciones y de las exigencias de los estándares internacionales en cada uno de los campos de la educación.

## CONCLUSIONES

La educación peruana constituye un desafío inescapable de la sociedad porque de ella depende la sostenibilidad de nuestro país. Con todas sus dificultades ha recorrido un largo camino en estos 200 años de vida republicana del Perú. La educación ha ido de la mano con el desarrollo histórico del país en estos años, muchas veces convulsionados, otras veces intentando encontrar respuestas a las realidades cambiantes del mundo.

El país nos plantea muchos desafíos en este ingreso a los nuevos 200 años de independencia, pero ciertamente hemos demostrado que tenemos capacidad para responder a los grandes desafíos que la historia nos ha marcado, y podemos organizarnos para desarrollar una educación que garantice un Perú mejor, un Perú que sea cada vez más cercano al país que soñaron los que lo fundaron, los que lucharon por él y el país que soñamos todos aquellos que luchamos ahora para que sea, cada vez, un lugar mejor para vivir para los peruanos y peruanas y todos los que han sido acogidos en este hermoso país en el que vivimos.

## BIBLIOGRAFÍA

APAZA A. *Breve Historia de la Educación en el Perú*. Revista Apuntes Univeritarios VOLUMEN VI NÚMERO 2 p. 111-124. EN Dialnet-BreveHistoriaDeLaEducacionEnElPeru-5633973.pdf.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. (2020) *Proyecto Educativo Nacional al 2036*. Lima, MINEDU.

GUADALUPE C. et al. (2017) Estado de la Educación en el Perú: análisis y perspectivas de la educación básica. Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) a través del Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (FORGE).

JOPEN G. et al. (2014) *Sistema educativo peruano: balance y agenda pendiente* Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de Economía, (Documento de Trabajo 379).

OLIVARES, A. (2012) *La educación en el Perú los últimos 20 años: ¿Qué tan lejos estamos en calidad educativa?"* EN: [www.repositorio.unac.edu.pe/handle/UNAC/2932](http://www.repositorio.unac.edu.pe/handle/UNAC/2932)





### Salud con todos, por todos y para todos

**Fernando Carbone Campoverde**

Desde marzo del 2019, nos ha cabido el honor y la oportunidad de acompañar al Ministerio de Salud (MINSA), en la formulación y desarrollo de una serie de macroprocesos, los cuales de manera articulada y lógica apuntan a un *cambio y transformación de la salud*, el cual al proseguir durante la pandemia, es abordado *en un contexto de crisis*. El presente documento se basa en extractos la nota conceptual que recoge y difunde lo señalado previamente, y en la diversa bibliografía que se estudió para confeccionar la misma. Abordo el documento desde una perspectiva de experto en salud pública, y también desde la de un colaborador temporal en el MINSA.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que *“Garantizar una cobertura sanitaria universal sin empobrecimiento, forma la base para lograr los objetivos sanitarios expuestos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”*; la salud para todos, es el epicentro de todos los esfuerzos en beneficio de las personas, sus familias y las comunidades donde se desenvuelven.

La Universalización de la Salud (cobertura y acceso) implica fortalecer la Atención Primaria de la Salud (APS). Al respecto, resalta lo señalado en el documento de la Comisión de alto Nivel de la OPS (2018) recogido en la Declaración de Astaná (OMS, 2018), en donde se hizo hincapié que los esfuerzos de los países a nivel mundial tras 40 años de la Declaración de Alma Ata, no habían sido contundentes; tal es así que al menos la mitad de la población mundial sigue careciendo de acceso a servicios sanitarios básicos, donde se incluye la atención a las enfermedades transmisibles y no transmisibles; la salud materno infantil, la salud mental y la salud sexual y reproductiva, entre otras. En el marco de dicha Declaración los diversos países se comprometieron a fortalecer sus sistemas de atención primaria como paso esencial para lograr la cobertura sanitaria universal (CUS), lo cual hace necesario el incremento de la inversión en salud, a fin de lograr que esta sea sostenible. Los cuatro compromisos que se gestaron fueron: a) tomar decisiones políticas audaces en pro de la salud en todos los sectores; b) establecer una APS que sea sostenible; c) empoderar a las personas y las comunidades; y d) alinear el apoyo de las partes interesadas con las políticas, estrategias y planes nacionales.

Al integrar principios preventivos dentro del cuidado de la salud, el objetivo final de la misma se centra en mejorar la salud de una población definida y también reducir las desigualdades sanitarias de dicha población.

La pandemia por la COVID-19 ha hecho evidente la necesidad, hoy más que nunca, de lograr la universalidad de la salud a través del fortalecimiento de la APS, del Primer Nivel de Atención (PNA) y del cuidado integral de la salud, mediante el uso de estrategias innovadoras (donde el papel del apoyo tecnológico es sustancial), de políticas de salud equi-

tativas e inclusivas (donde el compromiso de todos los actores sociales, sanitarios y políticos logren potenciar el trabajo territorial), con financiamiento suficiente y adecuado, y en el que el ciudadano desarrolle sus potencialidades y sea feliz. Salud no es igual a no enfermar; la salud es bienestar, es felicidad, es el vivir bien (el Sumak Kausay de los pueblos andinos).

El MINSA quiere colaborar en la construcción consensuada de la ruta hacia la universalización de la salud, enmarcada en una Política Nacional Multisectorial al 2030, Perú País Saludable (PNMS) y otros macrocesos (políticas, herramientas e instrumentos), que aseguren que, tanto en un contexto como el actual, como en el de una nueva normalidad, haya una respuesta oportuna y centrada del sistema de salud para las personas, familias y comunidades.

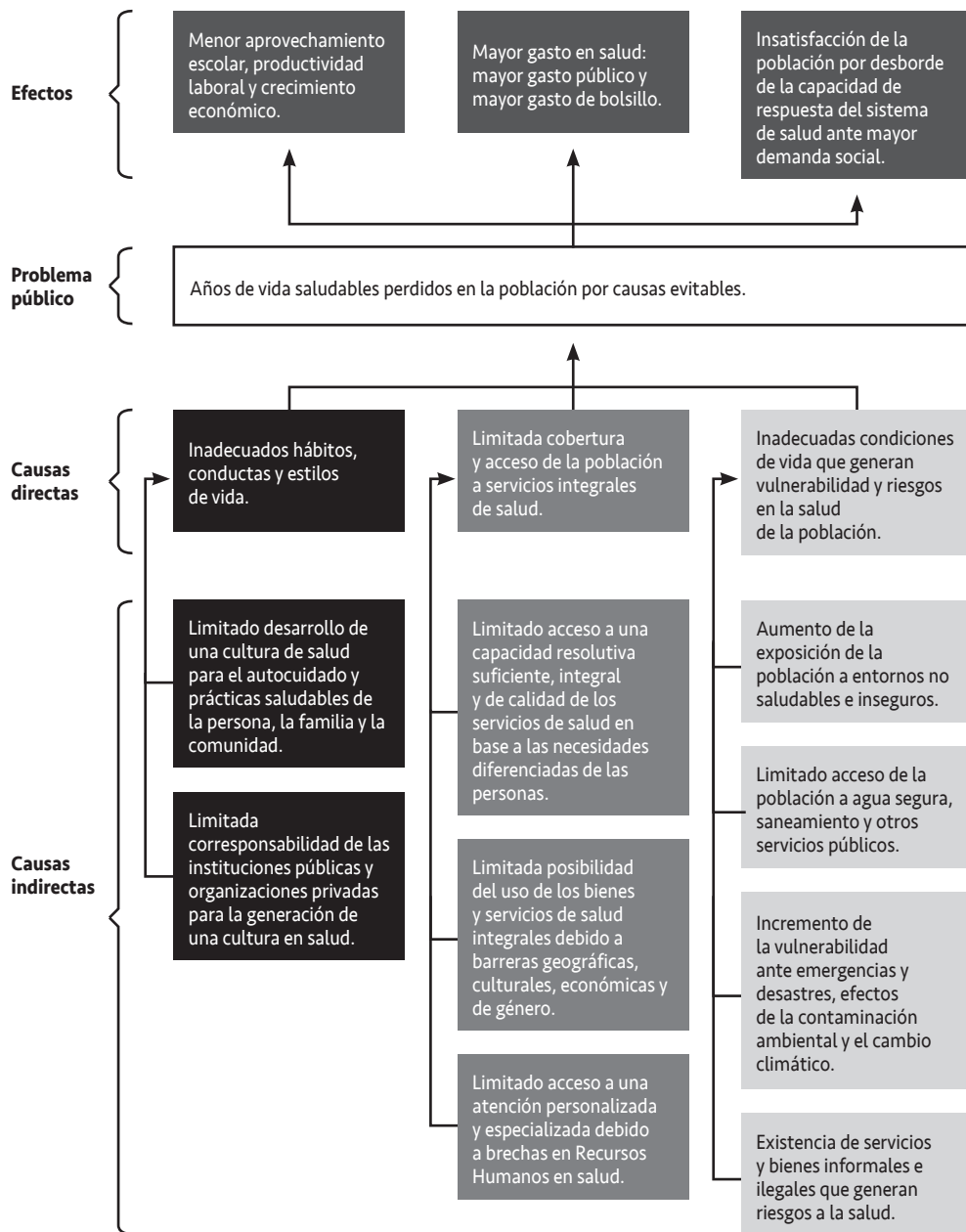
El punto de partida lo encontramos desde la Conferencia de Alma Ata, hasta su reiterativo en la Conferencia de Astana; desde la Carta de Ottawa, a la Declaración de “*Salud en Todas las Políticas*” de Helsinki; y en la documentación técnica nacional e internacional generada en torno a la APS, el PNA y la Salud Individual, Familiar y Comunitaria (SIFyC).

## **1. Situación de la salud**

Existen una gran cantidad de publicaciones diagnósticas sobre el sector; tomándolas en cuenta, queremos aproximarnos de forma más cualitativa, esquemática y global a la situación del mismo. Igualmente señalamos que en materia de los principales indicadores sanitarios, recién en el primer trimestre del 2021, se podrá conocer la situación de los mismos al término del 2020.

La PNMS estableció en el gráfico adjunto los problemas de raíz, central y consecuentes de los dos primeros, de la salud en el país:

## Árbol de problemas



Árbol de problemas. Política Nacional Multisectorial al 2030, Perú País Saludable. MINSA. 2020.

## 2. Nueva conceptualización de la salud

### 2.1. Un nuevo mapa mental

Un cambio y transformación de la salud, de las políticas, del sistema y del modelo sanitarios, de los instrumentos y herramientas que lo hagan posible, requiere un nuevo mapa mental, un nueva concepción, adecuadamente articulada y armonizada.

Este nuevo mapa mental busca: lograr la Universalización de la Salud de una manera equitativa con enfoque de derechos, con una política de desarrollo del potencial humano de los prestadores del sector salud (personal asistencial y administrativo del MINSA, EsSalud, FF.AA. y FF.PP. y sector privado), con equidad de género e intercultural, con amplia participación y compromiso articulado entre los diversos niveles de gobierno, intersectorialidad, sector privado y sociedad civil, y orientada al bienestar, desarrollo pleno y felicidad de las personas, familias y comunidades.

#### Mapa mental



Elaboración Propia. MINSA 2019.

## 2.2. Los principios, atributos y características fundamentales para un nuevo sistema de salud

- La salud como derecho fundamental.
- La seguridad social universal como meta última a alcanzar.
- La solidaridad como el camino para construir la justicia y la equidad.
- La política como el arte de construir consensos, buscando el bien común (David Tejada de Rivero).
- La humanización de los cuidados de salud: calidad, calidez e integralidad de los cuidados de salud, de forma oportuna.
- La equidad e igualdad de oportunidades eliminando las diferencias innecesarias y evitables: *“Personas que Cuidamos Personas”*.
- El modelo prestacional relacionado al cuidado integral de la salud por curso de vida para la persona, familia y comunidad (MCI).
- Un sistema público de salud integrado y unificado.
- El abordaje de los determinantes sociales y las necesidades básicas insatisfechas de la población, a través de la promoción de la salud y la prevención de riesgos.
- La rectoría, gobernanza y gestión, como roles y tareas irrenunciables del Estado.
- El financiamiento adecuado, suficiente, solidario y sostenible: la salud como base del desarrollo social y económico de la nación.

### 2.3. Los enfoques fundamentales

Todos ellos se proyectan al conjunto del sistema, con especial énfasis en el Primer Nivel de Atención.

- **EL DERECHO HUMANO A LA SALUD.** El punto de partida es el Derecho Humano a la Salud, el cual supone tanto derechos como responsabilidades de las personas, las familias y las comunidades usuarias de los servicios de salud, como la obligación de los Estados a respetar; proteger y cumplir el mismo frente a todos sus ciudadanos en torno a los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad, calidez y humanización.

Este Derecho encuentra un referente en las propuestas originales de la Conferencia Mundial de 1978 en ALMA ATA, y que David Tejada de Rivero, exsubdirector de la OMS y organizador de la Conferencia, reivindicara como *“El Cuidado Integral de la Salud Por Todos y Para Todos”*. Y que en Astana se confirmara partiendo de la prevención de riesgos, la promoción de una cultura de la salud, la recuperación y rehabilitación de la salud perdida y los cuidados paliativos al término de una vida digna.

Es en el seno de estas premisas, que la CUS encuentran sentido, y que las Redes Integradas de Salud (RIS) tienen un referente para su conformación.

- **LA COBERTURA Y EL ACCESO UNIVERSAL A LA SALUD.** Ambas deben estar centradas en la persona, familia y comunidad, e implican que la organización y el financiamiento de los servicios debe ser el suficiente para obtener un acceso equitativo de toda la población al cuidado integral de su salud. La CUS supone la universalización del derecho a la salud en los términos que hemos señalado para el mismo: es decir debe concretarse a partir del reconocimiento del Estado como sujeto de obligaciones, del empoderamiento de las personas, familias y comunidades como sujetos de derecho y responsabilidad.

des, y del impulso de acciones concretas para la mejora de las condiciones de vida de la población. Toda persona a lo largo de su ciclo de vida, identificada por el sistema debe estar cubierta en todas sus necesidades, sin posibilidad de exclusión por razón de raza, cultura, género, edad, procedencia geográfica; el sistema no debe proveerse de gastos de bolsillo por parte de los y las usuarias, sino que debe dar el servicio completo financiándose a través de provisiones mancomunadas de origen público.

- **LAS REDES INTEGRADAS DE SALUD (RIS).** Las RIS suponen la organización de los servicios de forma ecosistémica nodal, con preeminencia del PNA. Las RIS deben ser entendidas no solo como la articulación de servicios asistenciales, sino como la articulación con otros saberes médicos y actores sociales en torno a la salud, al abordaje de los determinantes sociales o la determinación social que afectan a la salud, al bienestar o al estar bien (al SUMAK KAUSAY para el mundo andino), y a la felicidad de personas, familias y comunidades.

Lograr la CUS y conformar las RIS como debe ser, supone una serie de instrumentos, herramientas, estrategias y/o tácticas operativas que articuladas en una lógica de procesos, constituye a su vez modelos integrales e incluyentes de salud:

- Fortalecer el equipo técnico nacional impulsor de los ítems señalados.
- Acompañar al equipo impulsor nacional a fortalecer los equipos regionales y macrorregionales impulsores de las mismas materias.
- Desarrollar las políticas de Estado, normativa, estrategias e instrumentos que soportan a la temática señalada.
- Articular esfuerzos con los diversos formadores académicos de personal sanitario, para adecuar el currículo a las nuevas concepciones de salud.



- Establecer intercambios con expertos nacionales e internacionales; en el caso de estos últimos a través de organismos de cooperación técnica internacional.
  - Establecer convenios marcos de cooperación con sistemas sanitarios de países que estén transitando por momentos similares o nos hayan precedido en los mismos.
  - Desarrollar investigación operativa en torno al tema.
- **LA APROXIMACIÓN ÉTICA A LA SALUD.** La pandemia ha demostrado lo compleja que resulta esta aproximación ética. La salud, el acceso y cobertura oportuna de los servicios para la población, debe ser posible por igual para toda la ciudadanía. Al mismo tiempo, como lo han señalado la propia OMS y OPS, que el sistema adquiere una responsabilidad ética y moral con sus trabajadores, al pedirles conscientemente que asuman un serio riesgo de enfermar y morir; por tanto, sin dejar de lado el principio del enunciado al inicio del párrafo, habrá situaciones límite en la que “cuidar a los cuidadores”, para que regresen luego de recuperados a cumplir con su deber para con el resto de la ciudadanía.
  - **LA INTERSECTORIALIDAD Y PARTICIPACIÓN SOCIAL.** Para mejorar la situación de salud de la población no es suficiente el trabajo del MINSA o del sector salud, sino que se hace preciso una colaboración y complementariedad entre todos los sectores del desarrollo. La Salud debe estar en todas las políticas (Helsinki 2013, VIII Conferencia Mundial sobre Promoción de la Salud; OMS 2015). Para alcanzar los objetivos en el primer nivel de atención en salud se deben fortalecer y sensibilizar a las autoridades de salud y a los diversos actores del proceso. A su vez la participación de la comunidad es esencial para la efectiva implementación de cualquier acción de salud. Intersectorialidad y Participación social se basan en la Atención Primaria de Salud (APS) y la Salud Individual, Familiar y Comunitaria (SIFyC).

- **LA INTERCULTURALIDAD Y LA PERTINENCIA INTERCULTURAL.** La pertinencia cultural es una política de Estado, una necesidad para la universalización del derecho a la salud y una apuesta por el fortalecimiento del sistema de salud, buscando su adecuación y una mayor calidad e integralidad del mismo. El encuentro y diálogo entre actores con distintas lógicas culturales, saberes y prácticas se vuelve necesario no solo para eliminar progresivamente la discriminación, sino también para asegurar el derecho a la salud de grupos tradicionalmente marginados y lograr una mayor eficacia de las acciones sanitarias. La Pertinencia cultural es una estrategia en los distintos componentes del PNA.
- **EL ECOSISTEMA MEDIO AMBIENTAL.** Lograr el nivel de salud más alto posible requiere la intervención sobre los determinantes, condicionantes y riesgos a la salud, de los cuales el principal es el medio ambiente. El ser humano, su familia y las comunidades no estarán en armonía sino lo están el resto de elementos del planeta, por ello el proceso de salud - enfermedad debe hacerse desde una visión holística y un enfoque Ecosistémico.
- **TERRITORIAL Y BASADO EN LA APS Y EL PNA.** El ordenamiento del territorio y la reorganización del PNA, empieza por un croquis, un mapeo y un censo, seguidos de una sectorización y zonificación hechos por el propio personal de salud. Permite un conocimiento global de cada sector y territorio, pero además supone una toma de contacto directo con la población y permite generar la línea de base real que marque las prioridades y metas de salud. Estos son parte de los principios de la APS establecido desde Alma Ata (1978) y reiterados en Astana (2018).

## 2.4. Las claves para abordar el proceso

Al igual que en el caso de los enfoques, las claves se proyectan al conjunto del sistema, con especial énfasis en el Primer Nivel de Atención.

- **REPENSAR LA SALUD A PARTIR DE UNA MULTICONCEPCIÓN DEL PROCESO SALUD - ENFERMEDAD.** El proceso de salud-enfermedad no puede ser un concepto único que se aplique a todas las sociedades por igual, ni dentro de una misma sociedad hay un concepto único de salud, sino más bien la existencia de varios conceptos y prácticas en paralelo.
- **LA PERSPECTIVA DE GÉNERO RELACIONAL EN LA ESTRATEGIA PROGRAMÁTICO - OPERATIVA.** El género (la condición de mujer o varón) es una dimensión importante en el entramado de relaciones que influyen en el proceso salud enfermedad, y la importancia de abordar sus inequidades radica en que, además de ser una fuente de desigualdad a nivel social, tiene consecuencias específicas diferenciadas en los procesos de salud-enfermedad de ambos sexos.
- **LA HORIZONTALIZACIÓN PROGRAMÁTICA: NIVELES INDIVIDUAL, FAMILIAR y COMUNITARIO.** El logro de la integralidad implica una estrategia programática que integre en lo local las prioridades verticales nacionales en intervenciones horizontales. La estrategia surgida de la horizontalización pasa por actuar desde los tres niveles de acción del ser humano: el individual (por etapas o curso de vida), el familiar y el comunitario.
- **LOS EQUIPOS DE TRABAJO MULTIDISCIPLINARIOS Y POLIFUNCIONALES.** Personas que cuidamos personas: los equipos de salud constituyen el recurso más importante de un sistema de salud, ya que son los que permitirán asegurar servicios integrales y apropiados para cubrir las necesidades de la población. Ellos son los intangibles para la salud integral. El primer nivel requiere de equipos de salud con nuevas competencias y una lógica de trabajo que asegure

la integralidad y la inclusión; esto supone equipos institucionales diferenciados en su composición de acuerdo al nivel en se sitúan y/o actúan, y que funcionan de manera coordinada dentro de una misma jurisdicción municipal. Las competencias básicas del personal de salud del primer nivel deben ser aquellas que permitan lograr el acceso y cobertura universal, eliminando barreras para que la atención sea integral e integrada, continua, eficaz, de calidad y con calidez.

- **LA OPERATIVIZACIÓN DE LA VIGILANCIA SOCIOCULTURAL DE LA SALUD Y EL SISTEMA DE INFORMACIÓN UNIFICADO.** El concepto de vigilancia sociocultural de la salud implica una visión más amplia y compleja que la tradicional; es un proceso que permite el abordaje sociocultural de la salud basándose en un enfoque multidimensional del proceso salud enfermedad y en la caracterización de los tres niveles de análisis acción: persona, familia y comunidad. Para que la vigilancia sociocultural de la salud sea más eficaz y eficiente se debe contar con un sistema de información unificado con énfasis en el PNA, que debería contar con una parte automatizada que permita el procesamiento oportuno de la información y reduzca al máximo la carga del personal sanitario en dicha tarea.
- **LA FINANCIACIÓN ADECUADA Y SUFICIENTE.** Los modelos de financiación de los servicios públicos de salud basados en impuestos o mediante un seguro universal obligatorio son siempre los más equitativos y eficaces. Es clave para la transformación de los sistemas de salud el desarrollo de políticas a favor de un financiamiento público sostenible que apunte al logro de una CUS con acceso equitativo poniendo el foco en el primer nivel de atención.
- **LA GESTIÓN EFECTIVA.** Los equipos de salud deben estar preparados para una gestión institucional en relación permanente con actores sociales y políticos con intereses diversos.

El modelo integral de salud, y las herramientas e instrumentos que lo soportan, tienen un núcleo conceptual de componentes y atribu-

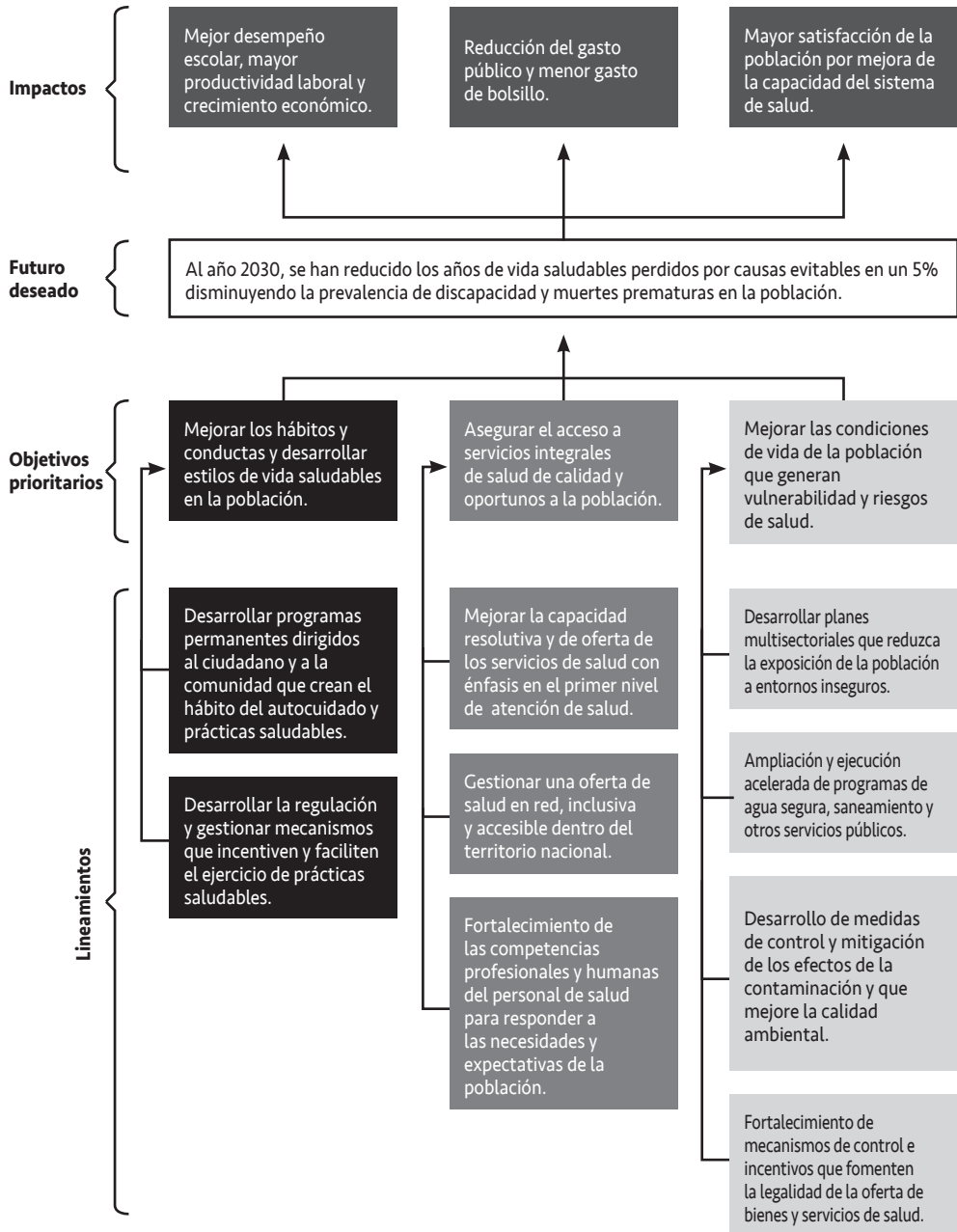
tos operativos, normativos y de gestión que es igual para todos los ámbitos país. Pero para dichos ámbitos país, la forma como se operativiza ese núcleo conceptual, es diferente. Por eso hablamos de un modelo único pero flexible, que se adapta a la particularidad de tratarse de un medio rural, urbano, urbano rural, urbano marginal, costeño, andino amazónico, etc.

### 3. La propuesta

- **OBJETIVO GENERAL (OG).** Al año 2030, se han reducido los años de vida saludables perdidos por causas evitables en un 5%, disminuyendo así la prevalencia de discapacidad y muertes prematuras (PNMS).
- **OBJETIVOS PRIORITARIOS (OP)**
  - OP1: Mejorar los hábitos, conductas y estilos de vida saludables de la población.
  - OP 2: Asegurar el acceso a servicios integrales de salud de calidad y oportunos a la población.
  - OP3: Mejorar las condiciones de vida de la población, que generan vulnerabilidad y riesgos en la salud.

La PNMS estableció en el gráfico adjunto las soluciones señaladas previamente, como contraposición a los problemas de la salud en el país.

## Árbol de soluciones



Árbol de soluciones. Política Nacional Multisectorial al 2030, Perú País Saludable. MINSA. 2020.

### 3.1. Estrategias

#### Generales/transversales

- Una Política Nacional Multisectorial de Salud, es un marco para el cambio y la transformación de la salud, aporta ideas para la unificación del sistema (propuesta en evaluación/construcción por el Acuerdo Nacional - AN) y respalda el crecimiento progresivo de la CUS a toda la población del país. Su implementación en forma conjunta por los diversos actores en torno a la salud, es la forma de consolidar la lucha contra la COVID, y de recuperar un sistema de salud con direccionalidad, integrador e incluyente, donde todos consideremos la salud como bienestar y no nos olvidemos de ella una vez controlada la pandemia. Somos el primer país en las Américas con una política como la señalada, elaborada por trece sectores, el Consejo Nacional y los Consejos Regionales de Salud y que con motivo de su planificación podrá ser mejorada con la flexibilidad que la diversidad de nuestro territorio y país precisa.
- La construcción de un sistema unificado de salud que:
  - Asegure el ejercicio pleno del derecho a la salud en el marco de la seguridad social, a través del acceso y la cobertura universal a los cuidados de la salud que el Estado garantiza y del cual es responsable.
  - Se centre en el bienestar y la salud de la persona, la familia y la comunidad (SIFyC) que está basado en la APS, con oportunidad, equidad, calidad y calidez, reduciendo rápida y sustantivamente el gasto de bolsillo; que brinde un cuidado continuado a través de todos los establecimientos del sistema.
  - Se construya progresivamente a través de la PNMS y se implemente a través del Modelo de Cuidados por Curso de vida (MCI), tomando en cuenta los determinantes sociales, con enfoque de derechos humanos, de género e interculturalidad, y territoriali-

dad, con participación ciudadana en todos los espacios, y a cargo de equipos multidisciplinares de salud completos, competentes, comprometidos y con condiciones laborales dignas; un modelo en que la prestación de servicios no está centrada en la cantidad de servicios prestados, sino en el valor (resultado global en salud relativo a la calidad de la asistencia y su costo integral) de los mismos.

- Sea financieramente sostenible, funcione de manera descentralizada en todo el territorio nacional bajo la rectoría del Ministerio de Salud, con una gestión transparente, eficaz, eficiente, con articulación intersectorial e intergubernamental, e incluye de manera complementaria la oferta del sector privado.
- Cuenten con una estructura ecosistémica nodal basada en Redes Integradas de Salud (RIS), articuladas a un sistema de referencias y contrarreferencias, con un Primer Nivel de Atención (PNA) fortalecido como puerta de acceso al sistema de salud.
- Consolidar políticas públicas, orientadas al desarrollo de un sistema de salud equitativo, justo y solidario, con enfoque de derechos, de género e interculturalidad.
  - Una nueva salud implica afirmar la APS en el sistema. La prevención de riesgos y la promoción de una cultura de la salud se deben privilegiar, sin dejar de atender la recuperación y la rehabilitación de la salud perdida. Queremos recuperar la humanización del sistema de salud.
  - Organizar y/o reorientar los servicios de salud, privilegiando la APS en todos sus niveles, y fortaleciendo en especial el PNA.
  - Desarrollar la gestión territorial, con participación y compromiso activo de todos los actores sociales, niveles de gobierno, sectores diversos, sector privado y sociedad civil, promoviendo la participación de la comunidad organizada en las decisiones de salud:



organizaciones de base, ACS y Terapeutas Tradicionales (TT) participan en la planificación y desarrollo de actividades de salud de los establecimientos del PNA.

- Gestionar el financiamiento de los requerimientos para el desarrollo del sector salud, contando con un presupuesto acorde al logro de los objetivos nacionales y el contexto mundial.
  - Fortalecimiento del SIS, como seguro público. Mejorar los fondos para problemas de salud catastróficos y/o de alto costo.
  - Integrar progresivamente el financiamiento proveniente de diferentes fuentes públicas y garantizar su administración integrada, eficiente y transparente.
  - Incorporar mecanismos de gestión y/o financiamiento externo, tales como las asociaciones público-privadas (APP), obras por impuestos y otros, con la finalidad de lograr eficiencia operativa en el sistema sanitario público.
  - El financiamiento en salud debe incluir la promoción de la salud, la prevención de riesgos, el cuidado integral de la salud perdida (diagnóstico, recuperación, rehabilitación y paliación) en el marco de la inclusión progresiva del respaldo financiero de la seguridad social, con prestaciones médicas y de salud, económicas y sociales.
  - Garantizar el derecho a la portabilidad, a través del intercambio prestacional y otros mecanismos, a fin de asegurar que todas las personas tengan acceso a la prestación de servicios, sin ningún tipo de distinción o restricción.
- Gestionar una política de desarrollo del potencial humano, en el contexto del desarrollo científico y tecnológico global en salud, con enfoque humanitario:

- Planificar y seleccionar al personal de salud pertinente para la gestión de los objetivos y metas vinculados a la implementación de la APS en el MINSA. Fortalecer las Unidades de Gestión de RH del Ministerio de Salud y los Gobiernos Regionales.
- Reducir las brechas de profesionales y trabajadores de salud existentes, de acuerdo con las necesidades territoriales, buscando la equidad de RH a nivel nacional.
- En el marco de considerar a los servicios y a los trabajadores de salud como esenciales y un bien público, y para evitar la alta rotación y la pérdida de personal que afecten la continuidad de los procesos de operación y gestión en el sector:
  - institucionalizar la meritocracia y las líneas de carrera en los niveles estratégicos de dirección, misionales, asistenciales y de soporte del sistema sanitario;
  - desarrollar la escala remunerativa apropiada y la valorización del trabajo del personal para el reconocimiento de ascensos y reconocimientos; recompensar la generación del valor (la atención de salud centrada en las necesidades del paciente), a partir de servicios de calidad y eficientes;
  - impulsar el desarrollo de los procesos de bienestar y seguridad del trabajo, para el personal de salud en las instituciones del sistema nacional de salud.
- Formar a los equipos básicos de salud con un enfoque multidisciplinario, con las competencias adecuadas para implementar el MCI y las RIS, a través de la Educación Permanente en Salud (EPS): formación en la acción, enfocada en la población.
- Conducir la articulación docencia-servicio, gestionando las acciones necesarias para que la formación en salud (pregrado y segun-

da especialidad universitaria; técnica), implemente procesos eficientes de monitoreo y evaluación del desarrollo de capacidades de los recursos humanos en salud; evaluar formados y formadores.

- Impulsar una cultura sanitaria que empodere a la ciudadanía en el cuidado de su salud y que disponga de recursos, capacidades y competencias para tomar sus propias decisiones. Empoderar y fortalecer la participación social y de los usuarios de los servicios de salud, desarrollando su capacidad de veedores de la calidad, oportunidad e idoneidad de los servicios entregados por los financiadores/aseguradores y los prestadores; establecer alianzas comunitarias maduras para colaborar en soluciones compartidas.
- Hacer de un proceso de mejora continua de la calidad, un impulso permanente para el cambio y transformación de la salud.

### **Específicas/ Temáticas**

- Luchar contra la pandemia y la afectación de la economía:
  - Mejorando el cumplimiento de las medidas preventivas en la población, a través de un espacio integrador que sume a las redes sociales, especialmente de los jóvenes, a quienes consideramos los guardianes de la salud.
  - Gestionando el conocimiento del personal de salud y aliados, capacitando a la Fuerza anti COVID-19, los comités comunitarios formados, los promotores de salud (ACS) y los Terapeutas Tradicionales vinculados al primer nivel, en la detección precoz y la referencia para una atención oportuna.
  - Fortaleciendo competencias y capacidades del personal de salud en todos los niveles para un diagnóstico y tratamiento certeros, a través de la plataforma de Telesalud, la DIGEP y en la ENSAP, en coordinación con diversas áreas operativas.

- Poner a disposición de la población de un territorio, la relación de establecimientos del primer nivel, con información de su ubicación, horario, personal y capacidad resolutive, incluyendo otros establecimientos cercanos, que sean parte de una misma red.
- Mejorar y/o fortalecer la conectividad, la disponibilidad de los datos abiertos, la interoperatividad, estandarizando procesos, subprocesos, procedimientos, funciones y el equipamiento (incluyendo banda ancha) a nivel intergubernamental e intersectorial, así como de aseguradores públicos y privados y responsables de los procesos de soporte. Las tecnologías de la información son esenciales para el manejo y cuidado de la salud.
- Intensificar las actividades de inmunizaciones para que las coberturas anuales nunca estén por debajo del 90% y en lo posible superen el 95%; fuera de la tasa de cobertura, la información debe estar en número de personas protegidas y tener como soporte el padrón nominado de personas vacunadas; proyectar este trabajo a la COVID-19. Intensificar las intervenciones en lucha contra la anemia, la desnutrición crónica infantil, la muerte materno – perinatal, el cáncer y otras no transmisibles, la prevención y recuperación de la TBC y las ETS, la planificación familiar integral, y otros problemas de salud que se vieron favorecidos por la Pandemia, para recuperar avances y alcanzar en el más breve plazo posible, las metas previstas antes de la misma.
- Mejorar las inversiones en infraestructura, equipamiento, mantenimiento preventivo de los anteriores y la dotación de insumos diversos de los diversos establecimientos de salud. Considerar la planificación en medios e insumos como una estrategia de largo plazo (inversiones multianuales), que supere la temporalidad de las gestiones de gobierno y/o sectoriales, y se incorpore en los planes de desarrollo a nivel regional y local.
- Implementar y fortalecer la transparencia, integridad y anticorrupción, tanto en los servicios públicos como privados, incluyendo las aseguradoras.

- Intensificar el gobierno abierto en salud, con la apertura de toda la información pública disponible para los ciudadanos, impulsando la interacción de gobierno-ciudadanía en una relación bidireccional, que mejore la gestión pública sanitaria.
  - Implementar/fortalecer un sistema unificado de logística, que modernice la gestión de compras nacionales corporativas y cuente con un operador logístico de alcance nacional, fortaleciendo las ventajas en la negociación, oportunidad de precio y calidad en los productos adquiridos.
  - Desarrollar mecanismos que garanticen el acceso a la información pública en materia de productos farmacéuticos, insumos diversos y tecnologías sanitarias, considerando criterios de efectividad, seguridad, equidad y viabilidad de financiamiento, e incorporando su potencial uso en escenarios excepcionales (epidemias, pandemias, catástrofes de magnitud).
  - Implementar un sistema de monitoreo de la eficiencia del gasto en salud, mediante indicadores de resultados e incorporando la rendición de cuentas nacionales y regionales de salud enmarcadas en los principios de honestidad y legalidad, e ir más allá de la exposición pública sobre cómo se han gastado los recursos, incluyendo indicadores de logros y la documentación que sustente las inversiones.
- Fortalecer y/o intensificar la vigilancia epidemiológica y la capacidad de respuesta rápida y oportuna ante situaciones de riesgos y desastres, complementándolas con el apoyo a la investigación operativa nacional, el desarrollo permanente de nuevas tecnologías sanitarias y la intensificación de los intercambios de información y experticia con otros países y regiones. Tener amplio acceso a datos poblacionales.

### 3.2. Líneas de intervención. Acciones estratégicas. Hitos y metas generales<sup>1</sup>.

LÍNEAS DE INTERVENCIÓN	ACCIONES ESTRATÉGICAS	CORTO PLAZO (2020 – 2021)	MEDIANO PLAZO (2021 – 2026)
1. Cambio a un sistema unificado en salud y culminación de la universalización de la salud. OP1, OP2, OP3	<p>1.1 Desarrollar el Plan de Implementación (PEM) de la Política Nacional Multisectorial al 2030 PERÚ PAÍS SALUDABLE (PNMS).</p> <p>1.2 Culminar la Cobertura Universal en Salud (CUS), en el marco de la construcción progresiva de la seguridad social universal.</p> <p>1.3 Gestión de procesos y resultados orientados a salud.</p> <p>1.4 Agenda Unificada Digital de Salud al 2025. Plataforma Informática y Gobierno Electrónico. Integrar la información y disponerla a los decisores regionales y nacional para decisiones rápidas y eficaces.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Culminar el Plan (Instalar el Grupo de Trabajo Multisectorial GTM) gestionar la participación del CNS y los CRS; difundirlo e iniciar su desarrollo.</li> <li>• Mejorar y difundir la PNMS.</li> </ul> <p>Cierre automático de brecha de aseguramiento con la obligatoriedad de que se incorpore a todos aquellos que no tienen seguro al SIS (cruce de bases de datos con otras IAFAS o al momento en que buscan atención).</p> <p>Mejorar el POJ, el PEI y el PESEM de los 13 sectores que participan de la PNMS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avanzar en la Consolidación del Plan de implementación de la PNMS.</li> <li>• Incorporar a los planes concertados regionales y provinciales de desarrollo, los contenidos del plan de la PNMS.</li> <li>• Ampliar progresivamente los cuidados de la CUS.</li> <li>• Ampliar la CUS para todo residente en el país.</li> <li>• Iniciar el avance a la seguridad social universal.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir la Historia Clínica Electrónica unificada (HCE).</li> <li>• Emitir la norma para la receta electrónica unificada.</li> <li>• Preservar la Data Multisectorial en salud, a través de un depósito temporal en el Data Center Nacional de la FAP.</li> <li>• Inicio de los expedientes de los tres Data Center Nacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalar y expandir progresivamente en el país la HCE; identificar usuarios con el DNI, garantizando la portabilidad de la cobertura de aseguramiento.</li> <li>• Culminar los tres Data center nacionales; migración de los mismos de los datos nacionales de salud.</li> <li>• Informatización progresiva de todos los procesos de operatividad de las estrategias e intervenciones sanitarias con el uso de aplicativos.</li> <li>• Desarrollar el registro unificado de los Datos en Salud que permitan estandarizar los procedimientos sanitarios, los productos farmacéuticos y otros.</li> </ul>

(...)

1 No se incluyen indicadores numéricos, porque se precisa conocer la línea de base de final del 2020 (influenciada por la Pandemia COVID 19), para proyectar las metas numéricas a alcanzar el 2021 y para los siguientes años. Esta cifras estarían disponibles el primer trimestre del 2021.

	<p>1.5 Implementación de la calidad técnica en la gestión y prestación de los servicios de salud, de la calidad humana en los resultados en salud y en la entrega de los servicios de salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalar la Dirección Ejecutiva de Calidad.</li> <li>• Recuperar las políticas, normas, e instrumentos de mejora continua de la calidad.</li> <li>• Iniciar el Proyecto de Bienes Públicos Regionales (BID) sobre calidad.</li> <li>• Formar expertos nacionales en calidad.</li> </ul>	
	<p>1.6 Rectoría y Gobernanza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorar la propuesta de un nuevo ROF.</li> <li>• Establecer las infracciones y sanciones (reglamento) del reglamento de rectoría.</li> <li>• Establecer listado de cambios normativos necesarios en torno a la salud. Iniciar depuración de normas.</li> <li>• Reactivar el Consejo Nacional (CNS), los Consejos Regionales (CRS) y Provinciales de Salud (CPS), y la Comisión Intergubernamental de Salud (CIGS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenciar SUSALUD y su capacidad sancionadora.</li> <li>• Evaluar la constitución de una autoridad sanitaria de Lima metropolitana.</li> <li>• Culminar la depuración de la normativa sanitaria sectorial.</li> <li>• Desarrollo de un observatorio de indicadores en materia de calidad, oportunidad, cobertura financiera y equidad, con acceso público a fuentes de datos.</li> <li>• Potenciar el área de Salud Ocupacional.</li> </ul>
	<p>1.7 Reorientación de la gestión administrativa y operativa del sistema de salud.</p>	<p>Simplificación de trámites para el acceso a atenciones, DNI como instrumento.</p>	<p>Analizar y evaluar el desarrollo y resultados de las asociaciones público-privadas (APP) y otras modalidades mixtas de financiamiento de la salud.</p>
<p>2. Fortalecimiento del primer, segundo y tercer nivel de atención en el contexto de las redes integradas de salud, y a través de la transverzalización de la Atención Primaria de la Salud. OP1, OP2 (Lucha contra la Pandemia de COVID-19, sin descuidar los problemas NO COVID, con énfasis en inmunizaciones, anemia y desnutrición crónica infantil, muerte materno-perinatal, cáncer y no transmisibles, TBC y ETS, planificación familiar integral, violencia familiar y salud mental entre otras).</p>	<p>2.1 Desarrollo del Modelo de Cuidado Integral por Curso de Vida, para la Persona, Familia y Comunidad (MCI).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Culminar el manual de Implementación del MCI.</li> <li>• Completar los aspectos instrumentales del manual.</li> <li>• Iniciar la implementación articulada del MCI con las RIS en el país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensión a todo el país del MCI.</li> <li>• Gestionar la línea de financiamiento directo para la operación del MCI.</li> </ul>

(...)

	<p>2.2. Redes Integrales de Salud (RIS): expansión e integración de servicios de salud en redes nodales ecosistémicas y por territorio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Culminar el reconocimiento resolutorio firme de las RIS ya estructuradas.</li> <li>• Plan de implementación de las RIS.</li> <li>• Plan de gestión de las RIS.</li> <li>• Planes de salud de fronteras.</li> <li>• Diseño de intercambios técnicos con otros países.</li> <li>• Plan de salud de los pueblos indígenas.</li> <li>• Iniciar implementación de RIS públicas MINSAL / GORES por el PCRIS (equipos e infraestructura para el PNA y el nivel hospitalario).</li> <li>• Alta complejidad en lista priorizada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación de las RIS estructuradas / reconocidas del MINSAL y GORES, hasta alcanzar el total nacional previsto.</li> <li>• Incorporación a las RIS de otras IPRESS públicas o privadas.</li> <li>• Culminar la implementación de RIS por el PCRIS, de equipos e infraestructura para el PNA y el nivel hospitalario.</li> <li>• Incorporación a la RIS de IPRESS privadas.</li> <li>• Implementación del PNA de las RIS por el Presupuesto Público.</li> <li>• Intercambios técnicos con otros países.</li> <li>• MINSAL y ESSALUD reciben a asegurados indistintamente, en el PNA.</li> </ul>
	<p>2.3. Priorización de la promoción de la salud y participación social, con énfasis en la mejora de condiciones de vida y estilos de vida saludables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevar a la Dirección de Promoción de la Salud, al rango de Dirección General.</li> <li>• Entrega masiva de mascarillas comunitarias y caretas protectoras.</li> <li>• Diseñar una estrategia para el manejo de conflictos sociales que tome en consideración las expectativas de la población referentes a los proyectos en salud y sus dimensiones.</li> <li>• Aumentar en 80% los comités instalados a nivel nacional para contener y prevenir la COVID-19.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilización del mecanismo de Incentivos Municipales para el impulso de acciones locales articuladas a las políticas nacionales de promoción de la salud.</li> <li>• Fortalecimiento de la salud comunitaria con el impulso de la participación ciudadana para definir y fortalecer las intervenciones locales de salud.</li> <li>• Perfeccionamiento y profundización de la política nacional de alimentación saludable (octógonos y otros) y de actividad física.</li> </ul>
	<p>2.4. Ampliación e integración vertical y horizontal de los servicios de salud</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar el camino de la Unificación del Sistema de Salud.</li> <li>• Ampliación del Intercambio Prestacional. MINSAL / GORES / ESSALUD.</li> <li>• Dar continuidad al marco macroeconómico multianual de inversiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar la Unificación del Sistema de Salud.</li> <li>• Extensión a todo el país del Intercambio Prestacional MINSAL / GORES / ESSALUD / SANIDADES / PRIVADOS.</li> </ul>

(...)



	<p>2.5 Fortalecimiento de los Recursos Humanos en Salud, desde su formación inicial, gestión del desempeño y planes de carrera, para el logro de objetivos y metas vinculados a la implementación de la APS en el MINSa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico Nacional de la situación de Recursos humanos y de las Unidades de Gestión de RRHH del MINSa.</li> <li>• Promulgar los nuevos perfiles para médicos y enfermeros que se incorporan al sector.</li> <li>• Empezar a desarrollar los perfiles de las otras profesiones no médicas y de las diversas técnicas.</li> <li>• Reiniciar la EPS para asistenciales y administrativos.</li> <li>• Entrega de EPP.</li> <li>• Internado y residencia en el Primer Nivel de Atención.</li> <li>• Empoderamiento de la ENSAP a nivel nacional: responsable del fortalecimiento de capacidades de prestación, gestión, APS; articulación con la Universidad Peruana.</li> <li>• Revisar el marco normativo que impide la doble percepción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promulgar los nuevos perfiles para profesionales no médicos y técnicos diversos de salud, que se incorporan al sector.</li> <li>• Desarrollar la propuesta de la carrera pública en salud, para profesionales y técnicos; iniciar su implementación progresiva desde el PNA.</li> <li>• Proponer la modificación curricular de las entidades formadoras de RRHH, para concordar con los nuevos perfiles de profesionales y técnicos que el sector público necesita.</li> <li>• Modular la participación de la Universidad Peruana en el sistema de salud y con responsabilidad en el cumplimiento de metas y objetivos del Plan Multisectorial de Salud al 2030.</li> <li>• Desarrollar la escala del valor del cuidado prestado, resultados de salud obtenidos y los costos de inversión en los mismos.</li> </ul>
	<p>2.6 Eficiencia y efectividad clínica en la entrega de los Servicios de Salud, durante la Pandemia y en su etapa posterior.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primer Nivel abierto para toda la población con cartera universal en prevención, promoción, atención materno neonatal e infantil, entre otras.</li> <li>• Nuevo PEAS. Homologación del PEAS a la atención integral de ESSALUD; incorporación del Plan de Prestaciones Complementarias.</li> <li>• Fortalecer las atenciones del Primer Nivel de Atención (PNA) a través de:             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Triajes diferenciados.</li> <li>o Telesalud. Hacer crecer en 30% la oferta del cuidado virtual de las personas y familias.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar forma permanente al accionar del PNA, las estrategias, herramientas y acciones implementadas durante la Pandemia.</li> <li>• Implementar las prestaciones complementarias.</li> <li>• Seguir fortaleciendo el PNA:             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Trasladar al mismo la consulta médica especializada no quirúrgica.</li> <li>o Seguir expandiendo SIENMECRO en todo el país. Aproximar y luego fusionar SIENMECRO con la consulta especializada en el primer nivel.</li> </ul> </li> </ul>

(...)

		<p>o Mantener el 100% de los equipos de respuesta rápida y seguimiento clínico (ERR/ESC).</p> <p>o Mantener los Centros de Atención Rápida Temporal en Salud (CRATS) y los Centros de Aislamiento Temporal (CAAT).</p> <p>o Aumentar las visitas familiares.</p> <p>o Completar la dotación de concentradores de oxígeno al 50% de los establecimientos de salud rurales I-1 y I-2 (Puestos de Salud) en la costa y la selva; y verificar que el 100% de los establecimientos de salud del nivel I-3 y I-4 (Centros de Salud) a nivel nacional, cumplan los estándares de balones de oxígeno.</p> <p>o Ampliar en 50% la entrega de medicamentos en domicilios y el PNA a pacientes crónicos, con discapacidades, adultos mayores y similares, que no se pueden atender en hospitales e institutos (SIENMECRO).</p> <p>o Fortalecer el cuidado integral de la salud mental a través de los Centros de Salud Mental Comunitarios (CSMC) en 25% más, incrementando los hogares protegidos en 200% y las unidades de hospitalización en 17%.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la capacidad de camas de hospitalización, camas UCIS y suministro de oxígeno medicinal a través de plantas fijas y móviles.</li> <li>• Complementar el Plan Nacional de Inmunizaciones, con planes regionales y locales de vacunación contra la COVID - 19, a partir de los acuerdos suscritos con el laboratorio Pfizer para el suministro de 9.9 millones de dosis y con el mecanismo Covax Facility, para la adquisición de 13.2 millones de dosis (vacuna para adultos mayores de 18 años). Buscar nuevos acuerdos para garantizar la inmunización de 24.5 millones de peruanos.</li> </ul>	<p>o Ampliar y optimizar la cobertura de Telesalud tomando en cuenta todas las profesiones de la salud requeridas para la prevención, diagnóstico y tratamiento de problemas de salud.</p> <p>o Seguir fortaleciendo el cuidado integral de la salud mental, a través de los CSMC, alcanzando el total país el 2026; incrementar los hogares protegidos para personas en abandono y/o violencia familiar, alcanzando el total país el 2026; las unidades de hospitalización deberían alcanzar 124 hospitales II y III en todo el país (actualización del Plan Nacional de Fortalecimiento de la Salud Mental Comunitaria 2018 - 2021).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar el aumento y sostenibilidad de la capacidad de camas de hospitalización, UCIS y suministro de oxígeno medicinal a través de plantas fijas y móviles.</li> <li>• Continuar la implementación del Plan Nacional de Inmunizaciones, con planes regionales y locales de vacunación contra la COVID - 19, a partir de los acuerdos ya establecidos y los nuevos a establecer.</li> <li>• Consolidar el crecimiento de 61 a 76 laboratorios para el diagnóstico de la COVID-19, y de otras enfermedades transmisibles en 23 regiones del país, asegurando su sostenibilidad; implementar la metodología LAMP para 15 hospitales y regiones; y adquirir más pruebas moleculares para la COVID - 19.</li> <li>• Identificación de toda la oferta privada existente para la compra de servicios en condiciones que el sector salud define en relación a demanda y territorio.</li> <li>• Iniciar programa de mantenimiento preventivo de infraestructura sanitaria y de renovación de equipos sanitarios.</li> </ul>
--	--	---	--

(...)

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar acciones multisectoriales de detección, tratamiento, y entrega de medios de subsistencia domiciliaria.</li> <li>• Incorporar 50 nuevos epidemiólogos de campo, para fortalecer las capacidades de respuesta en los Gobiernos Regionales.</li> <li>• Culminar la ampliación de 1,600 establecimientos de salud más para el monitoreo permanente de riesgos de salud y de enfermedades; y la implementación una vigilancia permanente en 40 hospitales más a nivel nacional para el coronavirus y otras enfermedades transmisibles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar el plan comunicacional, incluyendo gestión del cambio y promoción de los valores institucionales.</li> <li>• Extender la formación en comunicación de riesgo, a todo el país.</li> <li>• Sumar al espacio WEB dedicado a no bajar la guardia, las redes sociales de los jóvenes (guardianes de la salud).</li> <li>• Implementación de un sistema unificado de logística, que modernice la gestión de compras nacionales corporativas y operador logístico único de alcance nacional.</li> <li>• Confirmar el marco macroeconómico multianual de inversiones 2021 – 2024.</li> <li>• Implementación de un Sistema de vigilancia de la calidad de los insumos (buenas prácticas de manufactura, almacenamiento y dispensación).</li> </ul>
2.7 Impulsar la vigilancia epidemiológica en el país.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios de seroprevalencia epidemiológica que nos permitan definir zonas prioritarias para tomar medidas de salud pública localizadas.</li> <li>• Incorporar 20 nuevos epidemiólogos de campo e iniciar la formación de 50 más, para fortalecer las capacidades de respuesta en los Gobiernos Regionales.</li> <li>• Iniciar la ampliación de 1,600 establecimientos de salud más para el monitoreo permanente de riesgos de salud y de enfermedades; y la implementación una vigilancia permanente en 40 hospitales más a nivel nacional para el coronavirus y otras enfermedades transmisibles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de un plan comunicacional en salud, que se actualice permanentemente.</li> <li>• Iniciar adiestramiento del nivel central en comunicación de riesgo.</li> <li>• Crear el espacio WEB integrador de la información social (no bajar la guardia).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de la Agencia de Evaluación de Tecnologías y su normativa.</li> <li>• Inventario de la infraestructura de todos los subsistemas de Salud como paso previo al diseño de un plan de fortalecimiento de la infraestructura a nivel nacional, regional y local.</li> </ul>	<p>Optimizar los mecanismos de mejora, desarrollo y actualización del Petitorio Nacional Único de Medicamentos.</p>
2.8 Comunicación efectiva en los tres niveles del cuidado de la salud.				
2.9 Inversión en infraestructura, equipamiento y mantenimiento.				
2.10 Inversión en insumos diversos (medicamentos y otros).				

(...)

<p>3. Acompañamiento gerencial en salud por macroregiones. (Lucha contra la Pandemia de COVID-19, sin descuidar los problemas NO COVID), para mejorar la articulación intergubernamental</p>	<p>3.1 Acompañar a los GORES y autoridad regional de salud para la mejora de la gestión y prestación de los recursos para la COVID-19.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistir técnicamente en la gestión y prestación de los servicios de salud.</li> <li>• Lograr que el 100% de Gobiernos Regionales cuenten con planes para enfrentar una segunda oleada y con planes de vacunación anti COVID debidamente articulados a nivel nacional.</li> <li>• Intervenir en las regiones, en situaciones extremas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer un sistema de compras corporativas conjuntas.</li> <li>• Implementar la tabla de asignación de recursos humanos en cada región, vinculada a puntuaciones y necesidades territoriales.</li> <li>• Acompañar cercana y permanentemente, de forma virtual y presencial, las acciones regionales de producirse una segunda oleada de la pandemia COVID - 19, y el desarrollo de las vacunaciones.</li> </ul>
	<p>3.2 Fortalecer sub sistemas regionales y crear macrorregiones territoriales en salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer los territorios macrorregionales.</li> <li>• Propiciar la formación de las instancias macrorregionales de salud.</li> </ul>	
	<p>3.3 Articular y acompañar en los procesos claves de tipo administrativo y prestacional, que faciliten la gestión efectiva regional y local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistir técnicamente en la gestión y prestación de los servicios de salud.</li> <li>• Intervenir regiones en situaciones extremas.</li> <li>• Consultas regionales para recoger iniciativas y proponer normativa en salud macrorregional, para los procesos de gestión administrativa y prestacional, a través de la CIGS, los GOREs y la ANGR.</li> <li>• Consultas a redes municipales macrorregionales.</li> </ul>	
<p>4. Financiamiento sostenible y solidario. OP1, OP2, OP3,</p>	<p>4.1 Crecimiento del Presupuesto Nacional Público en Salud. Privilegiar la inversión y financiamiento al PNA y la APS; cierre de brechas de recursos humanos, tecnología y equipamiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilizar el presupuesto de salud Pospandemia.</li> <li>• Crecimiento del presupuesto 2021 para la Función Salud y Essalud.</li> <li>• Actualizar el marco financiero sanitario multianual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcanzar el 6.0% del PBI entre la Función Salud y Essalud; 30% de este PBI público dedicado al Primer Nivel de Atención.</li> <li>• Disminuir el gasto de bolsillo en salud, por debajo del 20%.</li> </ul>
	<p>4.2 Crecimiento del Seguro Integral de Salud.</p>	<p>Crecimiento progresivo en cobertura y financiamiento de otras enfermedades: creación de un fondo solidario para la cobertura de enfermedades de alto costo (catastróficas, raras y huérfanas, y similares), mejorando el perfil del FISsAL.</p>	
	<p>4.3 Fondo de Salud Unificado</p>	<p>Definir, diseñar los mecanismos de pago entre IPRESS y la construcción del futuro Fondo de Salud (Intercambio prestacional, tarifarios, GDR, capitación, cámara de compensación, etc.) entre los diversos prestadores de servicios de salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciar la construcción del fondo unificado de salud y su implementación.</li> <li>• Implementación de un sistema de monitoreo de la eficiencia del gasto en salud.</li> </ul>

## BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Nacional. Política XIII. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social. 2002.

Acuerdo Nacional. Los Objetivos de la Reforma de la Salud. 2015.

BID. Redes Integrales de Salud En Marcha. 2020.

Cuba, Herbert. Elaboración Del Modelo De Las Redes Integradas De Salud (RIS). 2018.

ESSALUD- Hacia la Modernización de la Seguridad Social en el Perú. 2019.

Medicus Mundi Navarra Aragón Madrid. Cuidado Integral de la Salud Por Todos Y Para Todos en los Andes del Perú. 2018.

Ministerio de Salud. Agenda Digital del Sector Salud 2020 – 2025. 2020. Resolución Ministerial N° 816 2020.

Ministerio de Salud. Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 PERÚ PAÍS SALUDABLE. Decreto Supremo N° 026-2020-SA.

Ministerio de Salud. Ley que establece la conformación y el funcionamiento de las Redes Integradas de Salud – RIS. Decreto Supremo N° 019-2020-SA.

Ministerio de Salud. Norma Técnica para la operación específica en el Primer Nivel de Cuidado. 2020. NTS\_160-2020-MINSA.

Ministerio de Salud. Modelo de Cuidado Integral de Salud por Curso de Vida para la Persona, Familia y Comunidad (MCI). 2020. Resolución Ministerial N° 030-2020-MINSA.

Ministerio de Salud. Cobertura Universal de Salud 2019. Decreto de Urgencia N° 017-2019.

OMS. Declaración de Astaná. 2018. Disponible en: <https://www.who.int/docs/default-source/primary-health/declaration/gcphc-declaration-sp.pdf>

OMS. Estrategia para el acceso universal a La salud y la cobertura universal de salud. 2014. Disponible en: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/CD53-5-s.pdf>

OMS. Salud en Todas las Políticas. 2013.

OMS. Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud. 1986.

OMS. Declaración de Alma Ata. 1978. Disponible en: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2012/Alma-Ata-1978Declaracion.pdf>

OPS. Funciones Esenciales para la Salud Pública en las Américas. Una Renovación para el Siglo XXI. 2020.

OPS. Salud Universal en el Siglo XXI: 40 Años de Alma Ata. Informe de la Comisión de Alto Nivel. W.D.C. 2019.

OPS. Redes Integradas de Servicios de Salud. Serie La Renovación de la Atención Primaria de Salud en las Américas. 2010.

Ricse, Carlos. Hacia la Universalización del Cuidado Integral de la Salud. Hoja de Ruta. 2020.



### Apuntes para una nueva política exterior post-Bicentenario

**Oscar Schiappa-Pietra Cubas**

El advenimiento del Bicentenario de la Independencia Nacional coincide con una etapa de muy radicales mutaciones en el contexto global. La pandemia del COVID-19 es expresión de ello; y pone en evidencia cuán integrados estamos entre todos los países y territorios de la Tierra, a la vez que nos confronta con los yerros de los seres humanos en nuestras relaciones con la naturaleza y con nuestro prójimo. Nuestra arrogancia antropocéntrica y nuestra codicia como especie se ven hoy contestadas por la pandemia del COVID-19, la crisis del calentamiento global, y la insultante pobreza y marginación siguen afectando a miles de millones de congéneres. Este es un momento en el que cambios radicales vienen ocurriendo, y que demanda respuestas acentuadamente innovadoras, a lo que no escapan las políticas exteriores de los Estados.

Este breve y epidérmico ensayo no pretende exponer un recuento exhaustivo sobre las muy diversas áreas de proyección exterior del Perú en las que se hacen imperativas mutaciones, y por el contrario se limita a esbozar algunas pocas líneas generales de transformaciones en el diseño y la gestión de la política exterior.

## 1. Perfil estratégico internacional del Perú

Para identificar el camino a seguir, es imprescindible procurar una suerte de introspección estratégica: ¿Cuál es el rol que el Perú desempeña y puede desempeñar en el entorno global? Esta es una pregunta esencial y, no obstante, poco abordada en la discusión sobre las políticas públicas de diplomacia nacional.

Dentro del concierto internacional el Perú es un Estado de poca gravitación, debido a sus muy limitadas capacidades en los dominios económicos y militares, y a su casi nulo potencial tecnológico y científico. En el ámbito del poder blando (*soft power*), que abarca *inter alia* lo cultural y la capacidad de acción diplomática, el Perú tiene significativo potencial, todavía deficientemente gestionado.

En el emergente dominio natural y medioambiental, el Perú tiene vastas capacidades, dada su abundancia y diversidad de recursos y ecosistemas, y en particular debido a su proyección amazónica. Ella hace posible que, pese a la precariedad de sus instituciones de gobernanza democrática, el Perú sea considerado como un país de renta media alta. Pero tal capacidad está lejos de ser un factor de proyección positiva hacia el resto de la comunidad global, debido a la deficientísima gestión que ejercemos sobre tales recursos, traducida en su vasta depredación principalmente por la realización de actividades extractivas ilegales a escala masiva.

Este perfil de limitada gravitación como actor internacional también encuentra proyección en el espacio regional, pues somos un Estado cuyas capacidades en los dominios tradicionales es significativamente menor a la de Brasil, México, Argentina; y en lo militar y tecnológico, también a las de Chile.



Tradicionalmente, la proyección internacional de los Estados se manifiesta afirmativamente a través de los cinco dominios de poder mencionados, o negativamente siendo foco de conflictos e ingobernabilidad, o de criminalidad transnacional. Si bien el Perú se caracteriza actualmente por la precariedad de sus instituciones de gobernanza democrática, frente a la comunidad internacional muestra formalmente un perfil democrático y el sometimiento a las premisas del Estado de derecho. Desde este punto de vista, el Perú no destaca internacionalmente como un *Estado problema*. Pero, un aspecto de proyección negativa lo constituye el narcotráfico que se origina en el Perú teniendo como insumo los masivos cultivos de coca, y en menor escala de amapola, y se proyecta transnacionalmente.

## 2. Agenda de tareas pendientes

¿Qué transformaciones son posibles y deseables en la proyección del perfil estratégico internacional del Perú? Resueltos ya los diferendos de delimitación territorial y marítima, y profundizado el relacionamiento económico del Perú con sus países vecinos, requiere reorientar sustancialmente el enfoque de sus muy limitadas capacidades en el dominio militar, para enfocarlas hacia la atención de desafíos estratégicos internos.

En particular, las Fuerzas Armadas debieran reorientarse hacia mejorar sus capacidades de respuesta frente a riesgos de desastres naturales, y hacia la interdicción efectiva de las actividades extractivas ilegales y del narcotráfico; las que representan una afrenta a la soberanía nacional, explotan ilícitamente y destruyen en gran escala los recursos medioambientales que tenemos la obligación constitucional y moral de legar a las futuras generaciones, y son focos de vasta y variada criminalidad que nos condena a la inseguridad. Hay que expresarlo sin ambages y hasta reiterarlo: la minería, la tala forestal y la pesca ilegales, y el narcotráfico, representan la mayor amenaza a la seguridad nacional contemporánea, y el mayor atentado a la soberanía del Perú.

Adicionalmente, el Perú debe intensificar sus actividades de participación en misiones militares de paz bajo el mandato de las Naciones Unidas, pues

esta es expresión básica de nuestro deber de cooperación con el resto de la comunidad internacional consagrado en el capítulo IX de la Carta de la ONU, y además coadyuva a mejorar la preparación de nuestro personal militar.

Mas, previsiblemente, las muy limitadas capacidades en el dominio militar del Perú no variarán sustancialmente, ni debieran hacerlo, en las próximas décadas. Este seguirá siendo un factor de muy poca significación dentro de la proyección global del Perú.

En lo económico, el Perú seguirá siendo un país de renta media alta, previsiblemente al menos durante las próximas dos décadas. Si mejora sustancialmente la calidad de su gobernanza, la explotación equitativa y sostenible de sus vastos recursos naturales podría permitir que evolucione hacia su ingreso en la órbita de los países desarrollados.

De modo más específico, todos los análisis realizados sobre la proyección estratégica del Perú -incluyendo los informes anuales sobre competitividad del Foro Económico Mundial- coinciden en subrayar su evidente precariedad en cuanto a la institucionalidad democrática y a la administración pública; y esto constituye un pesado lastre para el desarrollo nacional. En síntesis: la gravitación global del Perú en el dominio económico está concentrada en su abundante potencial de recursos naturales; y la porción de ellos actualmente explotados lo son bajo condiciones de poca o nula sostenibilidad medioambiental y social, y de poco impacto para el desarrollo nacional.

Merece especial atención lo relacionado al casi nulo potencial tecnológico, pues dentro de este dominio nos caracterizamos por ser pasivos consumidores carentes de capacidades de producción y de innovación. Esta tendencia, que resulta de la proyección de la doble maldición de los recursos naturales abundantes, desincentiva la realización de emprendimientos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica (I&D+i), pues a los agentes económicos les basta para avanzar sus procesos de acumulación patrimonial con meramente extraer (o cultivar, en el caso de la agricultura) los

recursos naturales y exportarlos sin o con mínima transformación. Aún en comparación a la mayoría de sus vecinos sudamericanos, el Perú se encuentra notoriamente rezagado en inversión y en ejecución de I&D+i.

Los desarrollos tecnológicos en curso dentro del marco de la llamada cuarta revolución industrial, están acentuando aceleradamente la asimetría entre países generadores de innovaciones tecnológicas (los desarrollados) y países consumidores (empleando el eufemismo tradicional, los que se encuentran en vías de desarrollo). Basta mencionar el ejemplo del internet, que es ya indiscutiblemente un vehículo fundamental para el desenvolvimiento cotidiano de las personas, las instituciones, las sociedades los Estados: somos total y pasivamente dependientes de las plataformas tecnológicas (*hardware* y *software*) elaboradas y gestionadas por países desarrollados, a cuya voluntad estamos sujetos. Ante tal escenario, el Perú queda caracterizado como un país absolutamente carente de soberanía tecnológica, y con muy poco empeño por reducir tal carencia estratégica.

La poca o nula gravitación global del Perú en los dominios militar, económico, tecnológico se traduce también en el ámbito político. La acentuada falta de liderazgo y de capacidad propositiva de nuestro país en la esfera internacional queda periódicamente testimoniada en una actuación internacional contradictoria.

Un primer ejemplo de ello lo constituye la progresiva pérdida de liderazgo peruano en materia de Derecho del Mar, habiéndonos convertido en las últimas cuatro décadas en un país marginal, que vive de espaldas al amplio consenso internacional que la comunidad de naciones esforzadamente logró forjar. Hace aproximadamente siete décadas, el Perú, junto con Chile y Ecuador, asumió una postura pionera en materia de Derecho del Mar, al afirmar su soberanía sobre las 200 millas marinas. Desde entonces, esta disciplina jurídica fue evolucionando y el nuevo consenso internacional quedó codificado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada en 1982 y que entró en vigor el 16 de noviembre de 1994, cuando fue depositado el 60º documento de ratificación. Actualmente, la inmensa mayoría de Estados (aproximadamente 170) la han ratificado,

pero el Perú integra la veintena de Estados que no lo han hecho. Nuestra falta de capacidad para adaptarnos a las emergentes realidades internacionales, sumada a la falta de coraje y a la ignorancia entre nuestros dirigentes políticos y diplomáticos, así como al desinterés ciudadano, han llevado a que nuestro país sea hoy una de las pocas naciones marginales en la materia.

Otro ejemplo es el que acabamos de protagonizar en 2020, en relación con la paralización del proceso parlamentario para aprobar la ratificación del *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)*. Dada la proyección estratégica global del Perú como un país caracterizado por su abundancia y diversidad de recursos y ecosistemas, y en particular debido a su proyección amazónica, y considerando que enfrentamos graves dificultades para su gestión sostenible, resulta de sentido común asumir una postura de política exterior favorable a la protección internacional de los mismos. Empero, una campaña de acentuado tinte partidista e ideológico, basada en la interpretación tergiversada del contenido de ese instrumento jurídico y en la apelación a una visión trasnochada de la soberanía nacional, impidió que la propuesta de ratificación formulada por el Ejecutivo encontrara eco en el Congreso. Es posible suponer como hipótesis, aunque todavía no existen evidencias para confirmarlo, que esa campaña en contra de la ratificación del *Acuerdo de Escazú* pudiera haber sido alentada por poderosos intereses vinculados a la explotación irracional de los recursos naturales de todos los peruanos.

Un desafío fundamental que el Perú empieza a enfrentar dentro del dominio político es el de su posicionamiento frente a la creciente confrontación entre China, como superpotencia emergente, y los Estados Unidos, como superpotencia hegemónica. Con acierto, diversos académicos de prestigio global enfatizan que no es posible comparar esta creciente confrontación con el escenario de la bipolaridad que signó al escenario mundial durante toda la segunda mitad del siglo XX. Una diferencia fundamental radica en el alto grado de integración productiva y económica existente entre China

y Estados Unidos, lo cual conlleva a que subsistan dimensiones significativas de estrecho relacionamiento, a la vez que de competencia y hasta de confrontación, entre estas dos naciones. Sin perjuicio que ello encuentre también traducción en el dominio militar y en plano de la seguridad internacional, un rasgo distintivo de esa confrontación entre China y los Estados Unidos radica en que los dominios tecnológico y económico son los ámbitos fundamentales en los que ella se materializa. Se trata, en resumida cuenta, de una relación de *coopetición* (es decir, de cooperación y simultáneamente de competencia) la que viene desarrollándose entre China y Estados Unidos.

¿Cuál debe ser el posicionamiento internacional del Perú ante tal escenario? No cabe ya recurrir a la históricamente significativa pero ya obsoleta categoría del no-alineamiento. En los hechos, el Perú mantiene sustanciales vínculos de distinta índole tanto con China como con los Estados Unidos, de modo que no cabe adoptar una postura de alineamiento unívoco. En cambio, se requiere de un enfoque de relacionamiento plural y pragmático con ambas potencias, sin comprometer el irrenunciable compromiso peruano con los valores democráticos, con el Estado de derecho, y con la legalidad internacional. Es decir, la política exterior del Perú no debe quedar cautiva de esa relación de confrontación entre China y Estados Unidos, y este enfoque debiera convertirse en una política de Estado.

En el ámbito del poder blando (*soft power*), cabe reiterarlo, el Perú tiene significativo potencial, todavía deficientemente gestionado. Estamos sobreexplotando el potencial turístico de Machu-Picchu, poniendo en grave riesgo este invaluable patrimonio arqueológico. No hemos sido capaces de estandarizar la calidad global de la culinaria peruana (por ejemplo, a través de un sistema de certificación internacional) y de crear canales logísticos para abastecer de insumos a los restaurantes que ofertan nuestra comida por todo el mundo. Concentramos muchas de nuestras energías de poder blando (*soft power*) en promover el pisco, una bebida de altísimo contenido alcohólico, cuyas exportaciones nacionales solamente bordean los magros 7 millones de dólares anuales, debido a la incapacidad peruana para ampliar nuestra capacidad de oferta; además de la

impresionante falta de rigor técnico en su producción, traducida en los imprecisos estándares de denominación de origen y en la total falta de trazabilidad del insumo principal.

Carecemos de medios de comunicación de cobertura global, lo cual constituye una tarea pendiente para potenciar la proyección del poder blando (*soft power*) peruano en el tablero global. Esta es una carencia inexplicable, dada la diversidad de opciones que las tecnologías contemporáneas de comunicación brindan y sus decrecientes costos operativos.

### **3. La apuesta multilateral**

Son diversas y muy sustanciales las razones por las cuales el Perú debiera reforzar su proyección internacional a través de un compromiso y un desenvolvimiento más activos dentro de la esfera multilateral.

Desde una perspectiva ética y jurídica, siendo nuestro país signatario de la Carta de las Naciones Unidas y miembro de este máximo organismo internacional, de ello fluyen obligaciones muy específicas para la preservación de la paz internacional; para la promoción de los derechos humanos y del desarrollo, y de la erradicación de la pobreza; para la protección del medioambiente; y, de modo más general, para forjar condiciones de gobernanza global que hagan sostenible la convivencia humana.

En la intersección entre lo ético, lo jurídico y lo pragmático, el compromiso del Perú con el multilateralismo debe basarse en el reconocimiento que los complejos problemas que afrontamos como especie humana y habitantes del Hogar Común, que es nuestro planeta, requieren de respuestas desde la gobernanza global que escapan a las competencias y capacidades de los Estados aisladamente. Tal compromiso tiene hondas implicancias estratégicas, pues muchos de los problemas que el Perú afronta actualmente encuentran su génesis fuera de nuestras fronteras, y sólo podemos abordarlos eficazmente en el marco de la cooperación internacional que es piedra fundacional del multilateralismo. Esto es aún más cierto a la luz de la ya mencionada poca gravitación estratégica global del Perú.

Si bien la racionalidad del sistema de organización jurídico-política internacional forjado y legado por los dos tratados de paz de Osnabrück y Münster, de 1648, comúnmente conocido como el orden de Westfalia, posibilitó eliminar la conflictividad bélica generada por diferencias religiosas en el espacio europeo del siglo XVII, fue incapaz de crear condiciones de paz generalmente sostenibles. Sus premisas fundamentales -la preeminencia del Estado como actor internacional, su atributo de soberanía estatal, y la territorialidad- mantienen vigencia pero han demostrado hasta la saciedad su limitadísima eficacia como fundamentos esenciales de la gobernanza global.

En la Carta de las Naciones Unidas se reafirman los principios básicos de paz y cooperación internacional a través de la coexistencia pacífica entre estados; se reconoce la dignidad inherente a toda persona, condensada en el concepto de derechos humanos; se reitera el principio de seguridad colectiva, mejorando los mecanismos para su implementación y se establece, a través de su artículo 42º, la atribución de la Organización para actuar militarmente contra Estados que pongan en peligro la paz mundial.

Las Naciones Unidas pueden reivindicar el haber logrado la membresía en su seno de la totalidad de los estados soberanos; su rol promotor de los derechos humanos y de los valores democráticos; su eficacia en guiar el proceso de descolonización a nivel global; su soporte en la afirmación y desarrollo del derecho internacional; y su liderazgo en la institucionalización de la cooperación internacional.

A la vez -hay que reconocerlo- la Carta de las Naciones Unidas consagra una estructura de gobernanza global defectuosa, particularmente en lo concerniente a su Consejo de Seguridad. A través de su artículo 27.3º, la Carta otorga a cinco naciones, vencedoras en la Segunda Guerra Mundial, el privilegio de ejercer un derecho de veto, que contradice el principio de igualdad soberana de los estados, consagrado en el art. 2.1º de la misma Carta. Además de la disfuncionalidad históricamente aparejada por el ejercicio de tal derecho de veto, este órgano ejecutivo fundamental carece de sometimiento a elementales principios democráticos y expresa con gran crudeza el dominio hegemónico de las grandes potencias.

Y es que las Naciones Unidas no puede sustraerse de las dinámicas políticas de su tiempo. Su funcionamiento quedó reducido a la ineficacia en asuntos de seguridad internacional que afectaban intereses estratégicos de los dos *hegemones* del orden bipolar, como ha quedado sistemáticamente evidenciado en el desenvolvimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

No obstante ello, hoy, coexistimos en un mundo más gobernable del que existía hace tres cuartos de siglo, teniendo la paz, la dignidad y bienestar personales, y el progreso social, inmensas mayores oportunidades de realización. A través de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles, la comunidad internacional comparte ahora una estrategia común para enfrentar algunos de los principales desafíos contemporáneos. Y, como lo ha anotado John Ruggie, el orden multilateral liderado por las Naciones Unidas ha posibilitado estabilizar las consecuencias generadas por la disolución de la bipolaridad.

Pero, hay que decirlo con claridad: es igualmente cierto que los problemas que hoy afrontamos como humanidad vienen desbordando las capacidades de nuestros gobernantes, de nuestros diplomáticos y políticos, y de los organismos internacionales, para darles cara. Estamos dejando a las futuras generaciones un cúmulo de problemas sin resolver y de riesgos que demandan urgente atención. De cara a estos inmensos desafíos, necesitamos reflexionar sobre el nuevo perfil de multilateralismo que las realidades contemporáneas y futuras demandan.

Hacia tal rumbo, resulta fundamental dejar anotadas las debilidades del actual sistema multilateral. Una primera es el llamado déficit democrático. Cada vez más, las decisiones fundamentales sobre temas que afectan el bienestar y comprometen el futuro de cada uno de nosotros, los ciudadanos del mundo, vienen dejando de ser adoptadas en la esfera interna de cada Estado, y se convierten en competencia de instancias internacionales, públicas o privadas. Mientras todos elegimos mediante el voto a nuestras autoridades políticas nacionales, e influimos por diversos medios en las decisiones que ellas adoptan; nada parecido ocurre en la esfera in-



ternacional, donde muchísimas vitales decisiones son acordadas con poca transparencia, alejadas de medios de participación y de control ciudadanos, y sin que nuestras voces, intereses y puntos de vista sean tenidos en cuenta. Las tendencias globalizadoras acentúan cada vez más este déficit democrático. Las protestas sociales que en estos días asolan a muy diversos países en el mundo expresan el descontento popular ante esta progresiva erosión de los atributos ciudadanos.

Y hay que tomar conciencia que poco podrá avanzarse en superar este déficit democrático en la esfera multilateral si a la misma vez existe una notoria regresión en la observancia de los estándares de derechos humanos y de democracia por parte de los estados en el ámbito nacional. De un lado están los países sometidos a regímenes autoritarios, que vienen cobrando mayor protagonismo en el concierto de las naciones; pero, del otro, está la preocupante fatiga democrática y la pérdida de convicción en los dirigentes políticos y ciudadanos de los propios países que históricamente eran la vanguardia en la observancia y promoción de los valores de la libertad y la dignidad humanas.

La segunda área de debilidad del sistema multilateral está referida a su carácter descentralizado, y a la multiplicación y enorme diversificación que venimos experimentando en el universo de los actores internacionales. Esto dificulta la forja de consensos, y viene generando gran fragmentación en los mecanismos de gobernanza global, dada la poca coordinación existente entre ellos, a la par que se multiplican las fuentes normativas, incluyendo la diversificación de las instancias judiciales internacionales. Tal fragmentación dificulta la capacidad para generar respuestas eficaces frente a desafíos que demandan soluciones holísticas y genuinamente globales.

La tercera área de debilidad la encontramos en la falta de consensos, que se expresa también en la ausencia de expresiones institucionales, para regular aspectos críticos de la convivencia y la sostenibilidad globales. Por ejemplo: el ciberespacio es hoy una dimensión fundamental de nuestras vidas, de cómo nos relacionamos con los demás, de cómo nos comunica-

mos e informamos, de cómo comerciamos. No obstante su centralidad en el quehacer cotidiano de la humanidad, el ciberespacio carece de mecanismos mínimamente eficaces para su gobernabilidad global. Esto viene generando inmensas distorsiones y nuevos riesgos, a través de la concentración monopólica privada a escala global por parte de unos pocos conglomerados, o de la masiva erosión de la privacidad, o del surgimiento de graves amenazas de ciberseguridad.

Peor aún, viene intensificándose el riesgo que el ciberespacio se convierta en un nuevo escenario en la creciente confrontación entre China y los Estados Unidos, generando así fragmentación en sus estructuras tecnológicas, haciéndolo vehículo de mutuas agresiones, y despojándolo de su vocación de libertad que tanto viene contribuyendo a ensanchar las fronteras de la creatividad humana. Thomas L. Friedman acaba de referirse a esto: “Pero nadie parecía darse cuenta que casi exactamente 30 años luego de la caída del Muro de Berlín, un nuevo muro -un Muro de Berlín digital- había empezado a construirse entre China y los Estados Unidos” (Friedman, 2019).

Esta misma debilidad se proyecta, asimismo, en otras muchas esferas, como las de la gestión de la sostenibilidad medioambiental de nuestro Hogar Común; y de la lucha contra la criminalidad transnacional, la corrupción y el lavado de dinero. En todos esos casos, las respuestas institucionales para su gobernanza multilateral son precarias e insuficientes.

De otro lado, como ya ha quedado señalado, el desenvolvimiento del multilateralismo está determinado por la realidad política global. Ahora estamos atravesando un proceso de profundos cambios, cuya evolución hacia el mediano plazo resulta incierta. Casi toda la segunda mitad del siglo XX estuvo signada por la competencia bipolar, que dio luego paso a una temporalmente efímera unipolaridad, y que en estos días va transformándose hacia la multipolaridad. La consiguiente competencia por hegemonía entre tres grandes potencias -Estados Unidos, China y en menor medida Rusia- torna muy complejo el escenario dentro del cual el multilateralismo tiene que redefinirse.

Todas estas reflexiones tienen un significado especial en estos días, cuando los ciudadanos en muy diversos países toman las calles para protestar. Es demasiado temprano para formular diagnósticos exhaustivos sobre sus motivaciones, pero en un nivel epidémico es evidente que lo que esos hombres y mujeres de muy diversas latitudes están expresando son sus insatisfacciones con el desenvolvimiento de la democracia, tanto en sus dimensiones nacionales como multilaterales; de la globalización y de la gobernanza global. Ese descontento ciudadano no constituye novedad: este último fin de semana se han cumplido veinte años de las protestas contra la globalización que tuvieron lugar en Seattle, con ocasión de la Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio. Es pertinente recordarlo porque el funcionamiento de la OMC grafica nítidamente las virtudes, pero también los defectos del multilateralismo, que es catalista de la globalización.

La OMC ha asumido, sin mayor control democrático y sin contar con el consenso de todos sus estados miembros, funciones regulatorias en una gran diversidad de áreas que en puridad no son de comercio internacional, y se ha tornado en promotora de la denominada *hiperglobalización*, erosionando a través de ese proceso la gobernanza democrática en las naciones, y los márgenes de autonomía de los gobiernos para promover sus propias políticas públicas. De los 242 casos resueltos por las instancias de solución de controversias de la OMC hasta hoy, solamente en 22 de ellos las políticas nacionales lograron prevalecer, no obstante que en muchas ocasiones los asuntos controvertidos no estaban en puridad referidos a cuestiones de comercio internacional. Y dentro de pocos días, el sistema de solución de controversias de la OMC quedará paralizado debido al bloqueo estadounidense a la nominación de nuevos integrantes para su Panel de Apelaciones.

Pero, las deficiencias del multilateralismo y del orden global en general no son meramente institucionales, sino que hunden sus raíces muy profundamente en nuestros marcos conceptuales. Las nociones de soberanía exclusiva y excluyente de los estados, la territorialidad, y diversas construcciones teóricas que reivindican la competencia de las superpo-

tencias para afirmar su hegemonía, representan conceptualizaciones ineficaces y hasta contraproducentes para enfrentar los retos contemporáneos de la gobernanza global. A esas obsoletas categorías debemos contraponerles las emergentes nociones del derecho constitucional global, del derecho administrativo global; y el reconocimiento de la existencia de bienes y males públicos globales, cuya atención demanda la acción colectiva mundial.

Y es, al calor de estas emergentes categorías conceptuales, que tenemos que reformar el multilateralismo que legaremos a las nuevas generaciones. Este debe someterse a normas y mecanismos de control democrático, y debe brindar amplia cabida la participación ciudadana dentro de sus procesos de toma de decisión.

Tenemos una deuda histórica y ética con nuestro Hogar Común y con las futuras generaciones, de crear a través de un multilateralismo renovado condiciones de gobernanza global que respondan eficazmente a los retos actuales y futuros de la humanidad; que promuevan la convivencia solidaria y pacífica; que garanticen la sostenibilidad planetaria; que forjen una cultura de ciudadanía global; y que distribuyan equitativamente los frutos del bienestar que colectivamente vamos creando.

En suma, tenemos ante nosotros el desafiante reto de forjar un multilateralismo cuyo centro gravitacional sea la persona humana, y no la competencia hegemónica entre superpotencias ni el desbocado ejercicio de la soberanía estatal. Ese nuevo multilateralismo ineludiblemente tendrá que tener, para reclamarse legítimo y ser sostenible, un perfil democrático, participativo y transparente.

El Perú no puede seguir siendo pasivo expectador del claroscuro desenvolvimiento del multilateralismo, ni seguir asumiendo que su aporte a la causa queda servido mediante el mero rol de anfitrión periódico de conferencias internacionales. Somos un país de renta media alta y beneficiarios del multilateralismo. Eso implica deberes de reciprocidad hacia el resto de la comunidad global; que debiéramos poder cumplir con capa-

ciudades de liderazgo y de propuestas, forjadas por un Servicio Diplomático renovado, altamente especializado, y que estimule el profesionalismo y la ética democrática dentro de sus filas. La diplomacia peruana debe recuperar la brillante trayectoria que legaron los eminentes internacionistas Víctor Andrés Belaunde, Raúl Porras Barrenechea, Carlos García Bedoya y Javier Pérez de Cuellar. La tarea que encaramos es ardua, pero también es ineludible.

## BIBLIOGRAFÍA

- Beaulac, S. (2004). The westphalian model in defining international law: Challenging the myth. *Australian Journal of legal History*, 8(2), 181 – 213.
- Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. y Fenger M. (2007). Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices. Aldershot: Ashgate.
- Burke, A. y Parker, R., eds. (2017). Global Insecurity. Futures of Global Chaos and Governance. London: Palgrave Macmillan.
- Casanovas La Rosa, O. O. (2019). En el centenario del tratado de Versalles. *Revista Española de Derecho Internacional*, 71(1), 17 – 22.
- Clavin, P. (2013). Securing the World Economy. The Reinvention of the League of Nations, 1920-1946. Oxford: Oxford University Press.
- Cox, M., Manning, D., Quah, D., Kitchen, N. y Scholefield, S. (2015). 21<sup>st</sup> Century Power. Dislocation, Diffusion and Decay. London: LSE Ideas.
- Frey, M., Kunkel, S., y Unger C.R., eds. (2014). International Organizations and Development, 1945-1990. Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- Friedman, T. L. (2019, noviembre 26). The World-Shaking News That You're Missing. *The New York Times*, A: 23.
- Gros, L. (1948, enero). The Peace of Westphalia (1648-1948). *The American Journal of International Law*, 42(1), 20-41.
- Hassan D. (2006). The Rise of the Territorial State and the Treaty of Westphalia. *Yearbook of New Zealand Jurisprudence*, 9, 62 – 70.
- Innerarity, D. y Solana, J., eds. (2013). Humanity at Risk. The Need for Global Governance. New York: Bloomsbury.
- Keynes, J.M. (2019). The Economic Consequences of Peace. With a new introduction by Michael Cox. Cham: Palgrave Macmillan.
- Luard, E. (1982). A History of the United Nations. Volume 1: The Years of Western Domination, 1945-1955. London: Macmillan.

Luard, E. (1989). *A History of the United Nations. Volume 2: The Age of Decolonization, 1955-1965*. New York: Palgrave Macmillan.

Mingst, K.A. y Karns, M.P. (2011). *The United Nations in the 21st Century*. Boulder: Westview Press.

Moreland, W. (2019). *The Purpose of Multilateralism. A Framework for Democracies in A Geopolitically Competitive World*. Washington, D.C.: Brookings.

Osiander, A. (2001, primavera). Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth. *International Organization*, 55(2), 251 – 287.

Rosenbach, E. y Mansted, K. (2019). *The Geopolitics of Information*. Cambridge: Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs.

Ruggie, J.G. (1992, verano). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46(3), 561-598.

Straumann, B. (2008). The Peace of Westphalia as a Secular Constitution. *Constellations*, 15(2), 173 – 188.

The World Bank (2021). Data for Peru, Upper middle income.

< <https://data.worldbank.org/?locations=PE-XT> >.

Weiss, T.G. (2015) The United Nations: before, during and after 1945. *International Affairs*, 91(6), 1221-1235.

White, N.D. (2019). The legacy of the League of Nations: Continuity or change. *Revista Española de Derecho Internacional*, 71(2), 277-284.





## 8. Medio ambiente



### Reflexiones desde una cosmovisión personalista

**Jaime Montoya Ugarte**  
**Kathleen Zegarra Delgado**

La cultura de cada sociedad trae aparejada una cosmovisión o percepción del medio ambiente y, por ende, la forma como las personas de cada época interactúan con su entorno. Esta visión, no es estática, va cambiando lentamente en el tiempo. El Perú, al cumplir 200 años de vida independiente tiene una buena oportunidad para hacer un breve repaso de cómo han variado estas percepciones en distintos momentos de nuestra historia y la forma como la evolución de la cultura ha influido en la relación concreta del hombre con la naturaleza.

Estos antecedentes permitirán acercarnos a la actual situación de la relación de los peruanos, ciudadanos del siglo XXI, con el ambiente, y avizorar el futuro en el horizonte temporal de los siguientes cinco años, enmarcado en una visión de más largo plazo, a la que aspiramos.

El análisis permitirá llegar a algunas conclusiones y recomendaciones, o lineamientos de política, que planteamos para la agenda del presente proceso electoral, con miras a la preservación y disfrute de uno de los entornos más biodiversos del planeta, el Perú. La “Casa común” de los actuales peruanos y sus herederos.

## 1. Ecología y cultura en la historia del Perú

### Acercamientos ecológico-culturales a la naturaleza

Como muchas sociedades tradicionales, las poblaciones precolombinas fueron respetuosas del medio ambiente. La cosmovisión de la sociedad andina sacralizaba la Pachamama. La madre de los cerros y de los hombres, los cuidaba material y espiritualmente. Protegía a la naturaleza que proveía de agua y de alimentos y favorecía la fertilidad de la tierra. En correspondencia, los andinos satisfacían la sed y hambre de la madre tierra mediante el rito de los “pagos”, como parte de un sistema de reciprocidad entre el mundo material y el espiritual. El rito aún se practica. La cultura andina respetaba el entorno en el cual los humanos vivían y del cual se proveían, estableciendo una relación amigable con el ambiente. Alex Nielsen, investigador del Ministerio de Cultura de Argentina, describe:

“...refleja una reverencia a la tierra como madre, como creadora de las personas, como un ser, una entidad con la que nos une el afecto y a la cual debemos cuidado y agradecimiento. Los antepasados prehispánicos entendían que el bienestar de las personas dependía del trato respetuoso con los demás seres que comparten con los humanos el mundo” (Nielsen, 2020)

Existe el término *sumak kawsay*, expresión quechua que significa buen vivir o pleno vivir, e involucra una ética de respeto por todo ser viviente y por la biodiversidad. Recientemente, se ha revalorado y elevado a la categoría de precepto constitucional en las repúblicas de Ecuador y Bolivia. El buen vivir es un bien común que busca el equilibrio y la complementariedad, desdeña el individualismo y fomenta el actuar colectivo (Zaffaroni, 1999, p.18).

Fue esta visión la que permitió que, pese a la aridez y escasa tierra productiva de los Andes, viviese una sociedad agrícola con una población estimada entre 10 y 12 millones de personas. Sin caer en la idealización de una utópica sociedad andina, ésta en su aislamiento y diferente desarrollo tecnológico respecto de otros espacios culturales, generó impresionantes desarrollos hidráulicos, agropecuarios, arquitectónicos y de organización social que dominaron su agreste naturaleza, poniéndola al servicio de su población, cuidándola y sin depredarla.

La cultura andina, producto de la experiencia acumulada de miles de años de ocupación del territorio, sufrió un traumático impacto por efecto de la conquista europea. Las “*armas, gérmenes y acero*”<sup>1</sup> españoles acabaron con el Tawantinsuyo. Uno de los efectos, no el menor de este choque de culturas, fue que la población andina se redujo, se estima hasta en un 85% durante el siglo XVI, debido a las guerras, el trabajo excesivo, la anomia derivada de la desaparición de su mundo y, especialmente, las enfermedades traídas por los conquistadores.

El advenimiento de la Colonia supuso una nueva organización política, social, religiosa y económica, que trastocó las previas estructuras andinas. Bajo la impronta del Virrey Toledo, se creó la república de los españoles, beneficiarios del nuevo orden y la república de los indios, que sostenían económicamente a la primera con sus tributos o su trabajo. La agricultura, base económica del sistema previo, se desorganizó por falta de brazos que la atendieran, tanto por la disminución de la población cuanto por la prioridad dada a la explotación minera. La estructura económica andina, diseñada para el consumo interno, se abrió al comercio con la metrópoli que demandaba sus minerales.

La nueva cosmovisión, forjada en otras tierras y sustentada en distintas tradiciones, importó una modernidad incipiente que empezaba a tomar distancia de una visión del hombre integrado a la naturaleza. La Pachamama,

---

1 Título del libro de Jared Diamond que explica por qué los europeos conquistaron América y no sucedió lo contrario.

deja de ser la “madre” protectora para convertirse en simple proveedora; no hay respeto por el ambiente, ni preocupación por no afectarlo. El Nuevo Mundo conquistado debía proveer a los conquistadores de poder, riqueza y permitir el fortalecimiento de su propio Estado. Imbuidos del pensamiento económico mercantilista, los conquistadores tienen la obligación de transferir a la monarquía española el tributo conocido como el “quinto real”, es decir, el 20% del oro, plata y joyas conquistadas. La minería adquirió prioridad entre las actividades productivas, la que se desarrolló con la tecnología de la época, sin ninguna consideración por preservar el ambiente. Ese aspecto no se tenía en cuenta.

La Independencia, siglo XIX, marca el fin del monopolio comercial con España y la apertura comercial a otros países, especialmente Inglaterra. La potencia imperial de España está en declive y empieza a ascender el Imperio Británico, sustentado en la Revolución Industrial. La modernidad y la fe en la razón están en su apogeo. El hombre, en tanto ser pensante, es el sujeto central que observa y estudia su entorno y los objetos, para descubrir sus leyes y dominarlos.

La Revolución Industrial provoca una progresiva división del mundo entre países proveedores de productos manufacturados y los de materias primas, ubicándonos en el segundo campo. El guano primero y el salitre después, para atender la revolución agrícola de Estados Unidos y Europa; seguidos de la demanda de azúcar, cobre y caucho, se irán incorporando sucesivamente a nuestras exportaciones, definiéndonos como país proveedor de materias primas. La principal motivación económica es la de atender la demanda de dinámicos centros exteriores que nos convierten en sus extensiones finales, simples enclaves productivos, que irán diseñando la ocupación, la infraestructura y las relaciones con el ambiente en nuestro territorio. Ello afectará paulatinamente a las poblaciones y a su entorno.

La literatura ha recogido y nos describe casos paradigmáticos de estos enclaves y su efecto en la población y el ambiente. Es el caso de la inversión minera de la Cerro de Pasco Cooper Corporation en la Oroya, magistralmen-

te descrita en el revelador libro “Redoble por Rancas” de Manuel Scorza, que nos releva de mayor comentario. Otro caso es el de los excesos cometidos en la explotación del caucho en el Putumayo, vívidamente descritos por nuestro premio Nobel Mario Vargas Llosa en el “Sueño del Celta”, en desmedro de los derechos humanos de nuestra población amazónica. Dichas expresiones artísticas no son sino el reflejo de un imaginario colectivo y explica las reticencias a las nuevas inversiones en enclaves, especialmente de las poblaciones cercanas. Existe temor de que éstas puedan producir nefastas consecuencias sobre su forma y medios tradicionales de vida: agricultura, ganadería, fuentes de agua o derechos humanos, sustentado en experiencias históricas concretas, y recordando la mirada frecuentemente indiferente, cuando no cómplice, del Estado.

En economía es conocida la frase: la “maldición de los recursos naturales”, en referencia a los países exportadores de materias primas, para señalar que la riqueza generada llega sólo muy parcialmente a las poblaciones donde se produce y a sus Estados, y cuando se agota el recurso y se corta el flujo de ingresos, se acaba la bonaza temporal, dejando sólo crisis y socavones. Es necesario revertir la situación, velando que las grandes inversiones no afecten negativamente a las poblaciones cercanas o las resarzan satisfactoriamente, y que el empleo de los recursos que generan para el Estado no dé “pan para hoy y hambre para mañana”. Se trata de aprender de la experiencia propia y ajena y, sabiendo que dichos recursos constituyen una importante fuente de ingresos transitoria cuyo dinamismo no depende del país exportador de los recursos sino de los compradores y que, tarde o temprano se interrumpirá, el uso más aconsejable es la inversión en crear fuentes de ingreso alternativas sostenibles en el tiempo, y no en gasto corriente.

Respecto del tema, que ha sido tratado en múltiples estudios, nos limitamos a citar al Informe de Oxfam, que difunde Flacso y acota:

*En los países ricos en minerales e hidrocarburos, con frecuencia unas pocas empresas se benefician de su explotación, mientras que las rentas para el Estado son escasas o se emplean de manera inadecuada, y la población local continúa en la pobreza. Para luchar contra esta ‘maldición’ de los recursos naturales es preciso un reparto justo de los*

*beneficios entre los sectores público y privado, una mejor asignación de los presupuestos públicos para incrementar el gasto en salud y la educación, combatir la desigualdad y fomentar la creación de empleo para las personas pobres. La transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales en todo el proceso, especialmente en la asignación del gasto público en todos los niveles de gobierno. (Oxfam, 2009)*

El impacto de las actividades humanas sobre los ecosistemas terrestres, a partir de la Revolución Industrial, ha sido tan significativo que ha inducido a parte de la comunidad científica a proponer se denomine Antropoceno a la época geológica que suceda o reemplace al Holoceno. El concepto, acuñado en el año 2000 por el Premio Nobel de Química, el holandés Paul Crutzen, resalta el impacto del hombre sobre la Tierra. Aún no existe acuerdo respecto a la fecha precisa de su comienzo; algunos lo fijan con el inicio de la Revolución Industrial, mientras que otros investigadores lo remontan al comienzo de la agricultura.

Una forma de medir el impacto de la huella ecológica sobre el planeta, muy en boga actualmente, es el cálculo del Día de la Sobre capacidad de la Tierra o “Overshoot Day”. Desde 1970, que la ONG Global Footprint Network empezó las mediciones, la fecha no ha dejado de adelantarse, salvo el 2020 por causa de la pandemia. Su significado nos recuerda el día en que “agotamos” los recursos que el planeta Tierra es capaz de producir en un año; a partir de ese día nos hipotecamos y empezamos a consumir los recursos de más de un planeta. Para satisfacer el consumo actual necesitamos 1,6 planetas. Pero ese consumo no es uniforme. Si el consumo promedio de los humanos fuera el de un ciudadano de Qatar, requeriríamos casi 9 planetas. En menos de ocho meses hemos utilizado más recursos naturales de los que el planeta puede producir en doce, agotando el presupuesto ecológico de la Tierra. (WWW-España, 2020)

Resulta obvio que no teniendo por el momento más que un planeta, nuestro sistema de consumo es insostenible, derrochador y, además, desigual. Seguir ese camino es suicida.

Uno de los hechos que hoy concentra buena parte de la atención mundial es el cambio climático. La comunidad científica afirma que su ritmo tiene un ori-

gen antropogénico; es decir causado por la actividad humana. No es sólo la “explosión demográfica” que ha hecho pasar de los aproximadamente 800 millones de habitantes de 1750 a los 7,700 millones actuales, en un crecimiento nunca antes experimentado; sino que viene acompañado del incremento del consumo de bienes per cápita, a partir de la Revolución Industrial, a un ritmo cada vez más acelerado. Esta conjunción de tendencias y los mecanismos que ha creado para atender su demanda, están cambiando el clima del planeta, generando cambios en la disponibilidad de agua dulce, en la química de los océanos y en los hábitats de múltiples especies. Los impactos son tan importantes que el planeta viene experimentando alteraciones incuestionables en algunos procesos básicos de los que depende la vida, como los ciclos del agua, por ejemplo, que pronto serán irreversibles.

Previo al Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, el Vaticano publicó la encíclica “Laudato si. Sobre el cuidado de la casa común”. En ella recoge la evidencia científica hasta ese momento acumulada sobre la forma como la actual sociedad afecta al ambiente y aporta una perspectiva ética, un “deber ser”, un enfoque de “ecología humana”, criticando los efectos del paradigma tecnocrático vigente y la concepción modernista del crecimiento permanente llevados a su extremo. Expresa:

*El ritmo de consumo, de desperdicio y de alteración del medio ambiente ha superado las posibilidades del planeta, de tal manera que el estilo de vida actual, por ser insostenible, sólo puede terminar en catástrofes, como de hecho ya está ocurriendo periódicamente en diversas regiones. (Enc. Laudato si', 161)*

El mensaje, dirigido a las personas de buena voluntad, propone un nuevo acercamiento holístico, es decir integral, que denomina “ecología humana” que, más que una solución técnica, es una propuesta moral; un clamor en la defensa de la persona a cuyo servicio debe ponerse la economía y la política, y no a la inversa, como muy frecuentemente ocurre. Asumiendo el reto planteado, el objetivo de las presentes líneas es aportar algunos lineamientos de acción pública en cumplimiento de nuestro deber de ciudadanos comprometidos con el bien común de nuestra patria y tratar de interpretar el significado de la ecología humana, aquí y ahora.

## 2. Bicentenario y ambiente

### Oportunidad del ensayo

Las próximas elecciones del 2021 coincidirán con el 200 aniversario de nuestra vida independiente: Es un doble motivo para hacer un alto en el camino, reflexionar sobre lo andado en el tema que hemos escogido: el ambiente; y plantearnos objetivos y establecer los lineamientos que nos permitan, como nación, orientar nuestros pasos en el futuro inmediato, enmarcados en una perspectiva de largo plazo.

Al margen del simbolismo del Bicentenario, concurren distintos factores que hacen urgente e importante esta reflexión. El 2021 nos presenta un país con preocupantes factores que afectan la calidad de las decisiones que deberíamos adoptar. Sólo mencionaremos dos aspectos internos: la preocupante desinstitucionalización política que se ha venido acentuando en lo que va del siglo, expresada en la práctica transformación de los partidos en simples maquinarias electorales, “vientres de alquiler” se les viene llamando, que venden al mejor postor su capacidad de postular candidatos; y la corrupción, que ha infiltrado partidos e instituciones acabando con la confianza en unos y otros, haciendo titánica la labor de quienes son los encargados de luchar contra ella. La concurrencia de ambos factores ha devenido en la inédita experiencia de haber tenido cuatro presidentes en un solo período, de los cuales tres lo fueron en el transcurso de una semana.

En lo que respecta a la relación con el ambiente, tema del que se habla cada vez más, pero que aún no adquiere el peso suficiente en el momento de adoptar las decisiones políticas y económicas necesarias. Hay, por lo menos un par de megatendencias globales concurrentes, que tienen su correlato local, que deben ser tomadas en cuenta por sus implicancias en el ambiente: la “explosión demográfica” y el incremento del consumo de bienes per cápita. Ambas generan un mayor consumo, incentivado por una cultura individualista de “usar y tirar” y el desarrollo de posibilidades tecnológicas nunca antes vistas, generando contaminación y desechos y deteriorando a nuestra “casa común”.



En este contexto problemático ha hecho su aparición la pandemia del COVID-19. No solo nos encontró no preparados, sino que develó graves problemas en la infraestructura sanitaria, agravada por problemas sociales y económicos no resueltos: pobreza, inequidad, un proceso de descentralización inacabado e ineficiente, viviendas inadecuadas, etc. Pese a lo radical y temprano de la reacción oficial, debemos lamentar tener el no deseado segundo lugar como el país con el mayor número de fallecidos por millón de habitantes, solo superado por Bélgica.

Queremos cerrar esta introducción retomando la idea de la importancia de la cosmovisión como orientadora del accionar humano, apoyándonos nuevamente en una cita del papa Francisco.

*Si la crisis ecológica es una eclosión o una manifestación externa de la crisis ética, cultural y espiritual de la modernidad, no podemos pretender sanar nuestra relación con la naturaleza y el ambiente sin sanar todas las relaciones básicas del ser humano. (Enc. Laudato si, 119).*

## ESTADO DE LA CUESTIÓN

### 3. Ecología y medio ambiente

#### Precisiones conceptuales

La categorización de conceptos en el sector ambiental suele confundirse, asociándose aquello que no corresponde. Así, por ejemplo, ecología y medio ambiente si bien están interconectados, no significan lo mismo. Esto conlleva a una falta de comprensión en los operadores jurídicos, económicos, sociales, académicos, poderes del Estado, empresa y sobre todo nuestra sociedad civil, lo cual redundará en el momento de la toma de decisiones, consecuencias con efectos *erga omnes*.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Locución latina, que significa "respecto de todos" o "frente a todos", utilizada en derecho para referirse a la aplicabilidad de una norma, un acto o un contrato.

Ahora bien, cabe cuestionarnos ¿Qué entendemos por ecología? ¿Es exclusiva de las ciencias naturales y no de otras áreas de conocimiento? ¿Cuál es su vínculo con el medio ambiente?

Ecología proviene de los vocablos griegos *okios* y *logos*, que significan casa y estudio o tratado, respectivamente. Es decir, la ecología es el estudio de los organismos vivos “en su propia casa”, en el medio ambiente en el que habitan y en el que desempeñan todas sus funciones vitales. Es decir, es la relación entre los individuos y el entorno que los rodea.

Por su parte, se suele conceptualizar al ambiente como todo lo que rodea al hombre, que puede influenciarlo o que puede ser influenciado por él. Está conformado por distintos elementos y componentes vinculados con la naturaleza como los recursos naturales, la biodiversidad y con lo artificial, esto es, aquello referido a las creaciones humanas: ciudades, carreteras, diques y en general, lo vinculado con las cuestiones sociales y culturales. Esto muestra la magnitud de la cuestión ambiental.

A su vez, existe una constante interrelación entre los distintos componentes y elementos que integran la noción de ambiente y, asimismo, problemas o conflictos ambientales que los trascienden, que requieren de un enfoque en base a una noción unitaria, omnicompreensiva de todos. Ello permite abordar las cuestiones vinculadas al ambiente tanto desde dicha concepción unitaria o desde los distintos componentes y elementos que lo integran, como ha ocurrido durante muchos años, antes de que la humanidad fuera tomando conciencia de la unicidad de la cuestión o problemática ambiental.

Es habitual vincular lo ambiental exclusivamente con la dimensión natural del ambiente. No obstante, lo artificial o cultural y lo social también forman parte de la cuestión ambiental o entorno del ser humano. Desde tal perspectiva, si se vincula con la salud y la calidad de vida de los seres humanos, necesariamente se debe concluir que son conflictos ambientales, por ejemplo, el deterioro del patrimonio cultural.

Desde el punto de vista jurídico, el ambiente en su noción unitaria -o macro bien ambiental, jurídicamente es un bien público o común -no en sentido patrimonial, sino en cuanto a su uso y aprovechamiento-, de titularidad colectiva.

Es por ello que la afectación del ambiente o de alguno o algunos de sus elementos y componentes, su degradación, contaminación o cualquier tipo de daño que se produzca en ellos, importan una agresión tanto al derecho de incidencia colectiva sobre el bien ambiente, como al derecho humano a un ambiente sano, equilibrado y apto para su desarrollo.

Siguiendo este orden de ideas, ambiente es el conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos o indirectos, en un plazo corto o largo, sobre los seres vivos y las actividades humanas.

Mientras, la ecología da lugar a buscar el equilibrio de las relaciones entre el hombre y su entorno (medio ambiente). Ello implica promover su conservación, cuidado, evitar la degradación y/o deterioro así como emplear nuevas alternativas de solución para preservarlo, uniéndose con otras áreas del conocimiento, dando lugar, por ejemplo, a disciplinas diversas: Economía ecológica, ecología urbana, ecología humana, ecología de las comunidades. De lo mencionado se desprende una conclusión: la ecología es integral, transversal e invoca un involucramiento de cada persona desde su expertise en la relación con su entorno; es su forma de contribución para salvar el planeta.

#### **4. La propuesta ecológica. Breve reseña histórica.**

##### **Etapas en la toma de conciencia de la problemática ambiental mundial**

El derecho a un ambiente sano y equilibrado ha sido un proceso progresivo. Haremos una breve revisión histórica sobre cómo se ha ido forjando desde sus originales antecedentes normativos: la Declaración de Estocolmo, el Informe Brundtland y la Declaración de Río, que buscaban una adecuada

relación del hombre con la naturaleza. Sin embargo, el consumismo desmedido y el superindustrialismo influyeron para la aceleración de la más grande crisis ecológica que involucra los altos niveles de contaminación, la destrucción de la capa de ozono, la pérdida de la biodiversidad y el cambio climático.

El derecho a un ambiente sano es subjetivo y colectivo a la vez; hace parte de los derechos de incidencia colectiva y titularidad difusa, ligado de manera indisoluble a la calidad de vida y al derecho a la salud. Su ejercicio, prevención y precaución, son de carácter sustancial, pero defenderlos se realiza instrumentalizándolos a través de grupos de personas o entidades diferentes.

En consecuencia, son exigibles a las naciones mediante actuaciones concretas como la adopción de políticas preventivas, de protección, de resguardo, intervención, prohibición, regulación, supervisión, fiscalización, etc. Del mismo modo, al ser de escala supranacional existe un deber de cooperación entre Estados para la búsqueda de soluciones comunes.

La primera vez que Naciones Unidas orientó sus esfuerzos para tratar el tema ambiental fue en la Conferencia Científica sobre la Conservación y Utilización de Recursos celebrada en Lake Success en 1949, abordando solo la explotación de los recursos naturales, no existió la referencia a aspectos de contaminación o generación de residuos. (Rojas Martínez-Parets, 1994, pp.262-263). Con posterioridad, fueron dándose otra clase de reuniones y acuerdos internacionales, procurando abordar aspectos sectoriales, entiéndase relativos al mar, energía o biósfera, este último lo explicaremos a mayor detalle en el siguiente ítem.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de 1966, es el primer instrumento jurídico internacional que consagra de forma expresa los derechos de segunda generación; en esta línea realiza una referencia tangencial al ambiente y su mejora dentro del artículo 12 literal b, relacionándolo con el derecho a la salud.

Sin embargo, los países industrializados mostraron un claro rechazo a descuidar el crecimiento económico y, con la finalidad de hallar posibles soluciones, empezaron a realizar reuniones entre expertos de gobiernos de países desarrollados y en desarrollo, la academia y las organizaciones no gubernamentales, dando lugar al Informe de Founex de 1971, reconociendo la posibilidad de conectar lo económico y lo ambiental; este sería el antecedente para construir y propiciar la aceptación por los Estados del concepto “desarrollo sostenible”. (Salmón, 2020, p.284).

Dicho documento internacional, expresa el derecho del hombre de disfrutar de un ambiente adecuado, pero también implica la obligación solemne de protegerlo y mejorarlo para el bienestar de generaciones presentes y futuras (criterio de justicia intergeneracional). De este modo, proclama los ámbitos del ambiente humano: natural y artificial, ambos ineludibles para el goce de derechos humanos fundamentales incluso, el de la propia vida.

La protección ambiental buscó evitar su posible colisión con el crecimiento económico. En este contexto, el Club de Roma, asociación privada compuesta por empresarios, científicos y políticos, encargó analizar a un grupo de investigadores del Massachusetts Institute of Technology (MIT) el Informe sobre los Límites de Crecimiento bajo la dirección de la Dra. Meadows. En sus conclusiones, alerta sobre las catástrofes ecológicas que podrían surgir a consecuencia de las actividades humanas desmedidas, matematizando los excesos de la industrialización, contaminación ambiental, producción de alimentos y el agotamiento de los recursos a escala mundial, afirmando que si ésta tendencia continuaba, alcanzaríamos los límites de crecimiento del planeta en cien años (Meadows, D.H. 1972, pp.1-3)

Es evidente que se plasmaba la necesidad de cambiar la pasividad humana y política para revertir situaciones capaces de colocar en alto riesgo la finitud de los recursos de nuestro planeta y sus habitantes. Pronto, las aparentes amenazas se fueron volviendo realidad y la falacia de progreso no consignó ni los límites de la Tierra ni tampoco buscó cambiar lo inmediato, los hábitos de consumo.

Si bien el Informe del Club de Roma fue el primer antecedente que permitió visualizar la problemática económica como agente que repercute en nuestro medio ambiente. Es la Declaración de Estocolmo en 1972, la cual realiza un llamamiento común de responsabilidades a asumir por las diferentes naciones alineando la explotación de recursos naturales respetando su capacidad condicionada. Sin embargo, a pesar de formar parte del documento el cambio climático, se otorgó mayor preponderancia a los recursos hídricos, energías renovables, bosques y desertificación, entre otros.

Posteriormente, en 1987, el Informe Brundtland señala con claridad que la sociedad debe modificar su estilo y hábitos de vida, si no se quiere que la crisis social y la degradación ambiental tengan graves consecuencias para la humanidad. En dicho informe se usa por primera vez el término desarrollo sostenible, como paradigma integral e inclusivo, invocando armonizar las dimensiones sociales, económicas y políticas a escala global, exigiendo soluciones estructurales y duraderas por parte de los Estados, sean desarrollados o en vías de desarrollo. Queda claro que el crecimiento económico tiene límites; lo que hace prioritario la preservación de las bases naturales que sustentan la vida.

Ramírez (2003) sostiene que:

Nuestro Futuro Común reconoce las asimetrías entre los países y que se profundizan con la pobreza de las naciones en desarrollo; a pesar de esto, la Comisión Brundtland propone objetivos comunes, en un intento de generar una amplia aceptación para unificar las posiciones e intereses de países y sociedades diversas que hacen compleja la interpretación de la idea de sustentabilidad (Ramírez, p.55).

Este informe sobre el estado del ambiente global y su vínculo con los modelos de desarrollo vigente, exigían el cambio de rumbo en los patrones de producción y consumo, invita al desafío de su aplicación concreta, traspasa a economías de mercado y transición, involucrando a países industrializados y en vías de desarrollo, admite conservar activos que nos brinda la naturaleza para el crecimiento futuro.

La Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, reafirma la declaración de la Conferencia de Estocolmo de 1972 y da origen a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Además, dio un paso esencial para la gobernanza ambiental consagrado en su principio 10, facilitando las decisiones públicas, involucrando a la ciudadanía, impulsando los llamados derechos de acceso -entiéndase acceso a la información ambiental, a la participación en la toma de decisiones de incidencia ambiental y a la justicia-. La novedad fue presentar cada uno de estos derechos de forma conjunta e interrelacionada.

La Declaración de Río da expresión a un principio democrático fundacional: el derecho de las personas a participar en las decisiones que afectan su entorno y calidad de vida. El principio 10, por ejemplo, es responsable de una práctica democrática bien entendida, con la capacidad de enriquecer discusiones y debates; del mismo modo, desarrollar el razonamiento público en la toma de decisiones; es decir, la tríada de los derechos de acceso ha ocupado un lugar central en la construcción del paradigma del desarrollo sostenible, integrando lo económico, social y ambiental en la toma de decisiones públicas. (Colombo, 2018, pp.6-7).

Los productos originados a partir de esta declaración plantearían que las problemáticas ambientales son de carácter global; para afrontarlas necesitamos del compromiso de todos los Estados, bajo dos temáticas esenciales: diversidad biológica y cambio climático.

En 1992, según plantea Pigretti (2013), como resultado del aumento de datos científicos que evidenciaban la interferencia humana en el cambio climático y la creciente preocupación pública acerca de las cuestiones medioambientales mundiales, se aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) como base para ofrecer una respuesta mundial frente a dicho problema.

En la actualidad hay 195 Partes en la CMNUCC, 194 Estados y la organización regional de integración económica (la Unión Europea). (p.126)

Si bien la CMNUCC ofrece un régimen mundial para abordar el cambio climático, en su calidad de convención marco, únicamente establece las obligaciones básicas para abordar y combatir el cambio climático, dejando los compromisos vinculantes específicos a otros instrumentos legales. Por ejemplo, la Convención está complementada por el Protocolo de Kioto, que entró en vigor el 16 de febrero de 2005, y establece metas legalmente vinculantes para los países industrializados a fin de que reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, orientado a lograr la estabilización de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera en un nivel que sea lo suficiente para permitir la adaptación natural de los ecosistemas al cambio climático y el desarrollo económico de manera sostenible, de conformidad con uno de sus principios rectores, el de responsabilidades comunes pero diferenciadas, donde las Partes se comprometan a combatirlo en función de sus respectivas capacidades (Andaluz, 2006, p.348).

El Protocolo de Kyoto en 1997 era considerado como la piedra angular de la acción sobre cambio climático ya que constituye la acción más influyente en materia de cambio climático que se había emprendido hasta esa fecha. Tenía como objetivo la reducción de al menos el 5% de los niveles de emisiones totales de dióxido de carbono, así como de otros gases de efecto invernadero de los países industrializados respecto de los niveles de 1990, meta que esperaba lograrse durante el periodo del 2008 al 2012.

La Cumbre de Johannesburgo 2002 fue celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica). Centrada en el desarrollo sostenible, es un llamado a adoptar un enfoque diferente del desarrollo y otra clase de cooperación internacional; reconoce que las decisiones que se adoptan en una parte del mundo pueden afectar a los habitantes de otras regiones.

El tema fundamental es en qué medida el mundo puede cambiar de rumbo y lograr un futuro sostenible, lo cual abarca muchas otras cuestiones, como la pobreza, el agua dulce, el saneamiento, la agricultura, la desertificación



y la energía, el empleo, la salud, la educación, y también a los océanos, los bosques, las tierras secas y la atmósfera, problemas a los que se enfrenta principalmente el África y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

La Conferencia de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas o Conferencia de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (Río 2012 o Río + 20) tuvo como ejes centrales analizar y establecer las bases de una economía verde o ecológica, cuyos objetivos serían la sustentabilidad y la erradicación de la pobreza y, de otra parte, la creación de un marco institucional para el desarrollo sustentable, sentando las bases para una gobernanza ambiental. (Foy , 2013, p.35).

Así como se reseñaron los impactos de Río 92 en nuestro sistema jurídico (se sentaron las bases del derecho ambiental moderno con instituciones y herramientas de gestión ambiental que podrían denominarse de primera generación), cabría formular una prospectiva tentativa post-Río + 20, desde la perspectiva del sistema jurídico ambiental peruano.

Los retos del derecho ambiental en el contexto post-Río 92 en asuntos de ciudades y sostenibilidad, son a la par que promisorios y expectantes, también preocupantes, pues si bien colocan en el tintero una serie de conceptos y categorizaciones que servirían de colofón para plantear los Objetivos de Desarrollo Sostenible, también nos cuestionamos si las negociaciones climáticas de carácter diplomático, es decir, las Conferencias de las Partes sobre Cambio Climático (COP ´s) han conseguido no solo plantear postulados sino consolidarlos con el transcurrir del tiempo.

Las negociaciones internacionales sobre cambio climático iniciadas en la década de los ochenta del siglo XX, fueron evolucionando en estas tres décadas, desde la creación de un comité negociador intergubernamental a la aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio climático (CMNUCC).

Las Conferencias de las Partes es el órgano supremo de toma de decisiones de la Convención. Todos los Estados que son Partes en la Conven-

ción están representados en la COP, en la que examinan la aplicación de la Convención y de cualquier otro instrumento jurídico que la COP adopte, y toman las decisiones necesarias para promover la aplicación efectiva de la Convención, incluidos los arreglos institucionales y administrativos.

Finalmente, el Acuerdo de París, que forma parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), fue adoptado en París (Francia) el 12 de diciembre de 2015, y entró en vigor el 4 de noviembre del 2016. Fue negociado por los 195 países miembros durante la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21), y establece medidas para la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a través de la mitigación, adaptación y resiliencia de los ecosistemas a efectos del calentamiento global.

Los objetivos son:

- Evitar un cambio climático peligroso, para lo cual el acuerdo establece mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático.
- Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos.

La CMNUCC y el Acuerdo de París, buscan mejorar los procesos de resiliencia. Este último aporta el cumplimiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC national determined contributions, por sus siglas en inglés), es decir, aquellos esfuerzos, planes, estrategias y acciones que realizarían los países para frenar las emisiones de gases de efecto invernadero y poder normalizar nuestro planeta. (Moreno, 2018, p. 137).

Este entramado jurídico a nivel del derecho internacional que originó un efecto ecologizante en las Constituciones del mundo, ha procurado plasmar los lineamientos básicos para migrar a nuevas propuestas de manejo económico, trasladando del simple concepto de crecimiento económico al de desarrollo sostenible, siendo este último inclusivo y respetando los propios límites que la naturaleza nos ha planteado. La era del Antropoceno, como muchos califican a la actual, exige una respuesta real y concreta que va desde los Estados, la empresa privada y comprende también la sociedad civil. Transformar la visión irreal del crecimiento lineal e infinito a uno distributivo y con límites, resulta una oportunidad desafiante y apremiante.

## **5. Reflexiones sobre el ambiente en el Perú**

### **Perú y sus desafíos ambientales**

#### **5.1 El ambiente es un bien común**

Hoy día, el problema ambiental ya se ha internalizado en la conciencia del ciudadano promedio. Al plantearse el tema, lo primero que viene a la mente es el cambio climático, dada la prioridad por la Organización de las Naciones Unidas. Mas no debemos olvidar que, en simultáneo, existen otros como el de la contaminación del aire, los derivados de la escasez o contaminación del agua, o la pérdida de la biodiversidad, que afectan social, económica o sanitariamente a la población incidiendo, todos, en la calidad de vida de las personas, pero en forma gravemente inequitativa, afectando mayormente y en forma desproporcionada, a los más pobres.

En forma alentadora, al tomar conciencia del problema ambiental, las sociedades van desarrollando investigaciones, haciendo posible la utilización de nuevas fuentes de energías limpias, creando una creciente institucionalidad pública y privada que vela por el ambiente y un largo etcétera, que nos indican que contamos con las herramientas para revertir la carrera contra el desastre. Alternativamente, seguimos emitiendo crecientes cantidades de gases de efecto invernadero que nos alejan del cumplimiento de las

metas acordadas para contener el calentamiento global, continuamos deforestando, e importantes países suscriptores del Acuerdo de París se retiran del mismo, lo que ofrece un panorama más bien pesimista.

En el fondo, son dos visiones las que se enfrentan. Una que sueña con un mundo mejor para todos los seres humanos, los de hoy y los del futuro; y otra, con una perspectiva de corto plazo, que privilegia la rentabilidad inmediata en la creencia ingenua del crecimiento indefinido en un planeta que tiene límites. La primera, reconoce el carácter complejo y multidimensional del ser humano, individual y simultáneamente social, cuyo desarrollo implica favorecer la expansión de sus potencialidades; la segunda, sobrevalora una sola dimensión, la económica; encarnada en el pensamiento neoliberal, predominante desde fines del siglo pasado y que hoy se resiste a dar paso a perspectivas integralmente más humanas.

En el desarrollo del pensamiento económico se han enfrentado dos visiones: las naturalistas y las voluntaristas. Las primeras, confiaban en un orden natural sin intervención del Estado, en el cual el mercado era el instrumento más idóneo que automáticamente conseguía el bienestar general. Las segundas, creían que el Estado era la instancia más adecuada para que los bienes escasos se distribuyesen con más justicia entre las personas.

El siglo XX fue un escenario de enfrentamientos que dividieron el mundo entre ambos extremos, justificándolo con teorías que trascendían lo económico para incluir la política y la filosofía. Estas posiciones obtuvieron éxitos y grandes fracasos, dejando una experiencia hoy generalmente aceptada. Ambos, Estado y mercado, son indispensable y complementarios para el buen funcionamiento de la economía en sociedades complejas como las actuales. Corresponde al Estado, dar el marco normativo en el que debe desenvolverse la libre iniciativa privada, regulando para evitar los excesos que la realidad presenta e interviniendo para evitar situaciones extremas y ayudar a los más débiles en la sociedad, bajo el flexible concepto de “tanto Estado como sea necesario”, respondiendo a las situaciones históricas concretas y a la idiosincrasia de las sociedades. Por su parte, el mercado,

actuando con libertad y compitiendo, genera una mecánica eficiente para la mejor asignación de los recursos y de los bienes económicos, bajo el también flexible enunciado de “tanto mercado como sea posible”.

Pero existen bienes que no se intercambian en el mercado, como los bienes ambientales; que no tiene precio, su consumo es indivisible y respecto de los cuales hacemos uso y, frecuentemente, abuso; generando problemas como la contaminación del aire o la deforestación. Son bienes de propiedad común o libres, sobre los que las personas tienen un acceso libre e ilimitado, tanto para usar de ellos como para degradarlos, afectado a otros usuarios. Los actores económicos en el mercado, disponen de los bienes comunes en las cantidades que necesitan (el aire, el agua, la madera de los bosques,...) y los degradan con los excedentes que eliminan, sin registrar el costo económico que transfieren a la sociedad. El mercado, con su perspectiva de rentabilidad de corto plazo y la preeminencia del interés privado, no es la instancia más apropiada para la gestión de bienes comunes, como los ambientales.

La conciencia ambiental desarrollada crecientemente desde fines del siglo pasado, se expresa en principios, como el de que “quien contamina paga”, y empieza a crear los mecanismos para poder aplicarlos en la práctica. Los bienes comunes hacen necesaria la intervención del Estado que norme, supervise y sancione las violaciones en defensa de un bien común, lo que, dejado a las libres fuerzas del mercado, es imposible. El bien común ambiente no solo es indispensable; ya somos conscientes, que es agotable. De allí, la importancia de la claridad y eficacia de su defensa, manejo y preservación.

## 5.2 El ambiente en el marco de la economía social de mercado

Los conceptos de la economía social de mercado se desarrollan en la segunda mitad del siglo XX, en el contexto de la Guerra Fría y, específicamente, en la Alemania ocupada. Konrad Adenauer, ante el desafío de reconstruir una Alemania devastada por la guerra, ubicada geográficamente en el límite de los mundos capitalista y comunista, desarrolla una política econó-

mica donde, pragmáticamente, el mercado y el Estado juegan importantes roles para producir lo que luego se conocería como el “milagro alemán”.

Inspirada en el pensamiento social de la Iglesia y el pensamiento económico de la Escuela de Friburgo, la economía social de mercado se caracteriza por el desarrollo de unos principios que, debidamente articulados, preservan la dignidad de la persona en un contexto de bien común. Estos principios son:

- La libertad de la persona quien, a partir de su libertad, con la participación subsidiaria del Estado, compite en la construcción de su propio futuro.
- La conformidad con el mercado, a quien la política económica garantiza su adecuado funcionamiento.
- La compensación, expresada en la política social para proteger a los sectores débiles de la población.
- La compatibilidad ecológica, para evitar las consecuencias de los abusos ambientales.

La Constitución peruana de 1993 establece, en el Art. 58º, que el régimen económico “se ejerce en una economía social de mercado”. Es un importante enunciado al que le falta el desarrollo constitucional correspondiente, especialmente cuando la norma comentada se ha desarrollado en el marco de un pensamiento neoliberal predominante, que ha inspirado las políticas económicas los últimos treinta años.

Destacamos que, en los conceptos que integran la economía social de mercado, existe el principio de la compatibilidad ecológica, señal de la importancia que se le da al tema.

Las menciones anotadas tienen especial relevancia en la actualidad, cercanos a ingresar a la etapa de la pospandemia, que tan variadas reacciones

de analistas ha generado. Se ha visualizado el mundo futuro como “nueva era”, “fin del capitalismo”, “fracaso del neoliberalismo”. En lo que podemos afirmar que hay acuerdo mayoritario, es que hay lecciones aprendidas que deben ser aplicadas en el mundo a construir: la salud, no puede ser dejada a merced de la oferta y demanda –monetaria- del mercado, pues genera servicios totalmente inequitativos para la población con menores recursos e inapropiados momentos de crisis.

La fe ciega del neoliberalismo en las fuerzas del mercado para la mejor asignación de bienes en la sociedad, en la práctica se ha demostrado mortalmente ineficiente en el área de la salud. Dicha experiencia es necesario extenderla a servicios públicos y, especialmente, a los bienes comunes como el ambiente. El aire puro o el agua potable, dejados liberados al mercado se descuidan y deterioran en desmedro de la población.

Pero el momento presente tiene otra característica que no podemos ignorar, la cuarta revolución industrial y el desarrollo de la biotecnología, de la nanotecnología y las tecnologías de la información. El concepto es ampliamente desarrollado por el historiador judío Yuval Noah Harari (Harari, 2017): el siglo XXI, por la acumulación de los descubrimientos científicos y tecnológicos de los últimos dos siglos, es el período más influyente de todos los tiempos. Ha hecho que el mundo cambie cada vez más rápido y cada vez más, dándonos la capacidad de transformar nuestro entorno y a nosotros mismos. Nunca antes tuvimos la capacidad de afectar irreversiblemente la biosfera o tomar un camino errado con la tecnología y provocar un revés catastrófico a la civilización, como una guerra nuclear o la creación de virus que salgan de control.

Algunos autores califican al siglo XXI como un “momento bisagra” y, el propio Papa Francisco observa sobre sus peligros, pues da:

*...a quienes tienen el conocimiento, y sobre todo el poder económico para utilizarlo, un dominio impresionante sobre el conjunto de la humanidad y del mundo entero. Nunca la humanidad tuvo tanto poder sobre sí misma y nada garantiza que vaya a utilizarlo bien, sobre todo si se considera el modo como lo está haciendo (Enc. Laudato si, 104).*

En esta línea de pensamiento prospectivo, casi de ciencia ficción pero hoy concebible, la posibilidad que alguien pueda controlar una sofisticada inteligencia artificial capaz de determinar el futuro de nuestra civilización, le daría el poder de moldearla, sea para buscar el bien de todos o para subyugar a sus disidentes. De allí que al “momento bisagra” lo podemos identificar con un cambio de era que, por responsabilidad, obliga a que manejemos la transición estudiando la ética y la seguridad involucrados en estos cambios. De allí, la pertinencia, una vez más, del Papa Francisco:

*...la posibilidad de que el hombre utilice mal el poder crece constantemente cuando no está sometido a norma alguna reguladora de la libertad, sino únicamente a los supuestos imperativos de la utilidad y de la seguridad. El ser humano no es plenamente autónomo. Su libertad se enferma cuando se entrega a las fuerzas ciegas del inconsciente, de las necesidades inmediatas, del egoísmo, de la violencia”. (Enc. Laudato si, 105)*

Lo alarmante es que no hacemos lo suficiente para evitar que estos eventos ocurran. “La Convención sobre armas biológicas de las Naciones Unidas, un veto global al desarrollo de armas biológicas como un supercoronavirus, tiene un presupuesto más pequeño que un restaurante McDonald’s promedio” (Fisher, 2020).

Así como hay peligros, también hay signos de esperanza. Un paso ha sido el cambio en la medición del progreso. El Producto Bruto Interno (PBI) -con el falso supuesto del crecimiento indefinido que conlleva-, se ha cambiado por el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que considera, además de los ingresos, la expectativa de vida y el nivel de instrucción. Otro concepto ya internalizado es el del desarrollo sostenible, que considera no solo los requerimientos de la población actual sino el de las futuras generaciones.

A estos avances conceptuales, se ha agregado más recientemente la propuesta del modelo denominado la “economía del Dónut”, que incorpora al análisis económico tanto los límites del planeta, como las necesidades humanas básicas a ser cubiertas para atender el desarrollo de las potencialidades personales, incluyendo no sólo la demanda monetaria sino la demanda real. La economía aterriza de las abstracciones teóricas a un



mundo real con limitaciones y con múltiples necesidades que deben ser atendidas. La “economía de Francisco” es otra iniciativa que emerge como una luz de esperanza y guía.

La perspectiva general con la que nos acercamos al tema ambiental es válida en la medida de la dimensión planetaria del problema, que afecta a todos los países y que no puede afrontarse individualmente. No obstante, cada país tiene una especificidad que es necesario analizar para ver el tipo de contribución que es posible dar a la solución del problema común y, también, qué medidas específicas de prevención o de mitigación debe adoptar atendiendo a su singularidad.

### 5.3 Ambiente, Estado y actividad privada en la Constitución

Si bien el principio general del Art. 58° de la Constitución establece que el régimen económico “se ejerce en una economía social de mercado” y el Art. 70°, que el derecho de propiedad “se ejerce en armonía con el bien común, y dentro de los límites de la ley”, dando el marco para el desarrollo de lo que se denomina una economía social de mercado, la mayor parte de las disposiciones constitucionales son abiertamente privatistas, consagrando en la práctica una “economía de mercado”, que tiene poco de social, y que es expresión del predominio del pensamiento neoliberal imperante en el momento de aprobación de la Constitución.

Sin entrar a un mayor análisis legal del rol que la Constitución asigna a la actividad privada, nos centraremos en las limitaciones que le impone al Estado, el cual “orienta el desarrollo del país” (Art. 58°), actuando restrictivamente, “principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura” y limitando su actividad empresarial la que sólo puede realizar “autorizado por ley expresa”, en forma subsidiaria y “por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional” (Art. 60°).

La Constitución no menciona, si no indirectamente la facultad de planificar el desarrollo del país, al señalar como competencia de los gobiernos regio-

nales y municipales la aprobación de sus planes de desarrollo. Debemos tener presente que, además del pensamiento económicamente predominante al momento de aprobar el texto constitucional, salíamos de uno de los mayores descontroles de la economía del país, lo que sumó a una reacción pendular que se fue al otro extremo.

Un ejemplo, aclarará el enfoque privatista, a mi criterio exagerado, de la normatividad nacional. La ampliación del Aeropuerto Jorge Chávez –y no es el único caso- demoró varios años, atrasando una obra urgente de interés público nacional, mientras intereses privados prolongaban los procesos judiciales, ya de por sí extensos. Es necesario y posible proteger el interés privado, de modo que no se vea perjudicado por una expropiación, sin necesidad de paralizar el proceso principal en desmedro de intereses nacionales claramente establecidos.

#### **5.4 Falencias de la institucionalidad ambiental**

La institucionalidad ambiental tiene como organismo rector al Ministerio del Ambiente. Completan la institucionalidad ambiental una serie de organismos sectoriales adscritos a los Ministerios que regulan el componente ambiental de cada proyecto de inversión pública o privada, ya sea promoviendo iniciativas sostenibles, evaluando, monitoreando, supervisando, fiscalizando y/o sancionando las infracciones o delitos contra el medio ambiente y sus componentes.

Lo descrito, implica un entramado normativo con una serie de dispositivos legales, ocasionando una regulación especializada dispersa que sufre de interpretaciones diversas, confundiendo tanto a la empresa, cuando necesita iniciar alguna actividad económica; a la sociedad civil, porque desconoce qué derechos puede exigir, y el Estado en sus distintos niveles, porque no comprenden el marco de las competencias y funciones asignadas. Así, por ejemplo, muchos gobiernos municipales desconocen que la responsabilidad en la gestión de residuos sólidos les corresponde resolverlo a ellos y no al Gobierno Central.

Al disperso entramado jurídico se une la excesiva burocratización para atender las demandas ambientales, porque el formalismo a nivel administrativo evita tutelar a nuestros ecosistemas de forma preventiva. Sin esta celeridad, los daños ambientales podrían resultar irreversibles, conllevando consecuencias para el ambiente, la calidad de vida y salud de las personas.

Finalmente, la institucionalidad ambiental presenta carencias de profesionalización técnica en materia ambiental. La mayoría de la problemática suscitada suelen tener una respuesta de tipo administrativa y legalista, olvidando que el derecho a un ambiente sano y equilibrado, es de orden constitucional y exige soluciones más integradoras y transversales. Del mismo modo, las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMAS) desconocen la normativa ambiental especializada, conllevando serias dificultades para diferenciar las infracciones administrativas de los delitos ambientales, generando mayor demora en los procesos.

## **6. Conflictividad ambiental**

### **Principales problemas a enfrentar en el Perú**

La RAE define el término conflicto bajo cuatro acepciones: En su primera acepción, como combate, pelea o lucha; en su segunda como enfrentamiento armado, en una tercera acepción se le define como situación desgraciada y de difícil salida y en una cuarta como problema materia de discusión.

El conflicto ha sido teorizado; por ejemplo, Sun Tzu en «El arte de la guerra», lo define como luz y sombra, peligro y oportunidad, estabilidad y cambio (...). Todos los conflictos contienen la semilla de la creación y la destrucción [Conflicto: Peligro como Oportunidad].

Para que un conflicto tenga lugar, el desacuerdo en cuestión puede deberse a que las partes no hayan si quiera intentado una instancia previa de diálogo o que habiendo agotado dicha etapa, hayan insistido en sus respectivas posturas.

## 6.1 ¿Qué es un conflicto socio-ambiental?

Los conflictos ambientales se generan como resistencias a la lógica demoleadora de las empresas o de la institucionalidad, que responde a los intereses económicos individuales de ciertos individuos o grupos de individuos, con visiones de mundo estructuradas a partir de sus propios intereses. Las resistencias se dan entonces en diferentes campos, en el económico, en el político o en el académico.

En consecuencia; un conflicto socio-ambiental ocurre cuando dos o más actores no están de acuerdo con la distribución de determinados elementos materiales o simbólicos vinculados al control, uso o acceso a recursos naturales y del ambiente; perciben que satisfacer los intereses de uno implica necesariamente que el otro no lo haga y confrontan, basándose en esas incompatibilidades.

Con relación a sus principales características, los conflictos socio-ambientales, son:

- Interdisciplinarios: En los que prima el carácter político, donde la constitución y resolución dependen básicamente de la relación de fuerzas entre las partes o actores involucrados, y no sólo de los factores técnicos o científicos presentes en una situación determinada o requerida para solucionar un problema ambiental.
- De distinto grado de complejidad: Determinado por la combinación de violencia potencial o real, de una escasa capacidad de diálogo y de compromiso, por la heterogeneidad de los actores y por la importancia económica de la zona donde se desarrollan.
- Fundados en necesidades culturales: Como el desconocimiento de la identidad de los actores que están siendo marginados de las decisiones ambientales que los afectan en un territorio específico.

- Por la modalidad de interacción: Relaciona a los actores por alianzas (convergencia de proyectos e intereses fundamentales) o por oposiciones. Es decir que ubica en extremos las relaciones humanas y no se toleran las diferencias de opinión, percepción e interés.
- Por los principales actores implicados: el Estado y la sociedad civil: Mientras el Estado defiende que el desarrollo debe estar centrado en la visión económica orientada por una voluntad política centralizada, para la sociedad civil significa ante todo una lucha contra la pobreza con miras a satisfacer las necesidades de las poblaciones.

Las causas que originan la conflictividad socio-ambiental se encuentran asociadas a la oposición de concepciones del mundo, de la naturaleza y de la forma en que los seres humanos se relacionan y organizan entre sí. Asimismo, la errónea creencia de que el bienestar de los otros es sinónimo de reducción del propio.

Además, la resistencia por las partes a aceptar los desacuerdos como algo normal en las relaciones sociales, lo que estaría originado por las características de una forma de gobierno centralista y vertical en América Latina, en contravía con el modelo democrático. De esta manera, las desigualdades se unen al irrespeto institucional hacia las identidades culturales colectivas construidas históricamente en nuestros territorios por comunidades indígenas, campesinas o populares, como una modalidad de movilización de recursos.

Finalmente, la consideración de la naturaleza como inagotable, hace que se potencie una visión de explotación desmedida de todos los recursos, incluyendo el humano como tal, a tal punto que se distorsionan las relaciones establecidas en el proceso productivo y de extracción.

En cuanto a los tipos de conflictos socio-ambientales, la mayoría de ellos en nuestro país surgen por la falta de información entre los actores involucrados, entiéndase: Estado, empresa y sociedad civil o por desinformación derivada de que no existe transparencia en el suministro de datos. De

igual manera, las actividades productivas realizadas, como la gran minería o agroindustria, generan desconfianza en la comunidad por posibles impactos ambientales, en la salud y su calidad de vida.

También, por la exclusión de las comunidades o poblaciones involucradas en el proceso de negociación para la gestión de proyectos de inversión pública o privada, al no efectivizarse correctamente los mecanismos de consulta o participación, o cumpliéndose a modo de formulismo.

Si tenemos que consignar la tasa de conflictividad socio-ambiental en el país, podemos acotar que, según el último Informe de Defensoría del Pueblo N° 198 de agosto 2020, 99 conflictos, de un total de 190, son de carácter socio ambiental, en su mayoría relacionados con la minería e hidrocarburos, cuyas mesas de diálogo no se encuentran en funcionamiento permanente.

Entre los casos con falta de legitimidad social para la ejecución de proyectos, debemos mencionar el Baguazo, durante el segundo gobierno del Presidente Alan García, ocasionado por la aprobación de decretos para adecuar la normatividad peruana a las exigencias del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Este conflicto dejó un lamentable saldo de 33 personas fallecidas (23 efectivos policiales, cinco pobladores de Bagua y cinco indígenas), un desaparecido y más de 200 heridos. Constituyó un serio revés para el gobierno, consecuencia de la ausencia de una lógica de prevención, de la aprobación de decretos inconstitucionales, de la debilidad del Congreso para cumplir funciones de control del Poder Ejecutivo, y de las contradicciones y descoordinaciones entre el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros y la bancada oficialista de gobierno.

Otro conflicto socio-ambiental de larga data e importancia es el Caso Conga, vinculado indisolublemente a Yanacocha, la empresa minera instalada en Cajamarca que empezó a producir en 1993. Una década después era la principal productora de oro de Sudamérica, desarrollando un muy productivo yacimiento y transformando la realidad social de la capital del departamento y de las zonas aledañas. No obstante, el proyecto Conga, por falta de licencia social, se ha detenido.

## 6.2 El Acuerdo de Escazú y la preservación de la Amazonía.

El caso del Perú, país megadiverso en su geografía, flora, fauna y culturas, es un país frágil ante el embate de los problemas ambientales y del cambio climático, que incidirán en el abastecimiento del agua a su población costera; en la deforestación que afecta a la Amazonía; en la contaminación ambiental que afecta a una población urbana que ya excede el 75% del total, y en la contaminación de fuentes de agua fluviales o marítimas. Agréguese una débil institucionalidad que se expresa en la falta de planificación y de un ordenamiento y gestión del territorio que se adelante a los problemas y disminuya la alta conflictividad derivada de la pugna por la utilización de recursos alternativos.

En los conflictos socio ambientales -cuyos índices vienen aumentando- se evidencia la inoperancia del Estado a nivel de prevención; actuando cuando el conflicto está desencadenado, con mesas de diálogo sin resultados óptimos y la utilización de la fuerza pública de manera temeraria, respondiendo a intereses sesgados que no se condicen con la consecución del interés común.

El conflicto sobreviene cuando diversos grupos e individuos frustrados se esfuerzan por aumentar su participación. Sus demandas encontrarán la resistencia de aquellos que establecieron previamente un “interés creado” en una forma dada de distribución de honor, riqueza y poder. Los intereses creados, necesariamente, ven en el ataque a su posición un ataque al orden social. Aquellos a quienes un sistema dado de distribución de status, riqueza y poder les otorga privilegios, percibirán el ataque a estas prerrogativas como un ataque al sistema mismo.

Con todo, la mera “frustración” nos llevará a cuestionar la legitimidad de la posición de los intereses creados, y por lo tanto, el conflicto. Tanto los niveles de aspiración como los sentimientos de privación son relativos a las expectativas institucionalizadas y se establecen por comparación (Coser, L. 1970, p.9).

¿En qué consiste un conflicto socio-ambiental? Sobre el particular, existen diversas definiciones, por ejemplo, “*son resultantes de la relación entre el ser humano y la naturaleza, inducidos por el ambiente o de contenido ambiental*” (Pérez Garcés, H.; Zárate Yepes, C.A. y Turbay Ceballos, S., 2011, p.17). Asimismo, se sostiene que consiste en el desacuerdo o disputa por la distribución y uso de recursos naturales entre los pobladores de un territorio. Este tipo de conflictos se dan alrededor de la propiedad o posesión de los recursos naturales que necesitan las personas, comunidades y naciones para producir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades. (Quintana Ramírez, A.P., 2004, p.1).

Desde el *Baguazo* con serios atentados a las comunidades originarias; Tía María que presenta la politización de las protestas sociales aunado a la ineficiente elaboración de estudios impacto de ambiental sobre el proyecto y un gobierno indeciso conllevó una cadena de desinformación y paralización de las inversiones, en la misma línea se encuentra el caso Conga y Las Bambas, este último con serias imprecisiones sobre su desarrollo.

En medio de estas situaciones sin resolver, producto de negociaciones a nivel de Latinoamérica aparece el Acuerdo de Escazú con la finalidad de concretizar el principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro, en cuanto a los derechos de acceso a la toma de decisiones frente a proyectos de inversión; a la información ambiental, a la justicia ambiental y sobre todo la protección de defensores ambientales.

El Acuerdo de Escazú no es solo un hito histórico para el país sino constituye un instrumento jurídico de vital importancia porque brindará mayor seguridad en las inversiones con carácter de sostenibilidad, alto contenido participativo de las poblaciones vulnerables, transparencia de la información, accesibilidad para reclamar justicia en materia ambiental y una real defensa socio-ambiental a partir del respeto de los derechos humanos y la prevención de conflictos socio-ambientales.



## 7. Propuestas

### **Lineamientos de política ambiental para una próxima gestión de gobierno**

En el presente acápite realizamos un listado de propuestas y/o alternativas de solución con la finalidad de dar respuesta a los temas prioritarios de la problemática ambiental de nuestro país. Así tenemos:

#### 7.1 Cumplimiento de compromisos internacionales

Abordar el cambio climático, requiere considerar una realidad sustentada en datos. El MINAM ha presentado diferentes cifras, determinando por ejemplo que el 67% de los desastres en el Perú están relacionados con fenómenos climáticos, o que 5.5 millones de peruanos están expuestos a precipitaciones muy intensas. En este contexto, se promulgó la Ley Marco de Cambio Climático y su Reglamento buscando incentivar, dar cumplimiento a los compromisos asumidos en su NDC (Contribución Nacional Determinada) dentro del Acuerdo de París al 2030. Consideramos que para efectivizar una acción climática real y con implementación de políticas públicas a corto y mediano plazo:

- a. El Estado puede crear incentivos para que los sistemas de producción de bienes y servicios migren al modelo económico circular; de tal forma, mediante un enfoque responsable y estratégico, reducimos los gases de efecto invernadero en diferentes sectores, conseguimos mayor rentabilidad, menos obsolescencia y aumento de calidad ambiental.
- b. Incorporar la variable de cambio climático, mediante lineamiento específicos planteados por el Servicio Nacional de Certificaciones Ambientales (SENACE), dentro de los Estudios de Impacto Ambiental Detallados, donde se encuentran los proyectos de inversión de gran envergadura. De esta manera, se obtendría una herramienta detallada y eficaz.

- c. Concretizar el Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático con opciones encauzadas al manejo adecuado del uso de suelos, promoción de la agroecología, mayores incentivos a la agricultura familiar y reforzar la implementación de programas que enlacen la importancia del sector agrario y del derecho a la soberanía alimentaria.
- d. Crear una data de implementación de acciones climáticas que permita contar con información detallada y comprensiva del impacto y resultados en las implementaciones realizadas por el gobierno; incluyendo proyectos financiados por entidades cooperantes y bancas multilaterales. Ello permitirá que agentes decisores y actores no estatales puedan tener acceso a herramientas para facilitar la evaluación de la efectividad de las acciones y brindar aportes para mejorar esta efectividad.
- e. Crear una entidad especializada que pueda evaluar la situación climática departamental del Perú. Implica reforzar la institucionalidad ambiental a nivel de los departamentos del país, descentralizando la gestión ambiental con enfoque en cambio climático, de tal manera que pueda plantearse soluciones en función de las realidades de cada territorio.

## 7.2 Promoción de la conciencia ambiental

La formación de conciencia ambiental nos interpela a una real conversión ecológica, como parte de un proceso de aprendizaje que se inicia con la decisión personal, comprende el núcleo familiar, se afianza en la escuela y consolida con la formación técnico-universitaria. Cambiar los estilos de vida implica un diálogo intergeneracional.

En este orden de ideas el Ministerio de Educación ha planteado a través del Plan Educativo Nacional 2036, el reto de la ciudadanía plena; ello debe incluir el enfoque ambiental de forma trasversal y eje del desarrollo de competencias para la humanización del proceso de aprendizaje, primero a nivel

de la educación básica regular hasta la técnico-universitaria. Por tanto, sugerimos que:

- a. A nivel de educación básica regular en los distintos niveles de inicial, primaria, secundaria dentro del ámbito público, se fomenten y afiancen el diseño e implementación de proyectos inter-áreas, donde los docentes involucren a sus estudiantes y familias en la creación de soluciones socio-ambientales integrales en función de su realidad, de forma innovadora. Pueden iniciar desde el consumo sostenible, la gestión de residuos sólidos con perspectiva de circularidad; descubrir y contemplar la naturaleza, etc.
- b. En lo referido a la educación técnico-productiva, consignar la necesidad de invertir para que los estudiantes puedan desarrollar proyectos vinculados a la biotecnología; conservación de nuestros ecosistemas; técnicas de descontaminación del agua, aire, suelo; energías alternativas y eficiencia energética, entre otros. Asimismo, crear institutos técnicos a nivel regional y municipal, facilitando la resolución de problemas ambientales contextualizados.
- c. A nivel universitario, las casas de estudios deberían trascender la esfera de la responsabilidad social universitaria, conectar los saberes ancestrales e insertar sus investigaciones de forma teórico-práctica; en consecuencia, la academia se convertiría en un eje de proyección real a la comunidad.
- d. En los distintos ámbitos educativos citados podemos afianzar la formación de líderes, promotores ambientales y agentes de cambio que sirvan de referentes para el proceso de ecologización del pensamiento y consolidación de la conciencia ambiental.
- e. Por otro lado, la interculturalidad del conocimiento nos invita a generar lazos de comunicación y coordinación con quienes poseen saberes ancestrales entendiéndose comunidades campesinas, nati-

vas, indígenas que pueden transmitir a los otros la importancia del *sumak kuwsay* (buen vivir) en nuestra vida cotidiana.

- f. Profundizar la campaña de desincentivación del consumo de plásticos de un solo uso, sin facilismo, mediante nuevos estilos de vida que pasan por la comprensión de su alto contenido contaminante y afectación directa a nuestra calidad de vida y la salud del planeta.

### 7.3 Acción preventiva respecto de la conflictividad ambiental

Nuestro panorama actual excede la previsión de la Defensoría del Pueblo sobre conflictividad ambiental. Podemos apreciar que ésta aumenta muy rápidamente agudizando las brechas sociales resurgidas con mayor intensidad en medio de la crisis sanitaria.

Este tipo de sucesos son analizados cuando se han desencadenado, no existe una política preventiva, de correcta información con los actores involucrados, principalmente, en los sectores minero-energéticos, agroexportación como bien hemos referido en la redacción del presente artículo. Desde un enfoque preventivo, proponemos:

- a. Fortalecimiento de la gobernabilidad ambiental, estableciendo desde el gobierno central y los gobiernos regionales y municipales, un trabajo en equipo y coordinado para impulsar el proceso de reestructuración y reorganización de ordenamiento territorial que facilitará dilucidar las zonas habilitadas para determinada actividad económica a desarrollar, sin colisionar con los derechos de la sociedad donde se pretenda realizar proyectos de inversión.
- b. Resulta indispensable que tanto Estado, empresa y comunidad puedan involucrarse en todo el proceso de difusión, diálogo y negociación desde el inicio del proyecto. Es decir, pasar de la participación como formulismo a la concertación (gobernanza

ambiental), adaptando la normativa existente para fomentar la sostenibilidad en las inversiones.

- c. La institucionalidad ambiental acoge el rol efectivo de entes como el SENACE vinculado a las certificaciones ambientales en proyectos de gran envergadura y el OEFA para la evaluación, supervisión y fiscalización ambiental de las actividades económicas. Sin embargo, consideramos que en virtud del principio precautorio y de prevención, exista un mayor énfasis en los procesos de certificación y evaluación ambiental, pues la actuación ex post ocasiona dos graves problemas: Deterioro de nuestros ecosistemas y de la calidad de vida y salud de las personas, convirtiéndose en el pretexto para el inicio de la conflictividad ambiental.
- d. Evitar proyectos que coloquen en riesgo las Áreas Naturales Protegidas, pues su reducción ocasionaría pérdida de nuestra diversidad biológica tanto a nivel de flora y fauna silvestre, colocaría en riesgo la calidad del agua y degradaría la zona y, sumado a los impactos ambientales, produciría el malestar de la población. Sería pertinente priorizar actividades en zona menos tangibles.

#### 7.4 Disminución de la contaminación ambiental

La paradoja del Covid 19, que obligó al aislamiento social obligatorio decretado por el Gobierno, ocasionó un efecto realmente sorprendente dentro de ciudades altamente contaminantes como el caso de Lima. De acuerdo a registros del Ministerio del Ambiente (Minam), durante el aislamiento social obligatorio, a diferencia de otros años, este marzo no se han registrado en Lima Metropolitana ningún promedio semanal por encima de 20 µg/m<sup>3</sup> (microgramos por metro cúbico) de material particulado del tamaño de 2,5 micras. Estas partículas, provienen en gran parte de las emisiones de los vehículos diésel que transitan por la ciudad y tienen un impacto sobre nuestra salud (Ojo Público, 2020).

Con respecto a la contaminación ambiental consideramos pertinente a realizar las siguientes acciones:

- a. Los niveles de calidad ambiental se deben medir y actualizar en forma permanente y de conformidad con la realidad en cada departamento de nuestro país, a nivel de aire, agua, ruido, suelo creando una data de información para diseñar lineamientos de reducción de contaminación.
- b. La pandemia nos invita reestructurar la planificación urbana e incorporar un monitoreo municipal ambiental para adaptar y/o solucionar el desorden de las ciudades, dándosele prioridad a la movilidad sostenible y ampliar la arborización que actúa como sumidero de carbono.
- c. Una de las causas de la polución se origina en el mal manejo municipal en la gestión de residuos sólidos de distinto tipo, sean industriales, domiciliarios u hospitalarios. Consideramos necesario que se incorpore como eje la migración al consumo sostenible a nivel de las juntas vecinales, se generen incentivos tributarios para los negocios sostenibles y se encauce el enfoque de economía circular. Asimismo, que a nivel del OEFA se sancione, inmediatamente, de acuerdo a Ley, la grave afectación al medio ambiente, ya que los daños son irreversibles; esto involucraría tanto al Estado, a la empresa y a la sociedad civil.
- d. Promover un adecuado manejo marino-costero, reeducando a quienes realizan pesca artesanal sobre la importancia de salvaguardar el ecosistema marino. Del mismo modo, monitorear de manera permanente y que se compense el menoscabo que pueda realizar la pesca comercial.
- e. La contaminación de las fuentes de agua debe ser sancionada de forma preferencial, porque coloca en riesgo diversos derechos constitucionales como: el derecho a la vida, a la salud, al agua, al medio ambiente. No debemos olvidar que los bienes públicos colo-

can al interés público por encima de cualquier interés particular y exige en el Estado su especial salvaguarda.

- f. Fomentar la investigación científica orientada hacia la salud ambiental que permita a los profesionales analizar a partir de su *expertise*, conocer y dar a conocer, las medidas de reducción objetivas para nuevos tipos de contaminación como la electromagnética o la contaminación lumínica, por ejemplo.

### 7.5 Cambio de matriz energética

En Perú existe una vasta y diversa cantidad de energías limpias pero su promoción e inversión presenta dos problemas. El primero, su gestión es realizada a nivel del Gobierno Central y el segundo, que en concordancia con el Decreto Legislativo N°1002 y su reglamento, la generación de electricidad con energías limpias solo puede realizarse en un 5%. Sin embargo, existen leyes como el Decreto Supremo N° 064-2010.EM, que aprueba la Política Energética Nacional 2010 -2040 instaurando la necesidad de promover energías renovables para una matriz energética sostenible, y la Ley N° 27867, Ley de Gobiernos Regionales, que otorga autonomía a dichos entes en la gestión de sus recursos naturales.

De lo expuesto, hemos consignado las siguientes alternativas de solución:

- a. Es necesario un cambio gradual dentro del sector transporte, migrando a la incorporación de movilidad eléctrica o formas híbridas aunadas al gas natural, para poco a poco dejar el diésel. Asimismo, aplicar eficazmente el bono del chatarreo como incentivo tributario para la renovación de vehículos.
- b. Fomentar e integrar la normativa sobre electrificación rural mediante proyectos con energías limpias a través de centrales de energía solar, eólica o geotérmica, para brindar mayor acceso a poblaciones menos favorecidas de acuerdo al potencial que posee cada departamento.

- c. Incentivar y promover la generación a nivel doméstico y de pequeños negocios sostenibles, de tal manera, que la generación de ésta permita a los usuarios abaratar sus costos y dinamizar el mercado eléctrico.
- d. Viabilizar desde el gobierno central un proceso de transición energética a mediano plazo, que permita cumplir con los compromisos asumidos sobre reducción de gases de efecto invernadero para luchar contra el cambio climático; del mismo modo involucrar a todos los actores, con especial énfasis a las empresas, para que empleen tecnologías limpias en sus sistemas de producción.

## 7.6 Protección de la Amazonía y el acuerdo de Escazú

La minería ilegal ha originado la más grande devastación de nuestra Amazonía, aumentó la contaminación, deforestación y con ello una serie de atentados que van desde la explotación laboral infantil, trata de mujeres y niños y asesinatos a los defensores ambientales. Este punto ha originado un serio debate sobre la viabilidad o no de ratificar el Acuerdo de Escazú, el cual busca concretizar el principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro referido a los derechos de acceso: participación, justicia ambiental; la salvaguarda de defensores ambientales y proteger todos aquellos derechos humanos conectados con el medio ambiente. En este contexto, consideramos las siguientes sugerencias:

- a. Existe una fuerte debilidad institucional en la zona de Madre de Dios ocasionada por la corrupción jerarquizada. Es necesaria la intervención real del Estado con un Plan de Gestión y Acción que permita cambiar a las autoridades involucradas en la corrupción y logre combatir la minería informal, pues el problema es de carácter estructural y sigue ocasionando daños irreversibles en las personas y nuestra biodiversidad.
- b. Diseñar, planificar e implementar la gestión de riesgos en incendios



forestales, desde el Gobierno Central a los Gobiernos Regionales y Municipales, que facilite un monitoreo permanente de las condiciones en nuestros bosques y prevea potenciales contingencias.

- c. Defender nuestra biodiversidad implica que exista una coherencia entre los poderes del Estado, para evitar perder tiempo y recursos en los “autogoles ambientales”<sup>3</sup>.
- d. Incentivar el trabajo cooperante y de colaboración permanente entre las instituciones ambientales y la sociedad que facilite la creación planificada de reservas naturales para la protección de nuestros bosques, desde aquellas que forman parte del Sistema de Áreas Naturales Protegidas hasta las creadas con el esfuerzo de las comunidades campesinas, indígenas y /o particulares como las Áreas de Conservación Privada.
- e. El Acuerdo de Escazú, resulta necesario que se ratifique para contar como instrumento socio-ambiental que actúe de forma preventiva ante los conflictos socio-ambientales, sirviendo al involucramiento de las comunidades en los proyectos inversión. Esta ratificación debiera estar condicionada a preservar la soberanía nacional y la biodiversidad amazónica, lo que es atribución del Estado peruano.

Lima, 8 de diciembre de 2020

---

<sup>3</sup> Existen lineamientos de política del Ministerio del Ambiente, que no se condicen con iniciativas parlamentarias que pretenden reducir el Parque Nacional Cerros de Amotape.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andaluz, C. (2006). *Manual de Derecho Ambiental*. Lima: Proterra.
- Capurro Villarán, F.(2011). *Conflictos socio ambientales, una tarea pendiente en el Perú*. Advocatus, 25, Universidad de Lima.
- Foy, P. (2013). *El Sistema Jurídico Ambiental Peruano. Un análisis de la cuestión en* Revista Derecho Justicia y Democracia. Lima: AMAG, N°11.
- HARARi Yuval Noah. *Homo Deus. Breve historia del mañana*. Penguin Random House Grupo Editorial, 2017 Lima
- Moreno, A. (2018). *Perspectivas y desarrollos recientes en el derecho del cambio climático*. En García Ureta, Agustín, Nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en el siglo XXI (pp.127-160). Barcelona, España: Editorial Marcial Pons.
- Pigretti, E. (2013). *Retos de la legislación internacional para su aplicación interna*. Experiencias. Revista Derecho Justicia y Democracia. Lima: AMAG, N°11. 121-132
- Rojas, R. (1994). *Desde la globalización hasta la Conferencia de Estocolmo*. Anales de la Universidad de Alicante (pp.245-273). Alicante, España: Facultad de Derecho de la Universidad de Alicante.
- Salmón, E. (2020). *Cambio climático y derechos humanos*, Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Zaffaroni, E. R. (1999). *La naturaleza como persona: De la Pachamama a la Gaia*.

## Referencias en la red

- Colombo, G.M. (2018). *Implementación del Principio 10 de Río en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2412>
- Coser, L. (1970). *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Amorrortu Editores. Argentina. Recuperado de <https://www.sociedad-estado.com.ar/wp-content/uploads/2010/01/Nuevos-aportes-a-la-teor%C3%ADa-del-conflicto-social.pdf>
- Encíclica "Laudato si"*. Recuperado de [http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)

FISHER R. (2020). *Por qué algunos expertos creen que estamos en el “momento bisagra” de la historia de la humanidad*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/vert-fut-54389094>

Meadows, D.L. 1972. *Informe límites del crecimiento*. Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/gi/mve/daee/tmzapiain.pdf>

Nielsen, A. (2020). *Cosmovisión andina: la tierra como madre: Qhapaq Ñan, Sistema Vial Andino*. Recuperado de [https://www.cultura.gob.ar/cosmovision-andina\\_7959/](https://www.cultura.gob.ar/cosmovision-andina_7959/).

Ojo Público, 2020.. *Imágenes satelitales registran reducción de la contaminación por cuarentenas en el mundo*. Recuperado de <https://ojo-publico.com/1719/satellites-captan-reduccion-de-la-contaminacion-por-las-cuarentenas>

Oxfam (Diciembre de 2009). *Contra la Maldición de los Recursos Naturales*. Recuperado de [https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1314913062.dtfacso\\_2009\\_oxfam.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1314913062.dtfacso_2009_oxfam.pdf)

Pérez Garcés, H.; Zárate Yepes, C.A. y Turbay Ceballos, S. (2011). Universidad de Medellín. Colombia. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/945/94522288004.pdf>

Quintana Ramírez, A.P.(2004). El conflicto socio ambiental y estrategias de manejo. Recuperado de [https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos\\_socioecologicos/conflicto\\_socioambiental\\_estrategias%20manejo.pdf](https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos_socioecologicos/conflicto_socioambiental_estrategias%20manejo.pdf)

Ramírez, A. (2003). Informe de Brundtland, recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/342/34202107.pdf>

WWF (España). *Día de la sobrecapacidad de la Tierra, necesitamos un modelo más sostenible*. 22 de agosto de 2020. Recuperado de <https://www.wwf.es/?55221/Dia-de-la-sobrecapacidad-de-la-Tierra-necesitamos-un-modelo-mas-sostenible>



## 9. Ordenamiento Territorial



### Reflexiones sobre la importancia del conocimiento del territorio para optimizar su ordenamiento, acondicionamiento y ocupación

Luisa Nelly Galarza Lucich  
Eduardo Gómez de la Torre Freundt  
Jaime Montoya Ugarte

*“Uno es uno y sus circunstancias”*

José Ortega y Gasset

*“El holandés hace a Holanda, pero Holanda hace al holandés”*

Sir Patrick Geddes

*“El Perú es Lima, Lima es el Jirón de la Unión, el Jirón de la Unión es el Palais Concert, y el Palais Concert soy yo.”*

Abraham Valdelomar

El presente trabajo pretende resaltar la importancia de la interrelación de los seres humanos con su medio, dándole especial atención a su evolución histórica, para poder entender a cabalidad su rol y función en la actualidad.

En particular, nos concentraremos en la evolución ocurrida durante los últimos años en nuestro país, para conocer las tendencias y ver las posibilidades de un desarrollo territorial más equitativo, planteando algunos lineamientos con motivo del próximo proceso electoral, año del Bicentenario de la Independencia nacional.

El problema de la ubicación de la población en los diferentes espacios físicos es de muy larga data, ya que una de las características fundamentales del ser humano es que, además de ser un “animal racional” y “social”, es esencialmente un “animal territorial”.

El adecuado ordenamiento de nuestro territorio y su población, en función a nuestros recursos y potencialidades, es fundamental para un destino con justicia, mayor igualdad en el desarrollo y prosperidad para todos los peruanos.

Hablando específicamente del caso peruano, tenemos una sociedad que se caracteriza por su condición pluriétnica y multicultural, asentada en una variada y compleja geografía, que alberga una enorme diversidad de especies en sus diferentes ámbitos ecológicos. Ello requiere de una sensibilidad e inteligencia especial para su administración adecuada y responsable, de tal forma que podamos llevar adelante un desarrollo armónico, sostenible y sustentable.

Una administración racional, podrá permitir a las nuevas generaciones habitar en un país, en un continente y en un planeta, donde el conocimiento del pasado, la sabiduría del presente y una visión de futuro compartida, construida como producto del diálogo y la concertación, viabilicen condiciones de trabajo y vida óptimas para el futuro, con una ocupación y gestión de nuestras potencialidades en los diferentes hábitats de nuestra rica pero compleja realidad espacial y tradición histórica.

En los últimos tiempos, el uso poco riguroso de muchos términos vinculados al ordenamiento del territorio – como son la administración y gestión del mismo, así como el acondicionamiento y equipamiento de estos espa-

cios para optimizar su uso en función de sus recursos y potencialidades – ha producido cierta confusión conceptual que amerita un esfuerzo para esclarecerlos.

Por ejemplo, se tiende a confundir los términos “descentralizar” con “desconcentrar” y, a veces, ambos con “regionalizar”. Tampoco se tiene muy clara la diferencia entre ordenamiento territorial, acondicionamiento territorial y zonificación ecológica económica; así como “infraestructura”, “equipamiento” y “servicios”; ni la de “desarrollo regional”, “planificación regional” y “planeamiento urbano-regional”; o, entre “estructura y jerarquías urbanas” y “sistemas de ciudades”. Estas expresiones se han venido utilizando en la administración pública así como en círculos académicos y ambientes profesionales y políticos, siendo preciso esclarecerlos para poder abordar el tema en mejores términos y con mayores posibilidades de producir diálogos exitosos entre los diferentes actores, y así, generar consensos que nos permitan encontrar soluciones viables e inteligentes a tan complejos problemas, que condicionan muchos otros aspectos de nuestra problemática nacional, e incluso, la viabilidad como país.

Esta situación hace patente la necesidad de un esfuerzo, aún pendiente, de sistematización de los términos que permita el uso compartido de los mismos, que ayude al diálogo, evite confusiones y permita consensos.

Incluimos como anexo una bibliografía de referentes sobre la problemática del ordenamiento territorial, con el ánimo de estimular la profundización en el tema.

## **1. Algunas consideraciones históricas**

La interrelación del hombre con su medio es dialéctica; por eso, desde los mitos y leyendas fundacionales, se ubica al ser humano en un ambiente específico con el que interactúa, que condiciona su existencia y la caracteriza. Ya en el Paraíso Terrenal, al hombre se le sitúa y coloca allí al concluir la creación. Finalmente, es expulsado perdiendo todos los beneficios y pri-

vilegios del lugar donde “tenía de todo” acondicionado para su bienestar. Esa ancestral conciencia mitológica sobre la importancia del lugar, nos revela el significado trascendente del hábitat para el ser humano y la clara inteligencia y entendimiento de esta situación.

Este hecho ha llevado al Homo sapiens, a través de la historia, a una búsqueda de lugares donde pudiera subsistir en mejores condiciones de acuerdo a su naturaleza. Así gradualmente, después de un muy largo proceso de adaptación y evolución, ha procedido no sólo a buscar condiciones propicias para sobrevivir, sino a ir creando, generando o aprovechando selectivamente algunos espacios y lugares o “ámbitos”, mejor dotados para permitirle ya no sólo subsistir, sino incluso prosperar en determinados parajes que fueron transformados en su “hábitat” o lugar habitual de ocupación.

La conciencia y sistematización de la interrelación dialéctica del hombre con su medio es relativamente reciente. Diferentes reflexiones filosóficas, científicas y éticas a lo largo de la historia, fueron poniendo en valor la importancia de esta interrelación. Descubrimientos geográficos, como los viajes de Marco Polo por la llamada “ruta de la seda” y, posteriormente, el descubrimiento de América por Cristóbal Colón y la primera circunnavegación de la tierra por Fernando de Magallanes y Sebastián Elcano, la intensificaron. Estos descubrimientos llevaron a tomar conciencia creciente de la variedad de escenarios geográficos, así como de la existencia de diferentes formas de vida y organización, de acuerdo a las características del medio.

El “boom” de las expediciones y exploraciones científico-militares llevó a la búsqueda de nuevos productos y ámbitos para comerciar, y a la posterior “adecuación” de esos territorios, el acondicionamiento de esos ámbitos, a las necesidades y requerimientos de las culturas dominantes, para permitir la extracción de los bienes descubiertos, producidos o producibles en esos parajes, variando sustancialmente en la mayoría de los casos, los patrones de ocupación y uso de los territorios de las culturas locales autóctonas.



Habitualmente, la satisfacción de los propósitos y necesidades de los grupos dominantes orientó el acondicionamiento de los espacios. Estos fueron equipados con puestos, carreteras, puertos, ferrocarriles, puentes y centros poblados, que respondían a los nuevos requerimientos de producción y transporte de productos; trastocaron los patrones originales de ocupación y uso del territorio en función de los nuevos intereses.

En nuestro continente, y específicamente en lo que es hoy el Perú, por lo compleja y variada de nuestra geografía, así como por la condición pluricultural y multiétnica de sus habitantes, la relación del hombre con el medio constituyó históricamente un desafío, un reto enorme.

Hay una conciencia de la complejidad de nuestro medio que se encuentra incluso en el mito fundacional del Imperio de los Incas. Éste, empieza narrando cómo una pareja emerge de las aguas del lago Titicaca llevando una vara de oro dada el dios Sol, con instrucciones de que debían asentarse en el lugar donde ésta se hundiera. Después de tentar varios parajes, la vara se hundió en la tierra al pie del cerro Huanacaure, en clara alusión a la acogida y potencial fertilidad del lugar.

Allí se establecieron estos “Adán y Eva” locales, en un lugar con características específicas que brindaba condiciones favorables para su prosperidad, crecimiento y expansión. Fue el inicio del Imperio de los Incas, que alcanzó una cobertura territorial enorme para las circunstancias y el lugar donde se dio. Este centro inicial se expandió por los valles interandinos hacia el norte, hasta el río Ancasmayo cercano a la ciudad de Pasto en Colombia, y al sur, hasta el río Maule en Chile, mediante una red de caminos que acondicionaron el territorio, permitiendo su control y administración, con el apoyo de los tambos, lugares de almacenamiento de la producción local o acopio de productos de otras latitudes para consumo local. Esta infraestructura facilitó el control de los deltas de los valles costeros poblados por caciques locales o remanentes de culturas ancestrales.

Lo que demostró la expansión de la cultura andina, es la maestría de nuestras poblaciones originarias en el uso y adecuación del territorio para la

ocupación y gestión óptima del mismo en relación a sus recursos y potencialidades. Generaron uno de los grandes “centros de origen” o “centros Vavílov” en el mundo<sup>1</sup>, y desarrollaron además, excelentes obras de equipamiento e infraestructura de riego para optimizar los cultivos de esos parajes. Ese dominio en la ocupación y gestión del territorio posibilitó su extensión por el subcontinente y su expansión desde el Cusco, “ombligo del mundo”, hasta incluir los cuatro suyos que conformaron la organización administrativa-territorial del Imperio Incaico.

La tradición en el acertado uso y acondicionamiento del territorio por nuestras culturas autóctonas para la más racional ocupación y gestión del mismo es ejemplar, no sólo a nivel continental sino en el mundo entero. El caso de Machu Picchu ha fascinado a arqueólogos, antropólogos, geógrafos, arquitectos e ingenieros desde hace ya casi un siglo, no sólo por la maravilla de su ingeniería hidráulica para el riego de sus andenes, sino por la construcción y tipo de los andenes, cuya función principal era sostener, desde la base de la montaña, las edificaciones y espacios ceremoniales, constituyendo una proeza de adaptación y aprovechamiento de la geografía de la zona. También, porque a nivel regional su ubicación resulta de una importancia geoestratégica clave para el control del ingreso y salida a la selva alta de la Amazonía.

Esta sabiduría en la ocupación y el uso óptimo del espacio se remonta a las primeras grandes construcciones del continente americano. Así lo demuestra Caral, el santuario-ciudadela más antiguo del continente, por su inteligente ubicación en un promontorio de una de las laderas del delta del valle del río Supe, cuyo fértil lecho aluvional permitía un desarrollo relativamente próspero de la incipiente agricultura de esos períodos. El delta del valle y, dentro del ámbito de influencia del mismo, la ubicación del santua-

---

1 Nikolái Vavílov, fue un científico, biólogo y genetista ruso, que en las primeras décadas del siglo XX, definió los “Centros de Origen” de las especies de cultivo, conformadas por aquellas regiones en donde se iniciaron procesos de domesticación, selección y mejoramiento de las especies y donde aún se encuentran parientes silvestres de las mismas. Estos cultivos salvaron a Europa y otros países del mundo de la hambruna. Perú, Ecuador y Bolivia, conforman uno de los centros de origen de América Latina. Fuente: Wikipedia - [https://es.wikipedia.org/wiki/Nikol%C3%A1i\\_Vav%C3%ADlov](https://es.wikipedia.org/wiki/Nikol%C3%A1i_Vav%C3%ADlov)

rio-ciudadela cuyos edificios eran antisísmicos, refleja un desarrollado sentido para el acondicionamiento y gestión del territorio por los pobladores de estas tierras desde esas tempranas épocas.

Esta tradición ha sido continuada por otras culturas que se desarrollaron en nuestro territorio que, en los diferentes escenarios geográficos, supieron ubicarse estratégicamente con acierto. Esto les permitió optimizar el uso de sus recursos y potencialidades y sortear los enormes desafíos de nuestra extremadamente difícil y variada geografía, que incluye desiertos de una aridez comparable a los más desafiantes del mundo, así como empinadas cordilleras con cumbres nevadas y una impenetrable Amazonía que hasta el día de hoy constituye un desafío para su ocupación.

Todo este trabajo de ordenamiento del territorio en función de intereses y requerimientos autóctonos se trastocó con la llegada de los europeos, quienes trajeron intereses y propósitos distintos, producto de su situación cultural y del desarrollo de sus modos de producción. Esto los llevó a “acomodar” o acondicionar el territorio conquistado con el objeto de poder gestionarlo, gobernarlo y administrarlo de acuerdo con sus usos y costumbres para el cumplimiento de sus propósitos y en beneficio de sus intereses.

Es así como el “ombligo del mundo” fue perdiendo vigencia. Ya no sólo tenía que disputar su hegemonía con Quito sino que ambos lugares fueron gradualmente desplazados por otra ubicación más idónea para la ocupación y gestión de esos territorios en función de los intereses del nuevo núcleo de poder dominante.

Se requería ubicar un lugar donde pudiera establecerse un centro administrativo para gestionar el territorio de la manera más eficaz para los fines y propósitos de los conquistadores, teniendo en cuenta su situación geoestratégica-política, es decir, teniendo presente la posibilidad de una rápida evacuación por vía marítima. Por tal razón, se requería una ubicación cercana al mar, donde los galeones pudieran acoderar con facilidad y ellos evacuar con relativa rapidez y seguridad, en caso de un ataque de los remanentes de los ejércitos del desarticulado Imperio Inca, que aun me-

rodeaban por las cumbres de los valles interandinos, constituyendo una amenaza latente.

Esta situación obligó a Pizarro a disponer la búsqueda de un lugar más apropiado que Jauja, fundada en 1534, donde se localizó inicialmente la capital. Si bien esta ciudad tenía la virtud de estar relativamente equidistantes de los dos núcleos de poder tradicional, Cusco y Quito, así como de las minas de plata de San Juan de Potosí y las de oro de Cajamarca, tenía la enorme desventaja que desde esa ubicación, se podía bloquear su salida a la costa y su evacuación por mar donde sí, finalmente, estarían a salvo.

La respuesta a este dilema geoestratégico y geopolítico fue encontrada en el delta aluvional de un valle costero irrigado principalmente por un río aparentemente caudaloso (por la época del año en que se le evaluó), con un sistema de riego ya establecido sobre este lecho aluvional, y donde preexistía una gestión administrativa local del mismo, ejercida por un cacique local llamado Taulichusco.

El lugar contaba con un complejo sistema de riego y asentamientos bien establecidos, protegidos de las potenciales avenidas de huaycos y aluviones estacionales, que periódicamente arrasaban con todo. Este delta o lecho aluvional, ya había sido acondicionado, “domesticado” hasta cierto punto, por los ancestrales pobladores mediante defensas, canalizaciones y acertadas ubicaciones de sus poblados, fruto del conocimiento acumulado de las características del territorio. Esto hizo que resultara relativamente fácil a los conquistadores instalarse en este lugar.

Luego de una rápida evaluación, se decidió trasladar la capital a este lugar y fundar allí la ciudad de Lima el 18 de enero de 1535. La Plaza Mayor fue ubicada sobre los restos de tres huacas, incumpliendo con las ordenanzas de la Corona para la fundación de ciudades que establecían meticulosamente las proporciones de las “Plazas Mayores” de acuerdo con la jerarquía de las capitales. Es por esto que la Plaza Mayor de Lima es bastante más pequeña que la de México, por ejemplo, que sí siguió las ordenanzas reales vigentes en su diseño.

Pizarro, al determinar esta ubicación como el centro de dominio, administración y gestión del nuevo territorio, dejó bien en claro quién era el nuevo gobernante. Para esto, escogió un lugar de alto contenido simbólico y ubicó las edificaciones emblemáticas de este nuevo poder sobre los restos de las tres huacas existentes en ese espacio. Procedió por tanto a ubicar la catedral sobre una de ellas, el cabildo sobre la segunda, y finalmente la gobernación sobre la tercera, quedando así claramente establecido, desde el punto de vista físico-espacial y simbólico, el dominio de la nueva administración sobre esos territorios, mediante la superposición de los nuevos símbolos del poder sobre las ancestrales huacas sagradas.

Esta ubicación, que parecía bastante acertada para los propósitos e intereses – así como los temores – de los conquistadores en el verano, cuando el río Rímac estaba con su máximo caudal por la temporada de lluvias en la serranía, no resultó tan apropiada en los fríos y nublados inviernos de julio donde, además, su caudal bajaba considerablemente.

En todo caso, el territorio se reorganizó y reacomodó a los propósitos de los conquistadores. Fue el caso de poblaciones enteras que fueron trasladadas de los templados valles interandinos -donde su ancestral ubicación respondía con coherencia a una civilización agrícola- a las cumbres andinas para trabajar en la explotación de las minas, de acuerdo con los nuevos intereses de los españoles.

Este desplazamiento forzoso causó una enorme merma en la población nativa sometida a estos nuevos e inhóspitos parajes, donde no encontraban condiciones mínimas de subsistencia. Esta situación fue agravada por el despoblamiento de las áreas de cultivo, lo que trajo consigo una hambruna pavorosa, por la baja de la producción y productividad del campo.

En poco tiempo, todo el sabio ordenamiento ancestral del territorio del área andina, que era una respuesta coherente al desarrollo de una sociedad agraria muy bien acondicionada a las potencialidades de su espacio, fue desarticulado, trastocada, llevada al colapso. Como consecuencia, surgió la necesidad de una serie de normas trasplantadas, improvisadas, para el

acondicionamiento y ordenamiento territorial, con que los conquistadores pensaron lograr un mejor control de la población.

Los conquistadores organizaron entonces las “reducciones” y obligaron a la población rural, dispersa en sus campos de cultivo, a reagruparse en ciertos lugares para facilitar su control. Con eso, desarticularon sus patrones ancestrales de asentamiento para el manejo óptimo de la agricultura andina, mermando la producción y el abastecimiento de los centros poblados y mineros. Ello causó desnutrición e hizo a la población nativa más propensa a las enfermedades tradicionales y a las traídas por los europeos.

Los abusos hacia la población aborígen en las tierras colonizadas, dieron lugar a una polémica ética, filosófica y teológica durante un largo período, en la que Fray Bartolomé de las Casas tuvo un rol protagónico. A su ardorosa defensa de los indígenas se atribuye haber contribuido al incremento de la importación de esclavos negros del continente africano. En el Perú, fueron destinados primero para el trabajo en las minas, donde no lograron aclimatarse por la altura; luego se les derivó a las plantaciones de algodón en el sur y de caña de azúcar en el norte. En resumen, estos “reacomodos” de la población aborígen en el territorio tuvieron terribles consecuencias sobre los nativos. Algunos historiadores estiman la caída poblacional desde aproximadamente 12'000,000 originalmente a 3'000,000 o, según algunos censos de la época, hasta 2'000,000 de habitantes. Esta tragedia demográfica, ocasionada entre otras causas, por el desentendimiento de las interrelaciones del hombre con su territorio y medio ambiente y por el conflicto de intereses y valores entre conquistadores y conquistados, permitió que algunos seres humanos no fueran reconocidos como tales, usándolos sin considerar su dignidad para los propósitos de los grupos dominantes.

En la época colonial, el nuevo enfoque de ordenamiento territorial favoreció al eje costero haciendo perder al eje andino la posición privilegiada previa. Esto se reforzó aún más en la época Republicana, con la construcción de la carretera Panamericana.

En el período republicano, la actividad de agroexportación de productos empezó a desarrollarse, inicialmente por las demandas del mercado europeo, fundamentalmente de Inglaterra, que requería algodón de la costa y lana de oveja de las serranías de Arequipa, Puno y Junín para su industria textil, como resultado de la Revolución Industrial.

Ello requirió la readecuación del ordenamiento, equipamiento e infraestructura del territorio para estas nuevas demandas, trayendo como resultado la ubicación en la costa de puertos cercanos a las zonas de producción. Los puertos fueron habilitados con muelles y rieles para los ferrocarriles de las haciendas cañeras en el norte, y en el sur, para el embarque del algodón de las haciendas costeras y las lanas de la zona altoandina. (Fueron los puertos de Pisco, Cerro Azul, Mollendo, Matarani, Ilo, Arica en el sur; y en el norte, Paíta, Talara, Pacasmayo, Zaña, Malabrigo, Eten, Supe, además de otros puertos menores y caletas), fortaleciendo mucho más el eje costero.

Terminando el siglo XIX, se construyó el Ferrocarril Central y el muelle del puerto del Callao fue mejorado para adecuarlo a la creciente demanda de minerales producidos en la sierra central, donde la actividad minera empezó a diversificarse con la producción de cobre, zinc y hierro, necesarios para la expansión industrial, primero de Europa y después de Estados Unidos.

La “Revolución Industrial” impulsó el proceso de urbanización, la industria naciente de los rascacielos y el urbanismo como nueva forma de vida para la humanidad modificando el patrón de ocupación del territorio. A nivel global, en relativamente pocos años la población mundial varió su ubicación del campo, de las zonas rurales, a la ciudad. Se revirtió aceleradamente, con más intensidad a partir de la segunda mitad del siglo XX, el patrón de asentamiento y la forma de vida.

Este creciente flujo de las poblaciones de las áreas rurales hacia las ciudades obedece tanto a la atracción de las ciudades y su nueva forma de vida, como a diversas condiciones que han propiciado la expulsión del

campo. Este proceso global se replica en el Perú, donde la urbanización llevó, en relativamente poco tiempo, a la inversión de los patrones de ocupación de los territorios, trasladándose la población de las áreas rurales agrícolas a los centros poblados y ciudades más importantes del país, sobre todo hacia Lima y el eje costero. Ello creó una serie de dificultades para recibir y acoger adecuadamente a estas enormes cantidades de migrantes, a quienes no era posible dotar de trabajo, empleo adecuado, ni de los servicios y equipamientos mínimos para una vida digna. Los centros urbanos y, en especial las capitales de los países, colapsaron ante este flujo sin precedentes, no pudiendo proporcionar trabajo, empleos adecuados, ni viviendas y otros servicios y equipamientos mínimos para una existencia decente.

En la segunda mitad del siglo XX, ante la incapacidad del Estado y de la empresa privada para responder a estas demandas sociales crecientes, se empezaron a desarrollar respuestas informales, clandestinas, marginales e ilegales, que conllevaron a formas de ocupación y ordenamiento del territorio en función de las urgencias de supervivencia.

Lo anterior llevó a que los pobladores ocuparan espacios que no sólo no estaban habilitados para esos propósitos, sino que resultaban teniendo las condiciones más adversas. Esto lo hicieron mediante las denominadas “invasiones” de terrenos marginales, ya sea arenas, cerros o lomas, inapropiados para estos usos, donde resultaba muy costosa la instalación del equipamiento y los servicios básicos, así como la misma edificación de las viviendas, además de su ubicación en zonas de riesgo físico.

Estos asentamientos (inicialmente conocidos como “barriadas”), se fueron consolidando con el tiempo y ocupando cada vez mayores extensiones de terreno para atender a la creciente demanda, producto del incontenible proceso de migración y urbanización. Lo que implicaba no sólo un desplazamiento en el territorio, sino una nueva forma de vida, cuyos patrones de comportamiento, de consumo y de vida, fueron rápidamente asumidos por las poblaciones migrantes, gracias a la aparición de los radios transistores, el cine y la televisión.



El desarrollo de los medios de comunicación y transporte, aceleró aún más el flujo migratorio del campo a la ciudad, trayendo como consecuencia que en menos de un siglo, siguiendo la tendencia mundial, el Perú revirtiera el Patrón de Ocupación del Territorio. Este pasó de un 70% de población rural frente a un 30% de población urbana en 1920, a un 70% de población urbana y sólo un 30% de población rural, en la actualidad. Lo que reforzó el mayor desarrollo de las ciudades de costa.

Según el Censo de 1941, la población de Lima se estimaba en poco más de 500,000 habitantes. Hoy tenemos más de 10'000,000 de habitantes en la capital; lo que representa que un tercio de una población nacional vive en la capital. La segunda ciudad más poblada, Arequipa, cuenta con sólo 1'008,000 habitantes.

El proceso de crecimiento de la costa bloqueó el desarrollo de sierra y selva. La brecha con la costa se ha incrementado, ampliando los espacios de pobreza no atendidos en el país, reforzando su marginación histórica.

La liberalización de la economía peruana en el marco del proceso de globalización, implicó “una tendencia a estandarizar valores, formas de vida y a una integración funcional de actividades económicas geográficamente dispersas (información, financiamiento, tecnología, nuevos productos, nuevas demandas, mercados, transportes entre otros); y que cada vez abarca un creciente número de nuevas actividades económicas, ejes de logística, localización de actividades extractivas que afecta a más personas . Los cambios no ocurren en todas partes de la misma manera ni a igual velocidad; los procesos de la globalización no son geográficamente uniformes. La Globalización en curso, no garantiza la modernización plena del país, ni de todos los espacios que lo conforman en la misma manera, generando desequilibrios y desigualdades especialmente en el área rural” (Galarza, 2011).

El centralismo macrocefálico y patológico de la ciudad de Lima, lleva a la urgente necesidad de plantear un tipo de ocupación y de un ordenamiento

de nuestro territorio más “inteligente”, sensible, más adecuado a sus potencialidades y recursos para ofrecer niveles de vida y trabajo más dignos a sus pobladores.

Los intentos de revertir este proceso han fracasado, no habiéndose podido diseñar una fórmula adecuada para un ordenamiento, acondicionamiento y gestión de nuestro territorio equilibrado, que optimice sus potencialidades y lo dote de unas condiciones adecuadas que permitan no sólo una vida digna a la mayoría de la población actual, sino que garanticen a las futuras generaciones condiciones mejores de las que hoy poseen los pobladores de estos territorios.

La toma de conciencia de la urgente necesidad de abordar esta situación crítica es fundamental para un Perú más justo y solidario, para con sus pobladores, los de hoy y los de mañana. Equilibrar la ocupación del territorio es el enorme desafío que nos presenta este período de nuestra historia. La actual crisis de la pandemia del COVID-19 nos lo ha mostrado con toda su crudeza, enrostrándonos el grado de pobreza, las carencias enormes de servicios y los déficits en la calidad de vida de importantes sectores de la población. Es necesario que la descentralización considere los territorios de sierra y selva como prioritarios para el desarrollo del país, en muestra de solidaridad para un desarrollo más igualitario.

El poder articular una visión compartida sobre la posible solución al problema del ordenamiento territorial, permitirá orientar voluntades y recursos indispensables y urgentes. Por esto resulta fundamental que, con miras al Bicentenario y las próximas elecciones Generales, se realice un esfuerzo especial de concertación que permita incluir en los Planes de Gobierno una propuesta seria y responsable, producto del consenso que comprometa a quien salga elegido, a su efectiva e inmediata implementación.

El presente ensayo pretende contribuir con algunas ideas al debate sobre el tema, que esperamos lleven a concretar propuestas en beneficio del conjunto del país y, especialmente, de las poblaciones marginadas.

Anteriores intentos de relanzar un ordenamiento y acondicionamiento del territorio nacional, llevados a cabo en diferentes períodos de nuestra historia -respondiendo a intereses coyunturales y particulares- no sólo no han contribuido a solucionar los problemas, sino que los han agudizado, llevándonos a un centralismo macrocefálico y asfixiante, y al predominio del eje costero que hoy exhibe nuestro territorio.

Todo esto hace necesario y urgente enfrentar el problema del ordenamiento del territorio con la prioridad y responsabilidad que requiere la sociedad en su conjunto. Hasta hoy, no se ha tomado plena conciencia de sus alcances y de sus consecuencias sobre todos los aspectos de la vida, para el mejor aprovechamiento de sus potencialidades, para la paz social y para la sostenibilidad del país que debemos entregar a las próximas generaciones.

## 2. Principios y valores en el ordenamiento territorial

*Este proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo,..."*  
*Política N° 34. Ordenamiento y gestión territorial*  
 (ACUERDO NACIONAL, 2020)

En los países, la Constitución es la norma suprema del orden jurídico. Su texto tiene una parte declarativa, con los valores y principios básicos, derechos y garantías constitucionales, y una parte orgánica, que fija la forma jurídica del Estado, la forma y organización del gobierno y de los poderes y su relación con los ciudadanos. Es una normatividad de carácter general que, cuando debe ser interpretada, acude las leyes que desarrollan el precepto constitucional o a las fuentes que la inspiraron, constitutivas de la cultura de dicha sociedad.

En el caso bajo análisis, el ordenamiento territorial es una política de Estado para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio nacional. Se ha enunciado en base a los principios y valores que sustentan la Constitución política del Estado y que son parte de la cultura de la sociedad que subyace a dicha norma. El ejercicio que emprenderemos es la identificación de dichos principios y valores, explícitos o implícitos, en la política N° 34 del Acuerdo Nacional.

## 2.1. Centralidad de la persona humana y bien común

*“Nos comprometemos a impulsar un proceso (...) de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano (...), en un ambiente de paz. (...) El Estado (...) conciliará el crecimiento económico y la competitividad con la equidad social y la sostenibilidad ambiental, articulando los usos diversos del territorio según sus capacidades, en un clima de convivencia armónica, valorando la identidad y diversidad cultural,...”*

*Política N° 34. Ordenamiento y gestión territorial*

(ACUERDO, 2020)

La finalidad de la política de Ordenamiento Territorial del Acuerdo Nacional, es asegurar “el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz”. Para ello, contribuye a la regulación y promoción de la localización y uso sostenible de los asentamientos humanos, las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico-espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.

La política de ocupación ordenada y uso sostenible del territorio tiene un carácter instrumental, se hace en beneficio del desarrollo humano y de las actividades de las personas en él; su finalidad es el “desarrollo humano”. Ello es coherente con el Art. 1° de la Constitución peruana que establece que “la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo

de la sociedad y del Estado.” (Constitución Política del Perú, 2006). Esta formulación es, igualmente, coincidente en la intención, con la propuesta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que sitúa a las personas en el centro del desarrollo, buscando la promoción del desarrollo potencial de las personas, el aumento de sus posibilidades, y el disfrute de la libertad para vivir la vida que valoran (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).

A dicha coincidencia, debemos agregar la existente con la posición del pensamiento social de la Iglesia que, no siendo de carácter legal tiene mucho peso por su importante liderazgo moral. Para él, “una sociedad justa puede ser realizada solamente en el respeto de la dignidad trascendente de la persona humana. Ésta representa el fin último de la sociedad, que está a ella ordenada” (Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, 2006, n.132). Esta afirmación ha sido coherentemente reiterada frente a múltiples problemas sociales, desde la encíclica *Rerum Novarum* de 1891 hasta la reciente “*Fratelli tutti*” del Papa Francisco.

La propuesta nacional de ordenamiento territorial busca el desarrollo humano en un “ambiente de paz”. Paz que no es sólo ausencia de guerra, sino la condición necesaria para alcanzar la plenitud de la vida del conjunto social. Paz que supone el bien común, el segundo eje en torno al cual giran las encíclicas papales en el abordaje de los grandes problemas sociales contemporáneos. El bien común es definido como «el conjunto de aquellas condiciones de la vida social que permiten, ya sea a la colectividad como así también a sus miembros, alcanzar la propia perfección más plena y rápidamente» (Compendio, 2006, n.164).

En el territorio, el ámbito que se quiere “ordenar”, se busca “el desarrollo humano en un ambiente de paz”. Dicho espacio, en el Perú, “comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional”, según lo establece la política N° 34 del Acuerdo Nacional.

Este “territorio” es un bien público, donde la titularidad y administración le pertenecen a la sociedad representada por la autoridad, quien debe establecer ciertas pautas o reglas que permitan su mejor aprovechamiento por el conjunto social, sobre la base de la vocación de los espacios y promoviendo su acondicionamiento para los usos sociales aprobados. La importancia de este proceso es que evita conflictos entre intereses particulares en principio legítimos que, en oportunidades, quieren dar al mismo espacio usos alternativos incompatibles entre sí.

El previo establecimiento de los criterios, alcances y límites conceptuales a tenerse en cuenta al interpretar el texto legal a aplicarse en el uso y disfrute del territorio, es fundamental para prevenir conflictos y, de presentarse, dar a las autoridades criterios claros al momento de aplicar la ley para resolverlos. El principio explícito –desarrollo de las personas- e implícito –bien común-, que son complementarios, presiden la política de ordenamiento del territorio, permitiendo a la autoridad, optar por lo más conveniente para el conjunto de la sociedad, evitando juicios subjetivos y parcializados por alguno de los intereses enfrentados.

## 2.2. Solidaridad y subsidiariedad

*El Estado,  
 “...Garantizará su accionar en todos los ámbitos geográficos,  
 bajo los principios de subsidiariedad y solidaridad,  
 con la finalidad de lograr un desarrollo humano integral,  
 equitativo y sostenible, la vigencia de los derechos  
 y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...”  
 Política N° 34. Ordenamiento y gestión territorial  
 (ACUERDO,2020)*

La Política de Ordenamiento Territorial establece que el Estado deberá accionar bajo los principios de subsidiariedad y solidaridad. Su aplicación concurrente con los principios de la dignidad de la persona humana, el del bien común y el de la participación, deben ser apreciados en su unidad, conexión y articulación, pues aplicados aislados, generan distorsiones y sesgos que los desvirtúan.

El principio de subsidiariedad del Estado, significa que un asunto debe ser resuelto por la autoridad, sea normativa, política o económica que se encuentre más próxima del tema a resolver. Conforme a este principio, “todas las sociedades de orden superior deben ponerse en una actitud de ayuda, de apoyo, promoción, desarrollo— respecto a las menores. De este modo, los cuerpos sociales intermedios pueden desarrollar adecuadamente las funciones que les competen, sin deber cederlas injustamente a otras agregaciones sociales de nivel superior.” (Compendio, n.186). Lo que no inhibe al Estado de que, en ciertas circunstancias, ejercite una función de suplencia.

Este principio se complementa con el de solidaridad, que expresa “la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común; es decir, por el bien de todos y cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos” (Compendio, n.192), aliviando la intrínseca sociabilidad de la persona humana y la igualdad de todos en dignidad y derechos. El Compendio citado, desarrolla la estrecha vinculación entre solidaridad y bien común, solidaridad y destino universal de los bienes, solidaridad e igualdad entre los hombres y los pueblos, solidaridad y paz en el mundo, recordando la deuda que tenemos los individuos con la sociedad por la cultura, el conocimiento científico y tecnológico, los bienes materiales e inmateriales, y todo aquello que la actividad humana ha producido y que recibimos.

La importancia de principios éticos que orienten el accionar concreto como respuesta a los problemas de desigualdad en Latinoamérica agravados por las políticas económicas neoliberales, es también recogida en una reciente publicación de la CEPAL, al afirmar: “Situación la igualdad en el centro implica una ruptura con el paradigma económico que ha prevalecido en la región durante al menos tres décadas. Implica igualar para crecer y crecer para igualar. Para ello se requiere de un cambio estructural orientado a cerrar brechas sociales y productivas críticas en el que converjan lo económico, lo productivo, lo social, lo ambiental, en aras de un desarrollo sostenible” (CEPAL, 2010).

En otra publicación, la CEPAL, al comentar la magnitud de las desigualdades regionales en América Latina, llama la atención sobre el problema al que califica de obstáculo al desarrollo, exhortando a “Comprender y enfrentar las brechas territoriales (lo que) no solo es bueno para los territorios donde las relaciones hoy en día no son las que deseamos. Hay abundante evidencia que indica que estas relaciones desiguales tienen un importante costo país. Nuestro interés no es solo cuánto en forma agregada o en promedio crece o disminuye la pobreza de un país, sino cómo esos resultados se distribuyen entre los territorios” (CEPAL, 2011).

Los principios y conceptos teóricos enunciados tienen un alto contenido normativo e inspirador de la acción. De allí su importancia.

### 2.3. Participación

*“...Este proceso se basará (...) en la promoción del diálogo,  
la participación ciudadana y  
la consulta previa a los pueblos originarios...”*  
*Política N° 34. Ordenamiento y gestión territorial*  
(ACUERDO, 2020)

Otro principio, expresamente mencionado en la formulación de la política de ordenamiento territorial es el de la participación, que se expresa mediante las actividades con que la persona, sola o asociada, directa o indirectamente, contribuye en la vida de las comunidades civiles a las que pertenece. La participación, consecuencia de la subsidiariedad, es un deber a cumplir con vistas al bien común.

En una sociedad democrática, definida “a partir de la atribución, por parte del pueblo, de poderes y funciones, que deben ejercitarse en su nombre, por su cuenta y a su favor; es evidente (...) que (...) debe ser participativa” (Compendio, n° 189). Lo que implica la obligación de informar, escuchar y permitir el seguimiento de los temas a los diversos sujetos de la comunidad civil que así lo deseen.



La política comentada es muy específica al señalar que se basará en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios, es decir, buscando la participación de los ciudadanos en general y, específicamente, de los pueblos originarios, para que sean consultados si alguna disposición legislativa o administrativa afectase directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo.

### **3. Algunas características actuales y diferencias del territorio peruano**

El Perú es un país heterogéneo en los ámbitos geográfico, ambiental, productivo y sociocultural.

En la parte geográfica, el país está atravesado longitudinalmente por la cordillera de los Andes, una barrera divisoria entre la costa, la sierra, la selva alta y la selva baja. La cordillera en nuestro país es una zona de nacimiento de aguas y regula el aspecto climático.

Esta división, sin embargo, no fue y no es insalvable. Permitió, la localización de la población y el desarrollo del imperio incaico tal como se explicó en los antecedentes históricos y, de otro lado, la tecnología actual permite articular los territorios a través de carreteras, ferrocarriles y otros. Colombia acaba de inaugurar un túnel transandino que atraviesa transversalmente los Andes de su país, articulando enormes territorios.

#### **3.1 En los aspectos ambientales**

En la parte ambiental, el territorio del Perú posee 84 zonas de vida de las 104 que existen en el mundo. Esto quiere decir que contiene una diversidad ambiental muy importante y recursos naturales heterogéneos que facilitan su desarrollo. Sin embargo, ha existido una clara desigualdad en la selectividad del uso de los recursos, inducido por el modelo primario exportador que nos ha regido y, en la actualidad, por la forma de inserción en el mundo globalizado, principalmente ligado a la extracción

de recursos (sin mayor transferencia de tecnologías a nivel interno, ni transformación de nuestros recursos): Esto ha definido, o viene definiendo, territorios, algunos con mejores condiciones que otros, fruto tanto de las condiciones ambientales, cuanto por la aplicación de prioridades y modelos económicos, así como por las demandas de las economías externas, que han generado desigualdades tal como se expresó en el análisis del proceso histórico.

La explotación que se ha venido realizando en el país no considera las modernas tecnologías que existen a nivel mundial para el uso adecuado de los recursos. De otro lado las actividades informales o ilegales (explotación de oro, el sembrío de coca, la tala ilegal) producen en la mayoría de casos, crecientes costos ambientales, pérdida de recursos y contaminación de suelos y ríos, desertización de suelos, pérdida de bosques, la merma de recursos hidrobiológicos, conflictos sociales, entre otros, que pueden ser evitados con tecnología, con manejo adecuado o reciclaje de recursos tal como propone a nivel mundial la economía circular<sup>2</sup>, una nueva estrategia de desarrollo sostenible que minimiza el uso de los recursos en el proceso productivo y aprovecha los residuos como insumo para generar nuevos recursos, mejorando de esta manera las condiciones ambientales. Esta idea ha ido adquiriendo cada vez más importancia, no sólo en el ámbito académico sino también en los ámbitos político, económico, empresarial y social a nivel mundial. Actualmente en el Perú y sobre todo en provincias se han empezado a desarrollar estas tecnologías, promovidas por PROMPERU, el sector privado y el MINAM.

De otro lado, las condiciones de avance del cambio climático afectan nuestro país. Así, existe una mayor incidencia de los problemas que causan los fenómenos del Niño y de la Niña, a los cuales se debe atender con acciones de prevención permanentes que implican, la no localización de poblaciones en zonas de riesgo físico, en el control de aguas en

---

2 La Economía circular se presenta como un sistema de aprovechamiento de recursos donde prima la reducción, la reutilización y el reciclaje de los elementos. Fuentes varias <https://www.sostenibilidad.com/developmento-sostenible/en-que-consiste-la-economia-circular/>

zonas altas, y acciones de control del desbordamiento de ríos de forma permanente. Comparamos las labores de enrocamiento de riberas que ha realizado la República del Ecuador y las de limpieza de ríos que realiza el Perú, que significan enormes inversiones todos los años que no solucionan el problema y tienden a la corrupción.

En este contexto, la comprensión cabal de cómo el territorio puede contribuir al desarrollo humano sostenible, reduciendo la pobreza y generando una mayor competitividad, nos debe conducir a examinar la estrecha relación existente entre territorio, recursos y producción. Particularmente interesante es la forma en que los sectores productivos interactúan con el territorio y lo modelan de manera diferenciada de acuerdo a las necesidades y características específicas de estas actividades; permitiendo identificar zonas o cadenas productivas de mayor jerarquía o impacto estructurador.

Los condicionantes de orden natural y/o ambiental interactúan con los procesos y condiciones de orden económico y social, esto es con el patrón de crecimiento que incluye las modalidades de producir, distribuir y crecer en la economía y que, en el caso del Perú, ha sido y es muy desigual, expresado sobre todo en los niveles de pobreza y marginación que presentan especialmente los territorios de sierra y selva, a pesar de sus potencialidades humanas y naturales (Galarza, 2002).

Analizando sólo algunos aspectos como el Índice de Desarrollo Humano, elaborado por el PNUD, en el año 2019 con información del INEI y del ENAHO 2019, que contiene algunos indicadores de educación, salud e ingreso, las diferencias existentes y se confirma como la ciudad de Lima y el eje costero presentan mayores ventajas. La sierra y la selva presentan menores condiciones, con ligeras excepciones como parte de la sierra central en los departamentos de Junín y Pasco y algunas zonas del departamento de Madre de Dios y Ucayali, especialmente donde están las capitales de departamento.

La atención de la educación y de la salud en la sierra y selva es muy deficiente y se ha exacerbado en la actualidad, fundamentalmente por la pandemia, debido a la escasez de telecomunicaciones, falta de energía

y de profesionales en salud y bilingües en educación. Los servicios básicos son insuficientes y la escasez de agua potable se ha manifestado en su gravedad con la aparición del COVID-19. Sin embargo, existen algunos signos de cambio; por ejemplo, la dotación de tablets a la población rural implica entrar al sistema de los TICs<sup>3</sup> y la utilización de la telemedicina en la cuenca del Putumayo, que nos permite visualizar una posibilidad de atención más permanente para las cuencas amazónicas. Para un mayor alcance en estos territorios se debe estudiar la posibilidad de introducir ya la tecnología 5G.

### 3.2. En desarrollo de ciudades

A través del análisis de los censos de 1940 al 2007, se puede apreciar cómo fue el crecimiento desigual de las ciudades, en el país. Lima Metropolitana tiene el predominio poblacional. En los períodos censales 1993 y 2007, se aprecia cómo se consolidan las ciudades de la costa, sobre todo en el norte fortaleciendo este eje. Lo importante es que en el último periodo censal analizado, se aprecian ciudades intermedias en los ejes de sierra y selva que pueden permitir en el futuro el desarrollo de estos espacios, articulando la áreas rurales y las metrópolis a través de roles, funciones y servicios, e interconectando las ciudades con vías terrestres, ferrocarriles, vía aérea, logística u otros.

### 3.3. Otros

Como ya se manifestó en los aspectos históricos, la producción también se localizó prioritariamente en el eje costero, donde se han desarrollado la agroindustria y la agroexportación, además de importantes actividades de servicios como puertos, aeropuertos instalaciones logísticas y otros. Existe en la sierra la posibilidad de desarrollar productos orgánicos, agroindustria y otros, de acuerdo a sus recursos y posibilidades, lo que

---

3 Los TICs son las tecnologías de Información y Comunicación. Según ENTEPRENEUR son el conjunto de herramientas relacionadas con la transmisión, procesamiento y almacenamiento digitalizado de la información.

requiere la introducción de nueva tecnología al alcance de los pobladores; sin embargo, hasta el presente, el Estado no ha tenido una política clara sobre el particular.

La minería, la actividad que mayores inversiones atrae en la sierra, en la mayoría de casos no involucra a las poblaciones del lugar en los beneficios de esta explotación, quedando al margen o con atenciones menores mediante la “Responsabilidad Social”. En algunos casos produce contaminación ambiental, la misma que debería ser subsanada con tecnologías adecuadas, o con la economía circular y la biotecnología, que evita que los residuos contaminen transformándose en nuevos recursos. Un proyecto importante para la sierra podría ser la reforestación con maderas comerciales, desarrollando bosques manejados, como realiza Chile que tiene esta actividad en sus montañas. Además, la introducción de estos bosques en los Andes puede mejorar el ambiente, evitar zonas de deslizamientos y, sobre todo, generar recursos económicos permanentes para las comunidades, disminuyendo la presión que se ejerce actualmente sobre los bosques amazónicos.

La selva es explotada sin considerar su potencialidad y sin tener en cuenta a sus comunidades indígenas y sus conocimientos para el uso del bosque (semillas, aceites, plantas medicinales, entre otros), lo cual con investigación e innovación puede permitir obtener recursos económicos importantes. Brasil ha logrado incorporar parte de los recursos del bosque en la industria cosmética natural, conocida en todo el mundo, con enormes ingresos. Existe, en algunas zonas de la Amazonía peruana, un muy fuerte proceso de deforestación (sobre todo por las actividades ilegales, con sus secuelas de prostitución, trata de blancas, criminalidad, entre otras). También, la incorporación de especies nuevas, como la palma aceitera, algunas legales y muchas otras ilegales. Estos son los motivos por los que existe mucha presión sobre territorios de los bosques amazónicos para ampliar estas actividades de manera ilegal; eliminando suelos y bosques con especies de flora y fauna valiosas. Además, es necesario precisar la pérdida de suelos y bosques por la minería ilegal que ha contaminado extensos territorios.

La selva es la que mantiene un gran recurso hídrico, sin embargo la explotación petrolera contamina los cursos de agua por derrames o por la misma explotación, contaminando el recurso principal que usan los pobladores para su subsistencia.

Según Comex Perú, Loreto, el principal departamento de selva, sufre de un círculo vicioso de precariedad y subdesarrollo (Gestión, 2013). Manifiestan que ésta región solo participa con el 0.2% de las exportaciones del país. El Instituto Peruano de Economía (IPE) y el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC) proponen, para superar este círculo vicioso, agilizar inversiones y construir una línea ferroviaria Iquitos-Yurimaguas, con los que se generaría desarrollo al reducir costos al sector exportador.

Tanto el CNC como el IPE coinciden en ubicar a Loreto al final del ranking en infraestructura, porque no tiene conectividad con otras zonas del Perú. Según el informe del Banco Mundial titulado “Muy lejos para exportar”, la densidad de carreteras en Iquitos fluctúa entre 0.002 y 0.007 kilómetros de carreteras por cada kilómetro cuadrado. Manifiestan que el círculo vicioso de precariedad y subdesarrollo que Loreto sufre se debe a la infraestructura de salud y educación, además de la infraestructura mencionada. Ambas son condiciones fundamentales que deben ser atendidas, para que configuren una plataforma de desarrollo económico y bienestar de los loretanos.

Lo presentado es sólo una síntesis de las desigualdades existentes en el país, las condiciones de los espacios, aquellos con poca articulación y la falta de atención de estos territorios a pesar de sus necesidades y su potencial.

Sin embargo, es necesario destacar que por primera vez, en las condiciones de pandemia del COVID -19, se viene proponiendo un “Plan de Cierre de Brechas” que comprende a las comunidades indígenas (25 distritos pertenecientes a las provincias del Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas) del ámbito petrolero del departamento de Loreto. En el Plan se propone la construcción de establecimientos de salud, escuelas, desembarcaderos, proyectos de agua y saneamiento básico, promoción de un ambiente sostenible, entre otros.

Lo que es necesario destacar es que este Plan se realiza de manera participativa con 128 instituciones del Estado, el sector empresarial, los pueblos indígenas, los sindicatos y la sociedad civil; será el Primer Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos.

Según la PCM esta acción permitirá

*...disminuir las brechas en igualdad de oportunidades y derechos, así como prohibir prácticas contrarias a la dignidad humana o que vulneran derechos fundamentales. Un valor que hoy buscan las empresas es también proteger derechos y desterrar prácticas como el trabajo infantil o cualquier forma de explotación. Este es un compromiso expresado por las empresas en el proceso de elaboración de este Plan, y que –a través de un diálogo fructífero y participativo– será concluido a inicios del 2021. (SPDA, 2020)*

## 4. Propuestas

### 4.1. Implementar a nivel nacional una Política de Estado de Ordenamiento y Gestión Territorial

La primera propuesta del presente trabajo es la necesidad de: implementar la política 34 del Acuerdo Nacional, teniendo como marco lo expresado en dicha política y en los Principios y Valores para el Ordenamiento Territorial que fueron desarrollados en el capítulo II.

Esta política no es restrictiva, como algunos la han presentado y entendido. Sus propuestas están orientadas a llevar al país al desarrollo, atendiendo no solo los aspectos económicos, sociales y ambientales, sino poniendo el acento en los temas territoriales. El territorio del Perú (conformado por agentes diversos y espacios distintos) se caracteriza por su heterogeneidad, la desarticulación interna en cuanto a infraestructura y al desarrollo de actividades en condiciones de desigualdad en lo económico y social, lo que hace necesaria la actuación conjunta y responsable de los sectores público, privado y de la sociedad en general, para lograr un país en mejores condiciones de prosperidad para todos.

## 4.2 Fortalecer las entidades de planeamiento

La ejecución de las políticas se instrumentaliza con los “*planes estratégicos*”, cuya elaboración y cumplimiento se monitorea a través de instituciones con el nivel suficiente para ser efectivas. En la mayoría de casos en Latinoamérica, son los Ministerios de Planeamiento.

Todas las instituciones, desde el Banco Mundial, entidades multilaterales, y por supuesto, los Estados, elaboran sus Planes Estratégicos. Esto incluye tanto a los países desarrollados como a los emergentes, la mayoría expresados en planes quinquenales (Singapur, Corea del Sur, Japón, estados europeos, entre otros), coordinados con el sector privado.

Todos nuestros vecinos fronterizos tienen instituciones de planeamiento estratégico y algunos ya cuentan con planes de desarrollo territorial, como Brasil, Argentina, Bolivia y Colombia. Chile es la sede de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, organismo de las Naciones Unidas, que orienta la planificación en nuestros países). Todos ellos ejecutan sus planes respectivos a nivel nacional, en algunos casos con una visión geopolítica a nivel latinoamericano y su relación con el resto del mundo, incorporando los últimos avances tecnológicos

En el Perú se tuvo el Instituto Nacional de Planificación que trabajó de manera sistémica los planes con las entidades desconcentradas de planificación de ese entonces. Era la institución principal de asesoría de la Presidencia de la República. Fue cerrada en el año 1992, transfiriéndose sus funciones al MEF, con excepción de la de Cooperación Internacional, hecho que no sucedió en ningún país vecino.

A exigencia de entidades multilaterales se tuvo que reponer una entidad de Planeamiento en el país el año 2008, el CEPLAN. Pero, fue establecida como una entidad pequeña, con pocos profesionales y pocos recursos, solamente para cumplir con lo solicitado. Gran parte de las funciones que desempeñaba el antiguo Instituto Nacional de Planificación, las sigue realizando el MEF, pese a ser una entidad que debe dedicarse



fundamentalmente a la política económica y a los temas de hacienda, y no a resolver la priorización de áreas, de proyectos, los agentes que lo ejecutan y la forma de financiamiento y sin la capacidad para definir una visión del territorio del país y por ende prioridades.

Promueven, por ejemplo, el mecanismo de ejecución de proyectos mediante las APP (Asociaciones Público-Privadas), sin entender que la empresa privada muchas veces no puede invertir por la diversidad del territorio, la existencia de espacios donde no es posible hacerlo por lo agreste de la geografía, porque están en zonas en pobreza o en áreas de gran altitud y lejos de los mercados. Esto dificulta la inversión requerida para reducir la brecha de acceso a mejor producción, mercados y empleos y sobre todo acceso a servicios básicos de primera calidad para las poblaciones más necesitadas de los territorios andinos y amazónicos, principalmente.

La debilidad de la instancia rectora del sistema de planeamiento (nacional-regional) en el país y de las funciones específicas para desarrollar la política de Ordenamiento Territorial con la participación de todos los actores (estatales, privados, gobiernos regionales y locales y representantes de la sociedad), ha significado que no se haya construido una *Visión Territorial Nacional de Largo Plazo*, que enmarque las acciones territoriales de corto y mediano plazo del país, y los planes que se derivan y que son sumamente urgentes, como veremos en el punto 4.3 del presente documento.

Con lo que sí se cuenta son con algunos trabajos sectoriales territoriales como los del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que ha definido los corredores logísticos viales a nivel longitudinal y transversal con los que se propone articular el territorio; documento y mapa que se han actualizado al año 2018. Sin embargo, se precisa una revisión para priorizar los corredores propuestos con las iniciativas de otros sectores, para lo cual se debería trabajar en conjunto con el CEPLAN, con el Ministerio de Vivienda, MINAM y los sectores e instituciones que correspondan, para desarrollar las propuestas de Ordenamiento Territorial. Debe evi-

tarse que los impactos de los nuevos proyectos a ejecutarse en el país, generen diferencias territoriales en cuanto a acentuar el centralismo de Lima y el abandono progresivo del interior. Por el contrario, propuestas de desarrollo interno y de conexión con zonas productoras y el fortalecimiento de los centros urbanos intermedios que se vienen consolidando en el interior del país, apoyadas en el uso de nuevas tecnologías, pueden complementar y articular eficazmente los diversos territorios del país excluidos históricamente.

Esto debe llevar a fortalecer el CEPLAN, modernizando la institución con la utilización de sistemas avanzados de TICs y el desarrollo de metodologías más simples para la formulación de planes que puedan ser elaborados en conjunto con las instancias subnacionales. Así, desarrollar propuestas articuladas al territorio y priorizar las mismas para el corto, mediano y largo plazo, con herramientas orientadas al seguimiento de los proyectos y su constante actualización. Destacamos el uso permanente de mapas (SIG) como herramienta para poder visualizar y analizar las posibilidades de nuevas producciones internas; atender con servicios básicos (educación y salud) de acuerdo con tecnologías específicas a los territorios que poseen características especiales; analizar permanentemente la articulación entre las ciudades intermedias con el resto del país y de éstas con las áreas rurales, mercados, centros logísticos entre otros y la inserción de innovación en las áreas productoras y de servicios.

De otro lado, insistimos en la necesidad de culminar e implementar el *“Plan de Cierre de Brechas”* que está dirigido a identificar acciones prioritarias para las comunidades indígenas (25 distritos pertenecientes a las provincias del Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas) del ámbito petrolero del departamento de Loreto, que se vienen formulando de manera participativa con 128 instituciones del Estado, el sector empresarial, los pueblos indígenas, los sindicatos y la sociedad civil, y que será el *Primer Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos*, destacando la voluntad de los actores en atender problemas del país en forma conjunta.

### 4.3. Priorizar implementación de grandes proyectos de Ordenamiento Territorial

#### 4.3.1. Puerto Multipropósito de Chancay – HUB portuario para la zona del Pacífico

En mayo del 2019, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú (MTC) aprobó el texto del convenio de estabilidad jurídica sobre el proyecto del nuevo Puerto Multipropósito de Chancay (provincia de Huaral), celebrado por el Estado y la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión), con Cosco Shipping Ports Limited (Una de las empresas más importantes de China en relación a construcción de puertos) y cuya ejecución se realizaría el 2022.

El Puerto de Chancay, puede constituir en el futuro un importante HUB<sup>4</sup> portuario de América Latina para la zona del Pacífico, principalmente para el acceso de productos del Asia para estas zonas y viceversa, compartiendo esta actividad conjuntamente con el Puerto del Callao, recibiendo ambos el movimiento portuario de barcos de gran tonelaje. Esto significa una relación física entre ambos puertos, en la zona Norte de Lima. En este espacio han pensado desarrollar zonas logísticas, entre Chancay, Ancón y Lima Norte, aparte de las zonas logísticas que se encuentran al interior del nuevo puerto. Esto significa planificar el desarrollo de este espacio que debería comprender también el diseño para el desarrollo de la ciudad de Chancay y, por ende, también la forma de incorporar todo este espacio en el conjunto metropolitano y del país.

Según la Autoridad Portuaria Nacional (APN), organismo público del MTC, la obra tendrá tres componentes importantes. El primero, la infraestructura; el puerto de Chancay con dos muelles que atenderán a los contenedores y la

---

4 El HUB en el caso de Chancay es un Terminal Multipropósito de Transbordo que concentra y distribuye la carga cuyo origen y destino queda fuera del Hinterland del Puerto. En este caso el origen son los países asiáticos y el destino son los países de América del Sur. El puerto de Chancay actúa de modo complementario con el Puerto del Callao, constituyendo un importante Hub en el Pacífico. Adicionalmente el Perú cuenta con una batería de puertos terminales conformados por Paita, Ilo y otros puertos importantes que permitirá un dominio marítimo del comercio portuario en el Pacífico.

carga general que llegue hasta el norte chico; el segundo elemento será un túnel, de 1,8 km aproximadamente, que unirá la zona operativa del puerto con el área de actividades logísticas, y por último, el área de actividades logísticas que permitirá el desarrollo del puerto y la región. Se considera que este será un terminal de trasbordo. Eso significa que vendrán grandes buques y que desde aquí se repartirán hacia otros terminales del Pacífico sur.

Este megapuerto tiene un presupuesto inicial de US\$ 1300 millones y se proyecta que en su etapa final el monto ascienda a US\$ 3000 millones. En la fase operativa se considera la creación de 15 mil puestos de trabajo directos e indirectos, generados por las nuevas oportunidades de negocios y empleos asociados a las operaciones logísticas y portuarias.

Según la APN, actualmente el proyecto se encuentra en el inicio de su primera etapa, contemplando la edificación del túnel de 1,820 metros de largo que permitirá unir la zona operativa portuaria con el complejo de ingreso al futuro terminal, sin colisionar con el desarrollo de las actividades de la ciudad de Chancay. Dependiendo de la demanda, la zona portuaria podría crecer hasta 15 amarraderos y la zona de actividades logísticas crecería hasta las 800 hectáreas disponibles. El proyecto está a cargo de la empresa Cosco Shipping Ports Perú S.A. Lo que es necesario precisar es que no es solamente un puerto, sino la incorporación, por primera vez en el país, de una infraestructura de altísima tecnología, que significaría posibilidades de transferencia tecnológica al Perú.

Es necesario a través de un planteamiento de Ordenamiento Territorial, la articulación del puerto con zonas productoras y centros poblados al interior del país considerando distintas modalidades, para dicha articulación (vías terrestres, ferrocarriles eléctricos, túneles u otros), que deberían complementar la vía que conecta directamente al puerto y a la zona de producción minera Volcán.

Otra alternativa en el marco de una propuesta de OT, sería el establecer la forma de desarrollo productivo interno con la finalidad de no seguir aislando las zonas de sierra y selva del país. A este efecto deberían usar-

se las nuevas tecnologías y las experiencias de otras realidades (economía circular, biotecnología, innovación, nanotecnología, desarrollo de universidades con parques científicos tecnológicos internos, desarrollo del área rural ligada a las ciudades intermedias, entre otros) y considerar los impactos ambientales que se podrían producir. Otra línea de pensamiento es la conveniencia y cómo articular el megapuerto con Brasil: ¿trenes eléctricos? por Pucallpa a Manaus o por Cruceiro do Sul, o articularse con el ferrocarril que se ha planificado Ilo-Santos.

#### **4.3.2. Extracción e industrialización del litio**

El litio, también conocido como “oro blanco”, es uno de los insumos más valiosos por su empleo en la elaboración de baterías para vehículos eléctricos, de gran proyección futura, por no producir contaminación. Actualmente, China produce casi dos tercios de las baterías de litio del mundo y controla la mayoría de las plantas de procesamiento de litio a nivel global.

La reserva de litio peruana fue hallada en la zona sur del país, en la meseta de Macusani-Puno el año 2018, por la empresa canadiense Plateau Energy Metals, matriz de Macusani Yellowcake. Se anunció el hallazgo de 2.5 millones de toneladas de recursos del mineral de alta ley, lo que podría convertirla en el reservorio de litio más grande del mundo. El litio y el cobre que posee el Perú son importantes insumos para los autos eléctricos.

*La empresa Canadiense manifiesta: “nuestro objetivo es desarrollar un gran proyecto de litio de grado de batería, competitivo en costos, para ayudar a satisfacer la necesidad mundial de sostenibilidad a través de vehículos eléctricos, tecnología y sistemas de almacenamiento de baterías”. (Energiminas, 2020)*

Diversas empresas de nivel mundial están interesadas en la extracción de litio peruano. Existen empresas suecas que quieren invertir capital para su extracción y ser parte de la cadena de suministros del producto en toda la región latinoamericana. (Tiempo Minero, 2019) De otro lado, Alemania y Australia, también están interesadas en el recurso.

Inversionistas interesados han expresado que el proceso productivo podrá ser limpio y ecoeficiente, si se usan las nuevas tecnologías, como la sugerida por el proyecto Falchani de la empresa canadiense, que

*...ha sido diseñada para incorporar muchas iniciativas ambientalmente responsables, incluido el uso de relaves filtrados, lo que permite el reciclaje de hasta el 90% del agua de proceso, y una planta de ácido in situ de energía verde autosuficiente y de alta eficiencia con áreas adicionales identificadas para futuras mejoras verdes. (Energiminas, 2020).*

O la tecnología desarrollada por una empresa alemana que propone:

*...un proceso innovador para extraer hidróxido de litio en una calidad apta para la producción de baterías, evitando el uso de sustancias químicas nocivas para el ambiente y minimizando el uso de agua. Particularmente el ahorro de agua es considerado un avance importante en comparación con otros procesos de producción de hidróxido de litio actualmente aplicados”<sup>5</sup>.*

Incluimos el tema en este capítulo porque la explotación del recurso demandará no sólo un importante proceso productivo, sino que deberá fortalecer las conexiones físicas en la zona y usar los puertos existentes, con un impacto en la utilización del territorio.

Probablemente requerirá la construcción de ferrocarriles eléctricos hacia los puertos de Ilo, Matarani y Mollendo y su conexión con los puertos del Callao o Chancay. Previsiblemente, significará el crecimiento del centro poblado de Macusani y, sobre todo, de las ciudades de Cusco, Juliaca y Puno. Es importante visualizar con anticipación cómo se articulará esta nueva explotación con la región sur y el resto del país, para aprovechar sus impactos económicos y sociales y desarrollar propuestas respecto a cómo mejorar su incidencia espacial.

---

5 Párrafo citado en el documento *Nuevo Proceso ecoeficiente para la Producción de Hidróxido de Litio de alta Pureza* por a) Bernd Schultheis y Christoph Ney (2020), K-UTEC Salt Technologies, Energie der Erde Lithiumhydroxid für Batterien mit neuem Verfahren umweltschonend gewinnen, Gera IHK IQ Broschüre (<https://bit.ly/3fcs7aM>) y b) Bernd Schultheis, resultados no publicados. El documento fue elaborado por el Dr. Oswald Eppers, representante de K-UTEC Salt Technologies en América del Sur. [oswald.eppers@k-utec](mailto:oswald.eppers@k-utec)

El año 2019 el Gobierno Peruano, a través del exministro de Energía y Minas, Francisco Ismodes, (Tecnología Minera, 2019) manifestó que el Gobierno desea que el gran yacimiento de litio encontrado recientemente en el sur del país, cerca de su frontera con Bolivia (cercana a San Gabán y al poblado de Macusani), pueda ser procesado e industrializado dentro del territorio nacional una vez que comience la explotación. Es la primera vez que el Estado sugiere que el recurso se transforme en el Perú y no que se exporte solamente como materia prima.

Otro aspecto a tener en cuenta es la explotación del uranio que se ha encontrado junto al litio. En este caso, como en el del litio, se debe analizar y prevenir posibles efectos nocivos al ambiente. El Ministerio de Energía y Minas se comprometió a tener listo, para el año 2020, toda la normativa legal, incluidas las guías correspondientes para comenzar a extraer el mineral.

En la normativa proyectada es necesario considerar tanto la forma de explotación como el destino de los desechos, para disminuir sus efectos nocivos. Es importante contar con propuestas de desarrollo respecto de lo que ocurriría en el área si se explotase este recurso y si el concepto de economía circular es aplicable para el tratamiento de los residuos.

Una recomendación general al sector minero, derivada de las consideraciones previas, es que empiecen a utilizar nuevas tecnologías, cuidar el entorno y emplear la innovación y la economía circular para minimizar sus impactos.

#### 4.4 Considerar las experiencias del COVID-19

En relación a los efectos del COVID-19, la CEPAL manifiesta que

*Para responder a los desafíos que nos presentan estos tiempos de incertidumbre en los que vivimos, es esencial una planificación integral, flexible y abierta, que permita anticipar eventos, potenciar la participación y colaboración ciudadana y los liderazgos públicos, coordinar los sectores y actores, potenciar la inteligencia territorial, y que tenga la*

*capacidad de aprender y transformar sus prácticas y metodologías para formular planes, políticas, programas y proyectos más robustos que respondan a las necesidades existentes y emergentes de la población.*<sup>6</sup>

Esta pandemia, al haber desnudado la inmensa pobreza de importantes sectores del país, así como las debilidades institucionales, nos deja experiencias que deben ser aprovechadas para mejorar con miras al futuro. Quizá una de las primeras realidades que se percibió fue la dificultad para identificar a las personas más necesitadas a las que el Gobierno pretendía apoyar. Este registro, no sólo nominal sino con su ubicación, debe ser permanentemente actualizado, especialmente cuando, por los efectos de la pandemia, la pobreza debe haberse incrementado, conjuntamente con la desnutrición crónica y la carencia de alimentos.

Es necesario destacar la solidaridad de los pobres entre sí, a través de la reinstalación de comedores populares que existieron hace algunos años, así como el apoyo de gran parte de la población, a nivel nacional, con alimentos, agua, implementos sanitarios y otros dirigidos a los segmentos de pobreza. Sin embargo, en la distribución también se han identificado indicios de corrupción en algunos municipios y sectores, lo que evidencia la falta de instrumentos de monitoreo de las gestiones.

Deben mencionarse las falencias que presenta el sector salud. Un ejemplo, la imposibilidad de realizar el seguimiento de las personas que tuvieron contacto con los infectados con COVID, aspecto innovadoramente superado en algunos países por medio del uso teléfonos móviles inteligentes, que debe evaluarse. Otra enseñanza, es que siendo la inversión realizada en los hospitales de emergencia no permanente, se deberá priorizar en el futuro la construcción de establecimientos de atención primaria de primer nivel en todo el país, complementados con hospitales especializados estratégicamente distribuidos en el territorio nacional y sistemas nacionales de investigación. Sobre todo, es necesario planificar las acciones de corto

---

<sup>6</sup> Vigésimoctava reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL. Nov 2020.



plazo, para poder implementar los procesos inmediatos, tener la capacidad de identificar a los pacientes sobre lo que se debe actuar para combatir la pandemia y diseñar la forma de incorporar a la población civil en situaciones de emergencia.

La planificación nacional del Ordenamiento Territorial realizado por los sectores correspondientes y por los gobiernos subnacionales con sus estudios de OT articulados nacional-regional, son fundamentales. Así se podrá conocer la situación actual de las zonas en pobreza, (ámbitos regionales o locales), las condiciones de los establecimientos de salud, los profesionales (con sus respectivas especialidades), técnicos y enfermeras con que se cuenta a nivel del país. Esa información es la base para planificar los requerimientos futuros, inclusive proponer especialidades de salud que se deben incluir en las Universidades o Institutos Técnicos, incorporando últimas tecnologías. Es necesario actualizar al personal de salud con nuevas tecnologías (TICs, Telemedicina y otros) y fortalecer las instituciones de investigación. Estos alcances deben ser estudiados a nivel integral, sectorial y regional de manera convergente. El sector y los gobiernos regionales, deben tener localizados en mapas toda la infraestructura de salud a nivel nacional, regional y local y realizar un seguimiento permanente del estado situacional.

Respecto del sector educación, también hay lecciones aprendidas. La más importante fue la incorporación de la “educación a distancia” con el uso de la TICs. Sin embargo, no se pudo llegar a todo el país, por la inexistencia, en muchas zonas de sierra y selva de la banda ancha de Internet y, en otros casos, por falta de energía. La constatación de tales carencias nos da la pauta de lo que hay que hacer. En lo referente a la energía, puede utilizarse energía hidráulica de pequeñas centrales hidroeléctricas, o utilizar energía solar o eólica. Las *tablets* entregadas a los niños, si bien lo fueron sólo los últimos meses y sin llegar a todos, lo importante es que están usando nuevas tecnologías que incorporan Internet. La educación y el empleo en el futuro serán diferentes a los actuales, por lo que la currícula educacional debe cambiar. Es necesario incorporar la tecnología 5G en todo el país, como lo están haciendo otros, debiendo empezar por

las zonas que no tienen todavía redes. Decidir la sustitución de la banda ancha anterior, que ya se ha vuelto obsoleta, por la tecnología 5G sería una decisión a tomar.

Las experiencias en el tema de COVID, nos han enseñado la necesidad de planificar procesos y acciones. También nos han enseñado la enorme importancia de tener recursos económicos reservados para cualquier contingencia en el país. Lo que debemos aprender es tener ubicada a la población en extrema pobreza, dónde están, quiénes y cuántos son, en Lima y las regiones. De otro lado, cómo ordenar y formalizar la participación civil, en casos similares de emergencia, cómo convocar inmediatamente, a los comedores populares (si ya no existen tener posibilidad de encontrar a las dirigentes), a las iglesias, al sector privado y a personas líderes. Cómo deben participar los municipios y cómo debe realizarse el control de los recursos económicos y físicos para desterrar la corrupción.

## **4.5 Difundir conceptos, objetivos y definiciones del ordenamiento territorial**

### **4.5.1. Ordenamiento territorial**

Como ya se dijo al analizar la política 34 del Acuerdo Nacional, el Ordenamiento Territorial es una política de Estado y un instrumento de planificación y gestión para lograr un desarrollo humano más equitativo y una visión territorial incluyente de los actores, que construyen los territorios. Está conformado por procesos, es multisectorial y también multinivel (nacional, regional y local), no solamente ambiental.

El Ordenamiento Territorial supera la visión sectorial del desarrollo y considera de manera integral una visión territorial, con objetivos y propuestas participativas de largo plazo, pero también, con propuestas de gestión de acciones de corto y mediano plazo. Considera las dimensiones social, ambiental, económica, de infraestructura económica y social (carreteras, puertos, aeropuertos, infraestructura de salud y educativa, mercados, áreas logísticas, áreas productoras, zonas agropecuarias, turísticas, entre otros), la localización de la población, de las ciudades y sus características (roles, funciones) y las instituciones públicas y privadas existentes que intervie-

nen en el desarrollo. El territorio debe trabajarse por sistemas territoriales, con una mirada integral e integradora del mismo y no solamente con estudios sectoriales que se suman.

Esto define diferencias territoriales y dónde se pueden orientar y priorizar las acciones y proyectos de acuerdo a sus potencialidades y restricciones. Se puede conseguir un mayor desarrollo y articulación, según las prioridades de los actores, sectores y gobiernos regionales, el tipo de infraestructura necesaria, las facilidades para el traslado de productos del interior y viceversa (incluyendo nuevas tecnologías, túneles, puentes, vehículos eléctricos), el desarrollo de mercados internos y la logística correspondiente, dónde es necesario atender territorios por razones de extrema pobreza, inicialmente con programas sociales que los empoderen para que puedan, en el futuro, superar estas condiciones.

Este trabajo a nivel nacional debe realizarse invocando a los sectores público y privado involucrados en el OT y a los gobiernos regionales. Luego, los gobiernos regionales, con una visión de país ya definida, desarrollarán sus planes de OT articulados al resto del territorio, con una acción participativa. Esto no significa que no se pueda avanzar paralelamente en los planes regionales de OT, pues sí se puede avanzar algunos temas internos, como identificar las desigualdades sociales, posibilidades productivas, potencialidades y restricciones del territorio regional, características de sus ciudades, situación de la actividad agropecuaria, localización de la población (según la metodología que se plantee para todas las regiones). Para luego articularse a las propuestas del Plan de OT Nacional y los planes nacionales y regionales de desarrollo, en general.

Ya existen algunas propuestas territoriales que pueden facilitar el trabajo. Una observación: la elaboración de los planes, instrumentos de gestión, no puede durar más de dos años, pues su finalidad no son los estudios, sino las propuestas y ejecución de acciones.

Para generar un país articulado es necesario el Plan de Ordenamiento Territorial, práctica común en países europeos y EEUU. México fue el primero

en América Latina en plantear *Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PEOTDU)*, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano cuya finalidad es

Impulsar el desarrollo territorial sostenible e incluyente del país mediante el diseño, coordinación e implementación de políticas de ordenamiento territorial, desarrollo agrario y desarrollo urbano y de vivienda adecuada, con un enfoque transversal y articulado con el Plan Nacional de Desarrollo, a fin de contribuir a la mejora del bienestar de la población que habita o transita en el territorio nacional” (Secretaría de Desarrollo Agrario).

A partir del año 2008 se han elaborado estudios sobre la Dimensión Territorial para el Planeamiento en Brasil y Argentina, en este último caso en el marco del Bicentenario de su Independencia.

Lo expresado significa también una mirada integral de los sectores. La actividad agropecuaria, por ejemplo, con la información de la tecnología adecuada, podrá instalar redes de comunicación que permitan mejorar sus cultivos, el trabajo cooperativo, el desarrollo de agricultura orgánica con transferencia e intercambio de conocimientos a través de extensión agrícola. También, establecer la necesidad de construcción de reservorios, la conformación de centros de acopio, cooperativas que los articulen a mercados y faciliten la compra y ventas colectivas y posibilidades de exportación. Igualmente, su relación con las ciudades por servicios (educación, salud, terminales de transporte, comercialización, abastecimiento y otros), la construcción de caminos que articulen los pueblitos y estos con ciudades importantes, que les den acceso a diversos mercados.

De otro lado la gestión del territorio es el proceso de articulación de políticas nacionales y regionales bajo un mismo enfoque territorial, con la finalidad de garantizar el desarrollo integral de la persona humana, teniendo en cuenta aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales. En ese sentido, la gestión del territorio toma muy en cuenta no sólo el Ordenamiento Territorial, sino también otros aspectos relacionados al territorio bajo un marco de gobernanza, una visión de desarrollo y los mecanismos financieros necesarios.

Actualmente existe en la Presidencia del Consejo de Ministros, una Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgos de Desastres creada por Resolución de Secretaría General N° 027- 2019-PCM/SG. Esta Unidad realiza acciones consensuadas de coordinación a nivel intersectorial e intergubernamental mediante acciones de coordinación constante y de articulación de actores regionales y locales en el territorio.

#### **4.5.2. Desarrollo Territorial**

Según la CEPAL El *“desarrollo territorial se entiende como un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio”*. Casi es un símil del Ordenamiento Territorial.

#### **4.5.3. Zonificación Ecológica Económica (ZEE)**

Por algunos años en el Perú se confundió la Zonificación Ecológica Económica, con el Ordenamiento Territorial. El Minam desarrolló estos estudios, pero hasta el presente, luego de 10 años, no existe un Plan de Ordenamiento Territorial.

La ZEE forma parte de la información básica del Ordenamiento Territorial, en lo que respecta al conocimiento de las estructuras físico-ambientales. Es un diagnóstico que corresponde a uno de los sistemas territoriales básicos, que nos permite conocer la enorme heterogeneidad del país y de las regiones en cuanto a condiciones ambientales y recursos naturales, sus posibilidades, algunas restricciones, áreas deforestadas, los problemas de contaminación, la ocupación de zonas de riesgo físico, entre otros. En algunos casos existe conflictividad social, esto lleva a buscar conciliar intereses entre los diversos actores.

El Perú, a partir de la década de los noventa, tiene gran parte su territorio concesionado o en uso. En muchos casos se ha concesionado a personas

naturales o jurídicas que cuentan con derechos otorgados por el Estado y en otros casos, se han posesionado de manera informal (algunos en el sector minero). Esto produce algunos conflictos internos que podrían ser resueltos tanto por la tecnología como con propuestas adecuadas que produzcan mejores beneficios para los pobladores del entorno.

El Ministerio del Ambiente a través de una Guía Metodológica para la elaboración de instrumentos técnicos para el Ordenamiento Territorial (2004), definió después de años de iniciados los estudios, que la ZEE era uno de los instrumentos que forman parte del diagnóstico del OT y no el OT en sí y que,

además de la ZEE había que tener otros estudios y un análisis integrado de toda la información. Si bien los estudios parecían ser necesarios, se generó descontento pues esta medida alargaba los procesos que de por sí ya eran complejos, haciendo que trascendieran un periodo de gobierno de las instancias subnacionales (cuatro años)<sup>7</sup>.

Siendo uno de los documentos base de OT, no podía demorar tanto. La metodología empleada alargó el tiempo de los estudios inconvenientemente. Por la importancia del tema algunos gobiernos regionales han pedido que se actualicen los estudios. Pero, si se utiliza la misma metodología, demorará un tiempo similar.

A pesar de lo manifestado, los trabajos de ZEE ya efectuados en las 13 regiones ya permiten conocer las diferencias territoriales y planificar y realizar propuestas, por que tienen la suficiente información que se requiere para el sistema físico ambiental y no es necesario realizar nuevos estudios de este tema. Lo que si es necesario para el OT, es realizar estudios socio-económicos, de localización de la población y de la articulación de espacios, entre otros, pero con datos estadísticos ya existentes.

La finalidad no son los estudios, que según los métodos que se empleen pueden demorar años; lo estudios deben ser simples y rápidos para contar

---

7 Políticas sobre Ordenamiento y Gestión del Territorio a nivel nacional y local

con propuestas básicas para el Ordenamiento Territorial que orienten la gestión de las diversas instituciones involucradas, teniendo en cuenta un tiempo que corresponda a la gestión respectiva. Los nuevos estudios propuestos por el MINAM son de carácter sectorial y para el OT se requieren estudios de carácter territorial.

Actualmente la función del MINAM, un sector, está orientando el Ordenamiento Territorial Ambiental, una competencia transversal.

#### **4.5.4. Plan de Acondicionamiento Territorial**

*El Plan de Acondicionamiento Territorial es el instrumento técnico-normativo de planificación física integral en el ámbito provincial que orienta y regula la organización físico espacial de las actividades humanas en cuanto a la distribución, jerarquía, roles y funciones de los centros poblados en los ámbitos urbano y rural; la conservación y protección del recurso y patrimonio natural y cultural; el desarrollo de la inversión pública y privada en los ámbitos urbano y rural del territorio provincial; y, la ocupación y uso planificado del territorio, para lograr el mejoramiento de los niveles y calidad de vida de la población urbana y rural, bajo el enfoque territorial prospectivo, competitivo y de sostenibilidad (Decreto Supremo N° 004-2011-VI-VIENDA, 2011).*

El desarrollo de estos planes están a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, ente Rector en materia de Urbanismo, Vivienda, Construcción y Saneamiento, responsable de diseñar, normar, promover, supervisar, evaluar y ejecutar la política sectorial, contribuyendo a la competitividad y al desarrollo territorial sostenible del país, en beneficio preferentemente de la población de menores recursos.

#### **4.5.5. Demarcación Territorial**

La Demarcación territorial es también ordenar el territorio pero con fines político administrativos. Permite determinar nuevas provincias y distritos, mediante su creación por Ley.

De acuerdo con la Constitución de 1993, se señala que la facultad de aprobar la Demarcación Territorial es del Congreso de la República sobre la base de una propuesta del Ejecutivo.

#### **4.6 Relacionar el proceso de descentralización y el Ordenamiento Territorial**

La descentralización en el país es un proceso irreversible, enmarcado en un proceso democrático, especificado en la Constitución Política de 1993.

Los Gobiernos Regionales y Locales son representantes fundamentales del interior del país que, conjuntamente con las instancias nacionales respectivas y de Planeamiento Nacional y regional, pueden implementar una Política de Estado de Ordenamiento Territorial que lleve a construir un país integrado, justo y con producción concertada y concordada con los diversos agentes de desarrollo, utilizando tecnologías adecuadas, buscando el bienestar de la población.

Es necesario reforzar la coordinación entre sectores y niveles de gobierno y atender la política rural con una visión integral.

Los mayores recursos que requieran los gobiernos regionales y locales podrían ser obtenidos mediante una descentralización fiscal, para lo que necesitan fortalecer sus entidades de planeamiento y de administración, para un mejor gobierno interno. Los gobiernos subnacionales son importantes agentes que, en un proceso participativo, pueden convocar a los diversos estamentos de la sociedad civil, del Estado y del sector privado, para hacer conocer cómo la diversidad de sus territorios puede sumar en la construcción de una *visión de país para el futuro*.

### **5. Reflexiones finales**

Entramos, luego de la traumática experiencia de la pandemia del COVID-19, en una etapa como si volviéramos a nacer. En este Bicentenario necesitamos tener una visión compartida, esperanzada y clara que lleve a la acción conjunta de todos los agentes de la sociedad en la recons-



trucción de un país más solidario, que utilice sus fortalezas y el potencial de sus diferencias para superar sus terribles brechas. Con inteligencia e innovación, que siempre nos acompañó para poder sobrevivir, y con planteamientos que nos lleven a crecer en conjunto, recordando la herencia de nuestros antepasados, creadores de alimentos a través de centros de origen, ingeniería de primer nivel, uso adecuado del ambiente y no corrupción, aunado al anhelo de aportar al futuro de nuestro país, con nuestra enorme resiliencia y creatividad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional (Acuerdo) (2020). *Política número 34 de Ordenamiento y Gestión Territorial*. Recuperado de: <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/34-ordenamiento-y-gestion-territorial/>
- CEPAL. 2010. *La hora de la igualdad brechas por cerrar caminos por abrir*.
- CEPAL. 2011. *"Pobreza y Desigualdad. Informe Latinoamericano"*. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- CEPLAN-Galarza Lucich Luisa. 2011. *Visión de Futuro del Desarrollo Territorial*. Documentos de Trabajo N° 14.
- Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia (Compendio) (2006), *El respeto de la dignidad humana N.132*. Recuperado de: [http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/documents/rc\\_pc\\_justpeace\\_doc\\_20060526\\_compendio-dott-soc\\_sp.html](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_sp.html)
- Constitución Política del Perú (CPP). 2006. Art. 1°. Lima. Congreso de la República.
- Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA. 2011. Artículo 4.- *Definición y características del Plan de Acondicionamiento Territorial*. Reglamento Capítulo II Del Plan de Acondicionamiento Territorial
- Diario Gestión, 23/11/2013. *"Loreto sufre de un círculo vicioso de precariedad y subdesarrollo"* -Economía Comex Perú.
- ENERGIMINAS Revista. 3 de diciembre 2020 *Puno, Proyecto de Litio Falchani demandará una inversión de US \$ 2,100 millones..*
- Galarza Lucich Luisa. 2002 *"Descentralización Organización Económica del Territorio y Potencial de Recursos"* Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano No 3
- Galarza Lucich Luisa. 2011. *"Sistemas Urbano-Regionales en el Proceso de Descentralización : Diagnóstico y Propuestas"*. PCM-Secretaría de Descentralización-APODER .
- INEI-OSTROM. Documento *"Perú en Mapas: Atlas en base al Censo de Población y Vivienda 1997"*.

Leyva Ana. “Políticas sobre ordenamiento y gestión del territorio a nivel nacional y local: el caso peruano. Cooper Acción. 24 de junio de 2016

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2015 ¿Qué es el desarrollo humano? Recuperado de: <http://hdr.undp.org/en/node/2228>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2019.: *El Reto de la Igualdad. Una Lectura de las Dinámicas Territoriales en el Perú*.”.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Gobierno de Mexico, ¿Qué hacemos? Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedatu/que-hacemos>.

SPDA-Actualidad Ambiental, 11 de agosto 2020 ¿Que dijo Walter Martos Respecto a Pueblos Indígenas, Ambiente y Conflictos Sociales?

Tecnología Minera, 2019. Recuperado de: <https://tecnologiaminer.com/noticia/minem-apunta-a-que-el-litio-encontrado-en-puno-sea-procesado-en-el-peru-1569419571>

TIEMPO MINERO. Octubre 2019. “*Perú en la mira de Suecia por enorme reserva de litio en Puno.*”.

## **Bibliografía referencial**

*CIUDADES INTERMEDIAS Y DESARROLLO TERRITORIAL.* José Canziani / Alexander Schejtman (editores). Fondo Editorial PUC, 2013.

*CUANDO LA VOLUNTAD GENERAL SE EQUIVOCA: Un examen de los dos últimos procesos de descentralización en el Perú.* Ricardo Vergara. Instituto de Estudios Peruanos, 2019.

*DESCENTRALIZACIÓN: PROPUESTA DE LARGO PLAZO.* Acuerdo Nacional, Política 8: “Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú”. Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional. Grupo Permanente de Trabajo sobre Descentralización. (Documento en consulta)

*DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, MICRORREGIONALIZACIÓN*". Alfredo Stecher Shauer, José Gonzales Vigil Alarcón, Nicole Bernex de Falen. C.E.R. Centro de Estudios para el Desarrollo Regional, 1985.

*DOCUMENTOS DE TRABAJO #14: VISIÓN DE FUTURO DEL DESARROLLO TERRITORIAL*. CEPLAN. Luisa Galarza, 2011.

*EL MODELO PERUANO DE DESCENTRALIZACIÓN*. CND – Consejo Nacional de Descentralización, 2006.

*EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ: AVANCES Y RETOS PARA LAS REGIONES EN EL PERÚ*. Grupo Propuesta Ciudadana, XXIII Ciclo de Formación, 2014.

*ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL PERÚ*. Varios. Planeta/Centrum: PUCP, 2016.

*EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2018-2019*. Congreso de la República. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales, Modernización de la Gestión del Estado. 2019.

*GUÍA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL*. PNUD. 2016

*HOMO DEUS: BREVE HISTORIA DEL MAÑANA*. Yuval Noah Harari. Ed. Debate, 2016.

*LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ REPUBLICANO (1821-1998)*. Pedro Planas. Municipalidad Metropolitana de Lima, 1998.

*LIMA, UNA CIUDAD EN TRIZAS: LOS PROBLEMAS DE LA APROPIACIÓN DEL TERRITORIO Y LOS MÚLTIPLES CENTROS*. Roberto Arroyo, Antonio Romero Reyes. Ed. Gato Viejo, 2010.

*LAS MUNICIPALIDADES Y LOS GOBIERNOS REGIONALES: DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN*. Diodoro Acosta Villar. Instituto de Investigación y Capacitación Municipal. INICAM, 1988.

*ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL*. Raúl Lizárraga Bobbio. RED PERU. 2012

*PLAN DEL PERÚ 1971-1975*, Vol. I: Plan Global, Cap.IV: Política de Acondicionamiento del Territorio y del Uso de los Recursos Naturales. República Peruana: Presidencia de la República.

*TERRITORIO Y DESARROLLO LOCAL: Modelo para armar.* Paul Maquet Makedonski. Instituto de desarrollo Urbano Cenca, ASPEm – Asociación Países Emergentes, Fundación Charles Léopold Mayer para el Progreso del Hombre. Misereor – Alemania, 2008.

*TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE DR. EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO.* “Perú: Construcción del Estado Unitario Descentralizado”. Otoniel Velasco Fernández, 2020.





# Escenarios de la lucha contra la corrupción en el Bicentenario de la República del Perú: presente y perspectivas

Antonio Maldonado Paredes

## 1. El contexto del bicentenario

Francis Fukuyama sostiene, sobre la pandemia, que: “las mayores crisis traen consecuencias mayores, generalmente no advertidas en el momento. Así, la Gran Depresión trajo el aislacionismo, el nacionalismo, el fascismo, y la Segunda Guerra Mundial, pero a la vez, en los Estados Unidos llevó al Nuevo Trato (New Deal), y el surgimiento (de los Estados Unidos) como un gran super poder y al proceso de descolonización mundial”<sup>1</sup>.

También en el Perú, de cara al Bicentenario, y bajo las premisas del citado razonamiento, la pandemia nos ha traído y nos traerá consecuen-

---

1 Foreign Affairs. The Pandemic and Political Order, It Takes a State, by Francis Fukuyama, July/August 2020.

cias y el *statu quo* sufrirá cambios y reformas, que pueden significar la superación de los problemas que se viven o su agudización y agravamiento, sea en los próximos meses o años por venir; aun cuando hoy sea difícil de advertirlas en su magnitud. Por el momento, ha desnudado las tremendas brechas sociales, inequidades económicas, políticas y culturales, y puesto en evidencia la inconsistencia del régimen político y su modelo económico con la expectativa de un país desarrollado, equitativo, justo y libre de corrupción.

Así, el Bicentenario nos encuentra como una nación desintegrada e inconclusa, luchando para sobrevivir en el contexto de una de las amenazas más graves y serias: la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, irónicamente, hemos tenido todos los elementos y circunstancias a nuestro favor para estar en una situación diametralmente opuesta y diferente a la que hoy en día nos encontramos.

Somos un país con una inmensa riqueza natural, con una agricultura milenaria, herencia del Incario que nos ha hecho famosos por nuestra exquisita gastronomía, con riqueza mineral y sobre todo con personas que habitan en este país con mucho ingenio, factor determinante en nuestro desarrollo, lo que nos ubicaría en una situación envidiable en el ranking mundial de las naciones desarrolladas del mundo. Sin embargo, la realidad es otra, la agricultura golpeada por los conflictos sociales, los recursos mineros explotados para beneficio de unos pocos y la ausencia de una apuesta por una educación por la ciencia y la tecnología que nos indica que estamos lejos de alcanzar ese estado de bienestar común que todos anhelamos.

A lo largo de nuestra historia republicana no hemos podido superar y vencer al abuso de poder y a la impunidad<sup>2</sup>. Tampoco hemos logrado construir una institucionalidad sólida, ni consolidar nuestro Estado de

---

2 “Hay corrupción desde que el hombre existe, así como hay abuso de poder público desde que existe el poder estatal”. Rupert F.J. Pritzl, “Corrupción y Rentismo en América Latina”. 2000, KAZ- CIEDLA, pág.11.



Derecho, ni el Imperio de la Ley. No hay respeto por la autoridad ni por la ley, y no existe un tejido social donde la solidaridad y el cumplimiento de los deberes éticos y sociales se cumplan.

En suma, en el Bicentenario no tenemos una sociedad de ciudadanos, relacionados a través del ejercicio de nuestros derechos y del cumplimiento de nuestros deberes<sup>3</sup>, donde los titulares de los derechos entiendan cuál es su límite al ejercerlos y los portadores de las obligaciones en cumplimiento de sus deberes funcionales y de representación, que asuman con transparencia y vocación de rendición de cuentas, a partir de unas relaciones simétricas y no asimétricas en respeto del principio de igualdad ante la ley.

Pritzl<sup>4</sup>, sobre las características de la cultura política y de los sistemas políticos latinoamericanos dice:

La falta de una cultura democrática, el carácter autoritario de las estructuras y conductas, la fuerte personalización en la política, así como la precaria división de poderes y la ausencia de diversos elementos que confirman un Estado de derecho. Dado que estas características pueden remontarse hasta el tiempo de la colonización española y portuguesa, se utilizará el concepto de *-dependencia del sendero institucional<sup>5</sup>-* en la cultura política.

En el marco de una de las mayores crisis políticas de nuestra historia republicana, tal vez comparable, a la ocurrida durante la guerra con Chile, el terrorismo de Sendero Luminoso o la dictadura de Alberto Fujimori, se suma una grave crisis institucional, particularmente la del sis-

---

3 Un ejemplo de normas que contienen no sólo un plexo de derechos sino también de deberes es "La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, aprobada en Bogotá, Colombia, en 1948.

4 Rupert F.J. Pritzl, "Corrupción y Rentismo en América Latina". 2000, KAZ- CIEDLA. Pág. 23.

5 Ibid. Pág. 78. Cap. IV: Características de la cultura política y de los sistemas políticos latinoamericanos. "Este concepto equipara la cultura política con un sendero institucional transitado por las sociedades latinoamericanas en su proceso de desarrollo que no resulta fácil de modificar".

tema de salud, en la que ya miles de personas<sup>6</sup> y más de 800 médicos han fallecido. Esta crisis de salud consecuencia de años de abandono, tiene otra cara, los sistemas privados de salud que se han fortalecidos y enriquecido a sus propietarios, mostrando con claridad que solo quienes pueden pagarla pueden gozarla. El reciente Decreto Supremo, promulgado por el gobierno, autoriza a las empresas privadas a adquirir y comercializar la vacuna contra la Covid-19<sup>7</sup>. Ésta más allá de la situación de salud, es una crisis de derechos humanos<sup>8</sup>. Los serios desafíos heredados del pasado amenazan incluso el anuncio de la llegada de la vacuna china SINOPHARM al Perú<sup>9</sup>:

Lo que corresponde ante este destino es asumir deberes ciudadanos y tomar posición. En particular frente a uno de los desafíos más graves que aún persiste con fuerza en la República: como hemos sostenido en otras publicaciones del presente foro, y lo reiteramos en ésta, **la corrupción, en sus diferentes formas y manifestaciones**, que sigue siendo un problema recurrente y grave en la sociedad peruana<sup>10</sup>.

---

6 La cifra oficial de muertos a causa de la Pandemia de la COVID-19 supera los 37.000 fallecidos.

7 La República. 11 de enero 2021.

8 Se ha elaborado el concepto de Sindemia, acuñado por el antropólogo médico Merrill Singer en los años 90 para explicar de mejor forma explicar una situación en la que “dos o más enfermedades interactúan de forma tal que causan un daño mayor que la mera suma de estas dos enfermedades”. Es decir, la conjugación de vulnerabilidades sociales sumadas a una crisis de salud, producen unos efectos más duros y catastróficos que lo limitados estrictamente a un problema de salud pública. Las inequidades y vulnerabilidades sociales, culturales, políticas y económicas, son el resultado de diversas vulneraciones en el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos.

9 LA REPÚBLICA, 7 de enero de 2020. “Primer Lote de la Vacuna China llega este mes, pero no hay que bajar la guardia”. “Para la vacunación se necesitarían nueve mil enfermeras. Y no contamos con eso. Nuestro país es accidentado y las zonas alejadas no cuentan con el equipamiento necesario. Ha habido un abandono de más de veinte años que ahora nos pasa la factura”. Edda Cayotopa, Vicedecana del Colegio de Enfermeras.

10 La evidencia histórica está bien fundamentada. Me refiero a los trabajos de Alfonso Quiroz y de Héctor Vargas Haya, entre otros.

## **2. Una República desarmada ante la pandemia, la corrupción, la sedición y un liderazgo político sin calidad democrática**

Próximo al Bicentenario de la fundación de la República, nos han ocurrido una serie de situaciones que no habríamos imaginado o proyectado que podrían ocurrir.

Hemos sido una de las naciones con mayor mortandad por la pandemia<sup>11</sup>. El “sistema” de salud no estuvo a la altura y, obviamente, colapsó. Ninguna capacidad de respuesta del Estado, sólo golpes de ciego en un callejón sin salida.

Hacia septiembre del 2020, es claro que el SARS-COV-2 había ganado esa batalla y vencido la estrategia del gobierno. Éste sin la capacidad de ofrecer medidas de contención y de prevención del virus, por ejemplo, mediante mecanismos de atención primaria de salud que evitaran que las personas llegasen en grandes números a las UCIS de los hospitales, se refugiaron en generar una ilusión de seguridad con la llegada de la vacuna (“que llegaría a comienzos del 2021”<sup>12</sup>).

Durante la pandemia, hemos visto que la corrupción no sólo no disminuyó, sino que se incrementó. Las instituciones llamadas a prevenirla, como la Contraloría General de la República y el Ministerio Público mostraron su completa ineficacia para evitar o prevenir mínimamente la ocurrencia de este fenómeno<sup>13</sup>.

Durante la pandemia, sectores empresariales, principalmente vinculados a la industria farmacéutica, se coludieron para elevar los precios de los medicamentos esenciales. Otros sectores empresariales monopolizaron el oxígeno, insumo vital para la supervivencia de tantas personas contagia-

---

11 Casi 35,000 fallecidos, sin embargo, se dice que la cifra real fue de cerca de 60,000 personas o más.

12 Diversos mensajes a la nación del expresidente Martin Vizcarra.

13 Ver artículo mío publicado en la revista Testimonio.

das por el virus. Ante ello, el gobierno, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, así como el Poder Judicial quedaron atados de manos sencillamente porque el delito de Especulación como figura delictiva había sido eliminada del Código Penal<sup>14</sup>. Es decir, frente a la pandemia, en un momento crítico de ella, la sociedad peruana estaba desarmada ante los especuladores.

En un país como el Perú, donde, por herencia cultural, hay un abierto irrespeto por la ley, y donde los dichos “obedezco, pero no cumplo”, y la “ley se acata, pero no se cumple”, y que son símbolos de la dicotomía entre lo de jure y lo de facto, la desobediencia social, el caos en el comportamiento ciudadano se mostraron como un patrón de una ciudadanía que no respeta ningún orden jurídico y que se caracteriza por la vigencia de la ley del más fuerte<sup>15</sup>. Lo que además, es la expresión de una conciencia ciudadana débil, alimentada durante años por políticos y partidos políticos sin escrúpulos, con una praxis sustentada en el populismo, la demagogia y el clientelismo, reflejo de la dinámica política e institucional existente.

En este escenario, la pandemia ha demostrado que el liderazgo democrático del país es menos que nulo. En una reciente entrevista, el politólogo Alberto Vergara ha dicho, que “el país real es mucho mejor que el país dirigen- cial”<sup>16</sup>.

---

14 SUDACA.PE. 10 de enero del 2021. Entrevista de Luisa García Tellez al Dr. Carlos Glave: “La especulación en el Perú había salido del Código Penal. O sea, no era delito, en función del libre mercado [fue restituido por el Congreso en agosto, para casos de emergencia, conmoción o calamidad pública]. El acaparamiento sí era delito, pero la especulación no. ¿Cómo afectó esto en la pandemia? Los oxímetros de los que estábamos hablando, que son parte del equipo de todo médico de consultorio, costaban antes de la pandemia S/70. Llegaron a costar S/500 o S/600 en el pico de la ola inicial. La gente que tenía el oxímetro lo tenía guardado y decía: bueno, va a subir, lo guardo hasta que suba. También hay que fiscalizar, por ejemplo, la implementación de plantas de oxígeno. En el parlamento tiene que haber fiscalización y representación de los médicos”.

15 *Homo homini lupus est*. Thomas Hobbes, filósofo inglés del siglo XVIII, en *El Leviatán*, 1651, que se refiere al estado natural de la lucha continua del hombre contra su prójimo. Alberto Vergara (entrevista Supra): “Una jungla en que se mata para sobrevivir y se sobrevive para matar”.

16 El Comercio, entrevista de Jaime Bedoya.

La explicación resulta acertada cuando se analiza el comportamiento de los 105 congresistas, quienes, utilizando como mecanismo justificativo “moral y político”, la lucha contra la corrupción, usada perversamente, como un recurso normativo de poder estratégico frente a la autoridad política<sup>17</sup> y basándose en un artículo de la “Constitución de 1993” de ambiguo contenido<sup>18</sup>, lograron la vacancia presidencial. Recurrir a la figura de la incapacidad moral, no correspondía, pues no era aplicable a la situación planteada, ya que se encontraba abierta en sede del Ministerio Público una investigación penal contra el expresidente Vizcarra por delitos de corrupción. En consecuencia, ilegalmente, defenestraron no solo al presidente sino a todo su gobierno. Es decir, se produjo un golpe de Estado, donde el protagonista fue el propio Congreso de la República<sup>19</sup>.

La consecuencia fue la instalación de un gobierno de facto que duró menos de una semana, a cargo del Sr. Manuel Merino, quien, hasta ese momento, se había desempeñado como presidente del Congreso.

Ello generó fuertes protestas sociales por parte de lo que se ha llamado los “Jóvenes del Bicentenario”, protestas en las que murieron dos jóvenes manifestantes.

A consecuencia de esta aventura golpista del Congreso, la calificación de FICHT sobre la economía peruana bajó y declaró a nuestra economía en situación de riesgo, pero, una consecuencia especialmente grave de la aventura golpista de Merino y sus secuaces fue la afectación directa

---

17 Jan Michael Simon, El Caso de Corrupción Política como Recurso Normativo de Poder Estratégico Frente a la Autoridad Política. Colección Dogmática Penal y Filosofía del Derecho, Director Reiser B. López Espinoza.

18 Artículo 113, numeral 2.

19 Sobre otros golpes de Estado dados por Congresos, ver el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el golpe de Estado ocurrido en Honduras el 28 de junio del 2009. Ver que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por consenso la Resolución 63/301 “La situación en Honduras, quebrantamiento de la democracia”, en la cual condenó el golpe de Estado. También ver el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos titulado: “Honduras y Derechos Humanos”.

al cierre de acuerdos para obtener una vacuna en el primer trimestre del 2021, como había sido tantas veces ofrecido. A diferencia de otros países como Colombia y Chile, que cerraron sus acuerdos con las empresas proveedoras de vacunas en noviembre del 2020, Perú no lo logró hacer.

A este respecto, en declaraciones a un medio periodístico local<sup>20</sup>, la presidenta del Consejo de Ministros dijo:

“Cuando hemos ingresado (al gobierno) los plazos ya estaban prácticamente vencidos. Hemos tenido que negociar, conversar, explicarles la situación. Más que buscar responsables, noviembre fue un mes crítico para estas negociaciones y firmas de acuerdo. Tuvimos tres gobiernos sucesivos. Es una cosa extraordinaria que no ha pasado en ningún país del mundo. El contexto de inestabilidad política ha conspirado de algún modo en que no tengamos, hoy, una fecha cierta de la llegada de las vacunas”. (Subrayado mío).

En la misma entrevista, ante la pregunta, (Patriau): “Me dice que no quiere achacar responsabilidades, aunque cuando señala que noviembre fue un mes crítico para las negociaciones, implícitamente está diciendo que la vacancia fue decisiva”, (Bermúdez responde): “Bueno, eso es lo que usted está señalando. Yo le estoy dado una lectura de un contexto mayor. Es inestable tener tres presidentes en tres semanas, es inestable tener tres presidentes del consejo de ministros en tres semanas”. (Nuevamente, subrayado mío).

En relación con la obtención de las vacunas, la ex Ministra de Salud Patricia García<sup>21</sup> explicó que:

“Aquí tenemos mucho lío político, pero sucede en otros países. Lo que tienen otros países es el tema regulatorio, que ya está acabado. Aquí se quedó atascado en el Congreso, por todos los problemas, y la ley se quedó sin salir”.

Cualquier persona, desde las virtudes de la prudencia y de la razón se preguntaría, ¿por qué estos actores, y los partidos que allí los colocaron, en-

---

20 LA REPÚBLICA, 20 de diciembre del 2020. Entrevista de Enrique Patriau (epatriauenrique.patriau@glr.pe) a Violeta Bermúdez, Presidenta del Consejo de Ministros del gobierno del Sr. Francisco Sagasti.

21 EL COMERCIO, 20 de diciembre del 2020, entrevista de Bruno Ortiz Bisso. Bruno.ortiz@comercio.com.pe.

tronizados en el Congreso de la República, en la mayor crisis política de la República, cuando todos los esfuerzos del Estado deberían haber estado concentrados en un único fin, esto es, enfrentar de la mejor forma posible la Pandemia de la COVID-19, optaron por la satisfacción de sus intereses privados y venganzas personales, y desviaron la atención de la nación de este central y crucial objetivo? Esta situación de anarquía y de crisis política generada por los 105 congresistas que han desvirtuado el concepto de la política, será juzgada por la historia con mayor rigor. Demás está sostener que ello afectó severamente nuestra capacidad de responder a la Pandemia con eficiencia y rapidez.

A la fecha, tanto los actos que condujeron al gobierno de facto de Manuel Merino como a la represión llevada a cabo contra los jóvenes que se manifestaron en su contra, y, que causó la muerte de dos de ellos, y otros hechos de gravedad, se mantienen en la impunidad. El uso indiscriminado y desproporcionado de la fuerza policial, los hechos de tortura y malos tratos a los detenidos, en especial de mujeres, que fueron vejadas sexualmente, y casos de desaparición forzada, hasta la fecha no se investigan con la debida diligencia<sup>22</sup>.

El ordenamiento sustantivo penal, a pesar de las lecciones que pudieron extraerse del golpe de Estado del 5 de abril de 1992 y de tantos otros golpes de Estado ocurridos en la República, no permiten la acción penal ni su encausamiento debido a su estructura defectuosa y prácticamente vacía de contenido. En efecto, debido a ello, las figuras penales vigentes de **Sedición, Rebelión y Motín** simplemente no podrán invocarse ni aplicarse a este caso concreto<sup>23</sup>.

---

22 Ronald Gamarra Herrera, "Caso Entrampado", Hildebrandt en sus Trece, Número 521, 8 de enero del 2021, pág. 4.

23 Ante conductas que resultan penalmente atípicas, dada la tipificación defectuosa del Título XVI del Código Penal, sobre los Delitos contra los Poderes del Estado y del Orden Constitucional, que impide conglobar los hechos derivados del golpe de Estado del 9 de noviembre del 2020, en las figuras penales precitadas, resulta curioso que una candidata del Partido Morado, quien en una entrevista televisiva demostró su más absoluta ignorancia sobre el Ministerio Público y sus funciones, haga de la persecución penal de los protagonistas, su eje de campaña. Dado lo explicado, ello deviene en una propuesta sencillamente demagógica.

Finalmente, también nos encontramos inermes ante la corrupción. La Contraloría actúa ex post facto, es decir, una vez ocurrido el hecho de la corrupción, como lo demuestra el estudio **“Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria”<sup>24</sup>**, sobre sucesos de corrupción ya ocurridos en los años 2018 y 2019, y extrapolándolos al 2020. Las posibilidades de ser investigados y más complicado aún, sancionados los perpetradores, de acuerdo con los principios de la debida diligencia y de la celeridad, es totalmente remota e improbable, dada la debilidad del sistema de justicia del Perú y su ausencia de fortalezas claves como la independencia e imparcialidad<sup>25</sup>.

### 3. La Corrupción: “Goce Vicario”

Pero ¿cuál es el factor central o al menos, uno de los más importantes, que está impidiendo que alcancemos diversos objetivos de desarrollo y consolidemos las instituciones de la justicia para vencer a la impunidad imperante, como, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030<sup>26</sup>, el Plan Visión del País 2050<sup>27</sup>, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción<sup>28</sup>, o la Política Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo<sup>29</sup>?

---

24 (Shack, Pérez & Portugal, 2020) Shack, N., Pérez, J., & 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. Contraloría General de la República. Lima, Perú.

25 Gracias a ello, la impunidad se ha enseñoreado en casos emblemáticos, tales como los procesos seguidos contra la ex congresista Cecilia Chacón (Ver Hilbrebrandt en sus Trece, Número 521, del 8 de enero del 2021, “Memorias”, pág. 29) y un caso muy grave de corrupción, ya prácticamente olvidado, del cual nadie habla hoy, y que se ha desvanecido en el contexto de la Pandemia, el caso contra la excongresista Luciana León.

26 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/> En particular el ODS 16 que se refiere al objetivo de lograr Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

27 <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>. CEPLAN Centro Nacional de Planeamiento Estratégico: “Desde el 29 de abril de 2019, el Perú cuenta con una Visión al 2050, aprobada por consenso en el Foro del Acuerdo Nacional. Esta visión representa las aspiraciones de toda la población y describe una situación futura de bienestar que queremos alcanzar en el país al 2050”.

28 Decreto Supremo N.º 092-2017-JUS.

29 Decreto Supremo N.º 018-2017-PCM.



Sostengo que el factor central ha sido y es la corrupción, que en el Perú -y en otros países del mundo-, es no sólo endémica sino, también, tiene las características de una epidemia.

Y es que la corrupción que el Perú enfrenta no se reduce al comportamiento delictivo de algunas personas, de algunos ciudadanos desviados del control social y del sistema penal, es decir, de algunas manzanas podridas. La corrupción que enfrentamos es sistémica y estructural. Es como dice *Sarah Chayes*, “el sistema operativo”<sup>30</sup>. Se trata de la acción de redes criminales que capturan el Estado y las instituciones.

Como lo hemos visto recientemente en el caso “*Los Gánsteres de la Política*”, que se refiere a la captura de un órgano electoral, la ONPE, para ponerlo al servicio de un “partido político” como PODEMOS y de su líder o mejor dicho, propietario. La tesis de la Fiscalía es que la captura de la ONPE se produce para lograr la inscripción privilegiada de dicho partido y hasta se llega a destituir al jefe de dicha institución y colocar a uno (mediante el control de las decisiones del órgano encargado de su nombramiento, el desaparecido CNM) para articularlo completamente al servicio de dicho partido.

Es precisamente, esta cultura política y la vigencia de un sistema político heredado del pasado autoritario y no removido ni reformado hasta la fecha, lo que otorga el marco normativo precario y la debilidad institucional propicios para facilitar la corrupción pública, y la búsqueda de rentas a través de diversas actividades, principalmente de proyectos de desarrollo económico, tal como la construcción de infraestructura<sup>31</sup>.

En un reciente y excelente artículo, el psicoanalista, Jorge Bruce<sup>32</sup>, a propósito del viaje a Miami del Congresista por La Libertad, Luis Valdez, quien, mientras su región se debatía en un gravísimo conflicto social, fue foto-

---

30 When Corruption is the Operating System, The Case of Honduras. Carnegie Endowment for International Peace.

31 Infra. Latin America's Infrastructure: Roads to the Future.

32 <https://larepublica.pe/opinion/2021/01/04/goce-vicario>. La República, Jorge Bruce, “Goce Vicario”.

grafiado disfrutando de una reunión social, junto a otras personas, entre ellas, Richard Acuña, el hijo del líder (mejor dicho, dueño) del “partido” APP, y a partir de la pregunta que alguien se hace en Twitter de “cómo más de 30,000 personas hubiesen votado por un personaje tan frívolo e irresponsable, además de indolente, pues hubo muertos durante las protestas en su región”, responde que una de las respuestas es el “*Goce Vicario*”.

Bruce toma la explicación que dio Leo Rangell, un psicoanalista californiano, en referencia al caso Nixon. La gente no votaba por él (por Nixon) a pesar de que era inescrupuloso y mentiroso, sino precisamente por eso.

En el Perú, dice Bruce, “el goce vicario consiste en identificarse con esa impunidad que te pone a cubierto de remordimiento que te inflige tu superyó. El sátrapa hace lo que le da la gana y durante algún tiempo no debe asumir las consecuencias”.

Estamos entonces en la tormenta perfecta. Instituciones debilitadas, normas ineficientes, ausencia de poder político legítimo, falta de voluntad política fundada en valores y principios democráticos, gobierno (Sagasti) débil y que intenta sobrevivir a un Congreso lumpen, manteniéndose calmado y sin “agitar las aguas”, encima un comportamiento social que avala y hace apología de la corrupción. Todos estos factores interactuando unos con otros, nos presentan una corrupción muy extendida, resiliente y compleja, un cáncer en grado de metástasis, que unida a la explicación psicoanalítica que nos da Bruce, en parte explica la gravedad del fenómeno.

Sin embargo, el escenario del enquistamiento y expansión de la corrupción en el Perú puede ser aún más grave, al observar que la corrupción en nuestra sociedad está no sólo siendo -resignadamente- aceptada y justificada como necesaria, sino hasta ensalzada y elogiada, es decir, legitimada, fase en la que nuestros cleptócratas criollos reciben muestras de respeto social y son adulados. Así lo expresa la leyenda popular del “roba, pero hace obra”, que, según Bruce, muestra un proceso de identificación con los “transgresores de la ley” (en referencia, a Fujimori, García y Castañeda).

Como señala Briones<sup>33</sup> citando a Daniel Sansó-Rupert:

En el desarrollo de su proceso evolutivo tienden a la búsqueda de poder político para alcanzar un estatus y legitimarse ante la sociedad, a ello destinan gran parte de sus ganancias delictivas. Daniel Sansó-Rupert señala que La tendencia apunta a que los dirigentes de estas organizaciones criminales traducen la riqueza acumulada en demandas políticas, sociales y económicas. Aspiran a convertirse en miembros de la “élite social y política”, destinando parte de su poder económico a la obtención de legitimidad social. Así se termina produciendo una asimilación social de los dirigentes criminales, entremezclándose con las esferas de poder<sup>34</sup>.

Aunque esta característica del comportamiento de los perpetradores de la corrupción no es única del Perú, se advierte que es más bien parte de un fenómeno que se observa internacionalmente, según describe el artículo “The Rise of Kleptocracy: Laundering Cash Whitewashing Reputations”<sup>35</sup> (que traducido más o menos significa: “El crecimiento de la Cleptocracia: Lavando dinero y blanqueando reputaciones”).

Lo que está ocurriendo en el Perú incluso en forma más extendida que en la era Fujimori, es que los grandes corruptos han aprendido de los cleptócratas del mundo y ahora están, como ellos, conectados a los mecanismos internacionales que permiten no solamente el lavado de activos, sino también de las magras reputaciones individuales y políticas, según sea el caso.

Los cleptócratas internacionales, incluyendo a nuestros criollos, realizan a través de un complejo sistema de inversiones bancarias sofisticadas, incluyendo los conocidos “paraísos fiscales”, compra de bienes (casas, apartamentos, vehículos, yates) lujosos, asisten a galas y eventos de caridad, y contratan (incluso en el Perú tuvieron el apoyo abierto y explícito de un

---

33 Janet Briones, *Financiamiento político con Ganancias Delictivas: Desafío para la lucha contra la corrupción y el lavado de activos*, pág. 9.

34 Sansó-Rupert, *op.cit.*, 2016, p. 129

35 Alexander Cooley, John Heathershaw, J.C. Sharman, January 2018, Volume 29, 39-53 pgs. Copyright © 2018 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press.

famoso Cardenal), los servicios de un ejército de abogados, lobistas, relacionistas públicos, mediante los cuales aquellos perpetradores que capturaron instituciones de sus Estados, les despojaron y robaron su patrimonio y sus activos, buscan no sólo disfrutar de aquellos robos, sino también de “normalizarse”, salvando (es decir, reiteramos, lavando no sólo el dinero robado) sino también sus reputaciones.

#### 4. ¿Un tema del pasado?

Y eso es lo que está pasando en el Perú actualmente.

Hace ya algunos años que diferentes gobiernos, han consagrado un pacto tácito de silencio cómplice con los líderes y partidos asociados a la cleptocracia, tal como por ejemplo sucede con el fujimorismo.

Como no pueden tapar el sol con el dedo y no pueden ocultar la gran corrupción ocurrida durante el régimen de Fujimori, se refieren a éste en forma eufemística, como “la corrupción de los noventa” o como “la corrupción de Montesinos”<sup>36</sup>.

Llama la atención que, a pesar que como una sociedad, vivimos uno de los episodios más graves y prolongados de corrupción sistémica de la región, al sufrir la captura del Estado por parte de una organización criminal liderada por Alberto Fujimori y por Vladimiro Montesinos, en alianza con jerarcas y sectores corruptos de la fuerzas armadas y policiales (entre 1992-2000) y empresariales, al analizar la recurrencia de la presente corrupción, pareciera ser que no sólo no hemos aprendido ninguna lección de la experiencia cleptocrática referida sino que además nos identificamos, siempre en la

---

36 <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/321099-el-peru-suscribe-importante-acuerdo-con-suiza-y-luxemburgo-para-repatiar-mas-de-26-millones-de-dolares-provenientes-de-la-corrupcion>. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Nota de prensa 155-20. 16 de diciembre 2020. “El dinero tuvo su origen en actividades delictivas impulsadas, durante la década de los años noventa, por la organización criminal encabezada por Vladimiro Montesinos Torres...”. CANAL N. Programa 2020. 30.12.2020. Entrevista de René Gastelumendi a la Procuradora Ad Hoc Silvana Carrión. “Pago de toda la reparación civil de Odebrecht está garantizado”: minuto 2:00 al minuto 2:37.

lógica de Bruce, con personaje que han demostrado ser más astutos que el Estado, que son exitosos precisamente debido a ello y que, en una exposición de valores sociales invertidos, deben ser emulados y convertidos en paradigmas.

Una vez allí, no hay punto de retorno. Seremos un Estado fallido, como tantos otros del mundo.

De otro lado, como Estado, hemos desarrollado diversos planes (Supra) para enfrentar la gran corrupción, el lavado de activos, el crimen organizado y a la vista de la relación -ya obvia- entre el goce efectivo de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción, tenemos también planes en ese sentido. ¿Cómo se articulan dichos planes con la realidad que describimos?

Pero, debido a ello, volvemos al primer punto. Hoy la delincuencia de poder está logrando ser respetada. Nunca San Agustín tuvo tanto significado como hoy para interpretarle. Y, ésa precisamente es la tarea de la sociedad y no de un grupo de fiscales, que apenas sostiene la carga procesal que tiene.

## **5. “Pero en el balance final, todos son corruptibles”<sup>37</sup>**

Desde el año 2016, se viene dando una las acciones de investigación -con vistas a la búsqueda de sanción- del sistema de justicia anticorrupción<sup>38</sup> para enfrentar el caso de mayor corrupción empresarial ocurrido en los últimos tiempos: el caso Lava Jato<sup>39</sup>.

Creo que es importante recapitular sobre algunas características de este caso de corrupción empresarial. En primer lugar, es necesario señalar que

---

37 Serie de televisión “LOS VENGADORES”, diálogo entre un villano y John Steed.

38 Que incluye al Ministerio Público y al Poder Judicial.

39 LA REPÚBLICA, 3 de enero 2021. César Romero “El Equipo Especial Lavajato tiene 74 investigaciones y 4 acusaciones”. “Desde su creación en diciembre del 2016 hasta la actualidad, el equipo fiscal del caso Lava Jato suma 74 casos en investigación, que involucran a 859 funcionarios, políticos y empresarios en actos de corrupción y lavado de activos, producto de las actividades ilícitas de las empresas brasileñas de la construcción en el Perú”.

este tipo de corrupción ha atacado un ámbito vital y estratégico para el desarrollo de un país y de una región, como es el caso de nuestra Latinoamérica, o Hispanoamérica, cual es la construcción de infraestructura concebida como un camino hacia el futuro.

La promoción de la inversión en infraestructura fue concebida por diversos organismos internacionales<sup>40</sup> como un pre-requisito clave de la estrategia para el desarrollo sostenible, entendiendo, por ello, el papel fundamental que juega la provisión de dichos servicios de infraestructura pues tiene un impacto directo en la calidad de ingreso económico de las personas, y la productividad y las oportunidades de intercambio comercial de empresas e industrias.

Como señala Francisco Durand<sup>41</sup>:

La corporación buscaba imperar, reinar o ser hegemónica, manejando todas las cuerdas del poder en todos los ámbitos de la sociedad. Era un modelo heliocéntrico, que no es propio de Odebrecht pues es la manera como las grandes corporaciones se presentan en el Foro Davos. Están en el centro del universo, donde tanto Estado como sociedad son solo parte de un entorno que ellos manejan. Sus objetivos, como hemos visto, se lograban gracias a la concentración de recursos materiales del grupo, sobre ganancias e «inversión política» legal e ilegal para tejer redes de colusión y corrupción, armando reuniones y arreglando decisiones con políticos y funcionarios de varios niveles que Odebrecht terminaba manejando, así como redes amplias de apoyo en la economía y la sociedad, aprovechando al máximo las debilidades institucionales públicas y de la sociedad civil. Por lo tanto, esta relación se explica mejor como una interdependencia asimétrica entre firma y Estado, lo que corresponde a una situación de captura corporativa del Estado.<sup>42</sup>

---

40 The Brookings Institution, Event on: "Latin America's Infrastructure: Roads to the Future", 21 de julio, 2009. CAF, la Corporación Andina de Desarrollo, el BID, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el BM, el Banco Mundial, entre otros.

41 Durand Francisco 2019, "*Odebrecht la empresa que capturaba gobiernos*", 1a ed., 1a reimpr. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial: Oxfam (Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa), p. 31 <https://peru.oxfam.org/latest/policy-paper/odebrecht-la-empresa-que-capturaba-gobiernos>

42 Durand Francisco 2019, op.cit., p. 98.

En segundo lugar, conforme ha sido demostrado por la Procuraduría Ad Hoc caso Odebrecht, al fundamentar sus planteamientos sobre reparaciones civiles, la corrupción empresarial desplegada alrededor del caso Lava Jato ha afectado, más allá de proyectos específicos, un concepto de derechos humanos: el derecho al Desarrollo lo que ha distorsionado el eje estratégico descrito.

En tercer lugar, las acciones judiciales (en un sentido amplio del término) emprendidas para la investigación y búsqueda de sanciones penales para los perpetradores y cómplices de estos casos, sólo empezaron una vez que fue develada, el 22 de diciembre del año 2016, el Plea Agreement celebrado entre una Corte de Justicia de un Distrito de Nueva York y la Empresa Odebrecht SA.

Antes de ese suceso, de gran trascendencia para el caso, se conocía este hecho tanto por el Congreso<sup>43</sup> como por el propio Ministerio Público, pero fue silenciado, precisamente para cubrir con un manto de impunidad la intervención de destacados líderes políticos, ex Presidentes, Ministros de Estado, entre otros actores y líderes políticos.

Ahora, y como es de conocimiento público, las investigaciones y procesos están a cargo de un pequeño grupo de Fiscales<sup>44</sup> que, a pesar de serias limitaciones institucionales y presupuestales, tienen los casos más connotados de gran corrupción ocurridos en el Perú después de los casos Fujimori-Montesinos<sup>45</sup>.

---

43 Por ejemplo, ver el dictamen en minoría del Congresista Pari.

44 Ibid. "Las investigaciones están a cargo de siete fiscales provinciales que conforman actualmente el Equipo Especial de fiscales: José Domingo Pérez Gómez, Norma Geovana Mori Gómez, Germán Juárez Atoche, Judith Katia Delgado Panez, Walter Villanueva Luicho, María Milagros Salazar Paiva y Carol Cuba Peralta, con la coordinación del fiscal superior Rafael Vela Barba".

45 Ver Anexo.

En estos casos se nutren e interactúan otros casos de corrupción política y judicial, en especial, de la justicia penal, que conocemos -entre otros- como “Los Gánsteres de la Política” y “Los Cuellos Blancos del Puerto”.

En suma, estos casos representan el enfrentamiento a la corrupción más serio desde la recuperación de la democracia en el año 2000.

De los fiscales del Equipo Especial LavaJato se espera demasiado, más de lo que material y funcionalmente pueden dar: se espera que triunfen sobre la impunidad de los delitos y los delincuentes de poder e implícitamente, se espera que limpien la escena política del cáncer de la corrupción, algo que como sabemos, en las circunstancias actuales, si no reciben mayor apoyo institucional y, en general del Estado, y obviamente, de la sociedad, será muy difícil de lograr.

Un caso que revela el grado de la corrupción en el Estado es el conocido como “Los Cuellos Blancos del Puerto”, caso emblemático que muestra en toda su crudeza la perversa relación entre políticos, jueces y organizaciones criminales.

Recientemente, es de conocimiento público que el Poder Judicial ha solicitado a la Junta Nacional de Justicia (JNJ), la destitución de 147 jueces<sup>46</sup>. De acuerdo con la referida fuente judicial, a través de la Oficina de Control de la Magistratura, OCMA, el Poder Judicial solicitó la destitución, durante los años 2019 y 2020, de 147 jueces de toda la República<sup>47</sup>.

Vale la pena compartir la información difundida. Saber qué se le imputa a cada juez de quienes se ha solicitado su destitución:

---

46 LA REPÚBLICA, 6 de enero del 2021, César Romero.

47 Ibid.



Caso Cuellos Blancos del Puerto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destitución, del juez superior titular y expresidente de la Corte del Callao Walter Ríos Montalvo por su relación extralaboral con los exconsejeros Julio Gutiérrez Pebe e Iván Noguera Ramos, que le permitió involucrarse en el ascenso de fiscales.</li> <li>• Se volvió a requerir la destitución del juez superior y expresidente de la Corte del Callao Daniel Peirano Sánchez. La OCMA también había pedido la destitución de este magistrado al desactivado CNM.</li> <li>• La destitución del juez Julio Mollo Navarro, quien actualmente cumple 36 meses de prisión preventiva por el caso Cuellos Blancos del Puerto, y del juez constitucional Rodolfo Velásquez Zavaleta por favorecer y dar trato preferencial al prófugo exjuez César Hinostroza Pariachi y al juez superior Walter Ríos.</li> </ul>
Destitución de jueces en el ámbito nacional por diversos actos de inconducta funcional y corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ezequiel Quispe Huarhua, juez del Juzgado de Familia de La Convención, al aceptar 500 soles de una las partes en un proceso de tenencia de menor.</li> <li>• Luis Rommel Fernández Saavedra del Juzgado Penal Unipersonal de Parinacochas en Ayacucho por dictar una medida cautelar a favor de un ciudadano sentenciado de peculado.</li> <li>• Francisco Munguía Camarena, del 2º Juzgado Civil de Ate, por conceder indebidamente una medida cautelar a una asociación del Mercado Mayorista de Frutas N° 2 de La Victoria.</li> </ul>

Lo descrito, la corrupción empresarial, la política y la judicial, en especial, del sistema penal de justicia, y la interacción entre éstas formas de gran corrupción, es expresión el avanzado grado y extensión de la corrupción, descrita líneas arriba y de cómo no estamos ante casos aislados sino ante la captura de poderes públicos y de instituciones claves del Estado, por parte de actores políticos convertidos en organizaciones criminales o asociados a organizaciones criminales, que perpetran graves delitos como lavado de activos y otros asociados a éste.

## 6. La corrupción en los partidos políticos

Manuel Gonzáles Prada en su famoso discurso en el Teatro Olimpo, hizo una caracterización de los partidos político en el Perú, que considero vigente en estas horas del Bicentenario:

Los mal nombrados partidos políticos en el Perú son fragmentos orgánicos que se agitan y claman por un cerebro, pedazos de serpiente que palpitan, saltan y quieren unirse con una cabeza que no existe. Hay cráneos, pero no cerebros. 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<sup>48</sup>.

A partir del Caso Odebrecht o Lava Jato se han llevado a cabo investigaciones sobre líderes políticos y sus partidos, imputándoseles la sospecha de estar incurso en el delito de Lavado de Activos en su relación con organizaciones criminales, o a partir de haber establecido una estructura interna paralela y clandestina a su conformación como partidos políticos.

Como ha sido referido, en ello están incurso desde el Partido nacionalista de Humala y Heredia, el partido fujimorista Fuerza Popular, PODEMOS, entre otros partidos.

Quizá el caso más serio es la investigación que se sigue contra FUERZA POPULAR, donde el Ministerio Público ha pedido al Poder Judicial la medida de suspensión de éste. En un artículo de la periodista María Isabel Álvarez publicado por SUDACA<sup>49</sup>, en el que se señala:

“el equipo especial ha logrado encontrar el camino que el dinero habría seguido de la contabilidad paralela de Odebrecht al partido político que todavía busca llegar al poder“.

Esta investigación empezó con las delaciones efectuadas por Jorge Baratta al Fiscal José Domingo Pérez en octubre 2018:

“Odebrecht participó de la campaña de la señora Keiko Fujimori haciendo un aporte [el primero, de US\$500 mil] en la campaña del 2011 [...] Después, justamente por haber apoyado al candidato Ollanta Humala, me sentí en la obligación de aumentar. Incluso por una sugerencia de Marcelo, quien me dijo que, si estaba sintiéndome mal por haber apoyado a Ollanta, “aumente la participación” de la contribución a Keiko Fujimori. Y aumentamos US\$500 mil más a Keiko Fujimori”.

---

48 Discurso en el Teatro Olimpo, 29 de julio de 1886.

49 <https://sudaca.pe/2020/12/07/la-ruta-del-dinero-que-odebrecht-aporto-al-fujimorismo/>

Según el artículo mencionado, esta es la ruta que habría seguido el dinero:

“El dinero venía de alguna forma, a través de nuestro Departamento de Operaciones Estructuradas”, declaró. La Caja 2 fue creada por Odebrecht para el pago de sobornos y de aportes a partidos políticos. Dichos fondos provenían de actos ilícitos cometidos por la empresa, como los sobrecostos de los proyectos que tenía a su cargo.

La Constructora Internacional del Sur S.A fue creada el 11 de octubre de 2006 en Panamá, con un capital social de US\$10 mil, según los documentos a los que accedió **Sudaca**, y fue una de las *offshore* utilizada para el pago de coimas. Según la tesis fiscal, también sirvió para la entrega de aportes de campaña al fujimorismo. A través de un acta de reunión extraordinaria de junta de accionistas realizada el 3 de diciembre de 2006, se acordó autorizar a Olívio Rodrigues Junior, ex operador principal de la Caja 2, a firmar documentos de apertura de cuentas, otorgar, firmar y entregar cheques, giros, pagarés, entre otros, a nombre de Constructora Internacional.

En su declaración de febrero pasado ante fiscales peruanos, Luiz Da Rocha Soares, extesorero de la Caja 2, ya había explicado verbalmente cómo llegó el dinero de Odebrecht al Perú. Su testimonio resulta clave: dijo que fue Gonzalo Monteverde, mediante su empresa, quien se encargó de esconder los pagos. Da Rocha Soares confirmó que transfirió dinero a las cuentas de las empresas de Monteverde mediante Olívio Rodrigues Junior, el mismo a quien se le dio poder en Constructora Internacional, la *offshore* de Odebrecht.

En diciembre de 2009, Gonzalo Monteverde abrió una cuenta para su empresa Construmaq SAC en el Credicorp Bank de Panamá, muestran los documentos revisados por este medio. Él y María Isabel Carmona figuraron como los apoderados. En la declaración de apertura de cuentas de depósito de Construmaq aparece como principal cliente depositante la Constructora Internacional del Sur y se precisa que la procedencia de los fondos para abrir la cuenta son transferencias internas de la *offshore* de Odebrecht.

Seis meses después, en junio de 2010, la cuenta de Construmaq SAC en el Scotiabank (Perú) comenzó a recibir transferencias de dinero de la cuenta que Monteverde abrió para la misma empresa en el Credicorp Bank de Panamá. De acuerdo a un reporte de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) peruana, la cuenta de Construmaq en Perú recibió un total de US\$5,828,216.

El 30 de junio del 2010 la cuenta de Construmaq en Perú recibió US\$549,950. Además, al año siguiente, el 6 de mayo del 2011, se le entregó US\$349,925. Ambos montos suman US\$900.000.

De todo el dinero que llegó las cuentas de Construmaq en el país, Monteverde retiró US\$1,197,227 en efectivo y la UIF reportó, además, la emisión de cheques por más de US\$6 millones para el empresario. De la plata retirada en efectivo y en cheques habría salido todo el millón finalmente entregado al fujimorismo, según ha podido determinar la fiscalía.

La fiscalía sostiene que Monteverde fue el encargado de llevar el dinero para Fuerza Popular en maletas a Jorge Barata. Luego de recibir el dinero, el ejecutivo declaró haberse reunido con Jaime Yoshiyama y Augusto Bedoya, quienes han sido sindicados como los receptores de los aportes ilícitos y parte de la presunta red criminal que se habría formado en Fuerza 2011 para darles apariencia de legalidad. Jorge Yoshiyama Sasaki, sobrino de Yoshiyama Tanaka, ya se ha encargado de contar cómo se ‘pitufegó’ ese dinero a través de empresarios como Giancarlo Bertini o Erick Matto Monge.

A ese respecto, en mis declaraciones recogidas por la citada periodista, en SUDACA, sostuve:

El exprocurador Antonio Maldonado consideró que la información revisada por Sudaca permite corroboraciones cruciales para la hipótesis de los fiscales. “Odebrecht convierte, transfiere el dinero de otra persona, la persona asume que el dinero iba para ella, y luego ese dinero es transferido al entorno cercano de Keiko Fujimori, con lo que se configuran los actos de ocultamiento y tenencia”. El letrado explicó que los delitos de lavado de activos son siempre dolosos; es decir, aquellos actos que son cometidos a sabiendas de que van en contra de la ley. Dijo que Keiko Fujimori, por su nivel de formación, debía por lo menos presumir el origen del dinero.

“En base a esta información habría suficientes elementos de convicción, indicios que deberían ser constituidos como medios de prueba, y que deben ser sometidos a juicio. Son comportamientos que demuestran infiltración del dinero proveniente de actividades criminales, la entrega y el acto de recibir. Por lo menos el corazón del lavado de activos estaría ahí para ser desarrollado con los otros elementos que se tienen”, indicó. En el caso de Keiko Fujimori y su entorno, el equipo especial se acerca cada vez más a los momentos decisivos del proceso.

Recientemente, el juez de investigación preparatoria, ante la solicitud de Suspensión del partido político Fuerza Popular, por haber incurrido en actividades delictivas que son materia de la investigación del Ministerio Público, si bien no concedió la medida, por no “afectar a los militantes de dicho partido”, una contradicción en los términos, pues sí estableció que existen fundados elementos para concluir que dicha organización ha cometido el delito de Lavado de Activos, por lo que la consecuencia penal respecto de una respuesta idónea, eficiente y proporcional por parte del Poder Judicial, era acoger la medida solicitada y no rechazarla.

Otro partido político, PODEMOS, (Supra) también ha estado en el ojo de la tormenta, al ser investigado su líder y propietario, José Luna Gálvez, (es el término más apropiado) a actividades delictivas, en particular, por su papel en la cooptación de la ONPE, uno de los organismos electorales del Estado, incluyendo la inscripción irregular de su partido y el nombramiento de un jefe sometido a sus instrucciones por medio del tráfico de influencias con el organismo encargado de su nombramiento, el fenecido, Consejo Nacional de la Magistratura.

Hace poco, ante el requerimiento del Ministerio Público en el sentido que su líder fuese sometido a prisión preventiva, el Poder Judicial decretó la detención domiciliaria por el plazo de 36 meses, y el pago de medio millón de soles de caución, medida que en estos días será objeto de una apelación. EL juez justificó su decisión de no acoger el pedido de prisión preventiva, señalando que Luna era parte de la población vulnerable y podía sufrir serios riesgos en su salud.

La conducta descrita de ambos partidos políticos es reveladora de un nuevo comportamiento criminal, caracterizado por el nexo entre la política y la actividad criminal.

Una respuesta, preliminar, está en el caso conocido como “Los gánsteres de la política”. En este caso el Ministerio Público conduce una investigación preparatoria con tres ejes criminales: la deposición irregular del jefe de la ONPE; la cooptación de la ONPE y la inscripción ilegal del partido PODEMOS de propiedad de Luna Gálvez, el dueño de una universidad cuestionada, en el contexto de la acción de una organización criminal.

Corre en el mismo margen temporal otra investigación penal, esta vez contra el partido que tuvo, en el anterior Congreso, la mayoría más aplastante que le permitió manejar a su antojo la agenda política del país y de zanzanear, mediante el acoso político permanente a un gobierno conservador como el del Sr. Pedro Pablo Kuczynski. Esta investigación del Ministerio Público contra el partido también comprende a los delitos lavado de activos, en el contexto de acción de una organización criminal, entre otros graves delitos.

Más grave aún y como lo informa el periodista WILBER HUACASI<sup>50</sup>, “Partidos registran un centenar de postulantes con sentencias penales”: “Son cien los aspirantes de las planchas presidenciales y de las listas al Parlamento Andino y al Congreso los que registran sentencias por delitos que van desde peculado, malversación, rebelión, además de lesiones, violencia y omisión a la asistencia familiar”.

El comportamiento criminal de un partido político no es una novedad, de hecho, la relación entre el financiamiento y los partidos, el nexo entre el dinero y política, muchas veces, en todos los países del orbe, se da y ha pervertido la política, y muchas veces, abierto puentes y nexos entre la criminalidad organizada y la política.

---

50 Diario La República, 9 de enero del 2021.

## 7. Las perspectivas de la lucha contra la corrupción en el contexto del Bicentenario

Las perspectivas que, de cara a la lucha contra la corrupción, advertimos en el contexto del Bicentenario, no son halagüeñas ni nos llenan de esperanza, por las siguientes razones:

### A. Hay una precariedad institucional, normativa y una falta de un liderazgo democrático de calidad.

La expresión más clara de lo enunciado fue la “lavada de manos” que la mayoría de los magistrados del Tribunal Constitucional<sup>51</sup> hizo frente a la cuestión de la vacancia por incapacidad moral. A ese respecto, era necesario establecer y definir criterios más precisos y una vía de legitimidad a la referida figura mediante su sometimiento a criterios, estándares y parámetros democráticos. El riesgo de dejar en la ambigüedad como está actualmente prescrita, a una figura que puede volver a ser utilizada en forma arbitraria, es un riesgo y una amenaza muy seria y objetiva a la gobernabilidad democrática del país.

Además, si, como vimos en el caso de la lograda vacancia presidencial de Martín Vizcarra, dicha figura se usa como un instrumento de Derecho Penal del Enemigo, -a ello sumado un discurso de la lucha contra la corrupción como estrategia normativa frente al poder político- el Congreso la usará tantas veces como considere que esta ante un enemigo político. Entonces, simplemente se habrá debilitado a las instituciones democráticas y del Estado de Derecho, última barrera para contener y frenar una corrupción sistémica, endémica, como las que nos azota.

---

51 El Búho y Red de Medios Digitales, 10 de enero del 2021, “Marianella Ledesma: en el TC hemos perdido una gran oportunidad”: “El TC es un órgano conformado por siete magistrados, siete miradas, siete interpretaciones y en este caso las decisiones se toman por mayoría. Fueron cuatro magistrados los que dijeron, mejor, por prudencia, no decimos nada, guardamos silencio, ni a favor ni en contra. Yo estoy en la posición minoritaria, fuimos tres magistrados que consideramos que era necesario que el tribunal primero: no solo defina qué se entiende por la causal de capacidad moral permanente, sino también por la forma de cómo se debe utilizar esta atribución”.

De otro lado, es preocupante advertir la relación cada vez más intensa de nexos entre actores (partidos) políticos y organizaciones criminales, lo que ocurre precisamente por la debilidad del sistema político. Pero esto es un círculo vicioso. Uno de los factores de esta debilidad es la falta de liderazgo democrático de calidad y una actuación distorsionada, paupérrima y mediocre de los partidos políticos.

Esta relación, entre política y crimen, con el tiempo, si se consolida mediante la impunidad, sólo tiende a crecer y fortalecerse. Llegándose a esa etapa, en la que los sectores políticos dependen cada vez más de las organizaciones criminales, hay una perversión completa del sistema político, corrupción en el mejor sentido del término latino, “corrumpere”, como ocurre en diversos países, tal como México, donde se ha llegado a un punto de no retorno. Y de allí, como lo demostró el caso de la Mafia en Italia, el uso de la violencia ya no es excepcional, sino generalizado, como sucedió con el Callao y el “partido” “Chimpun Callao”.

**B. El sistema de justicia sigue siendo débil a pesar de los esfuerzos del equipo especial de Fiscales del Caso Lava Jato y de algunos jueces y fiscales del sistema ordinario anticorrupción.**

Los casos más importantes en la lucha contra la corrupción están a cargo de los Fiscales del Equipo Especial Lava Jato que requieren más apoyo del Estado<sup>52</sup>.

Como lo demuestra un ejercicio de comparación hecho por Rosa María Palacios<sup>53</sup>, en el que compara los casos del Equipo especial *Lava Lato* con los casos que estuvieron a cargo de la Procuraduría Ad Hoc casos Fujimori/Montesinos, todavía falta mucho camino por andar. Han transcurrido cuatro años desde las debelaciones de Marcelo Odebrecht y del Plea Agree-

---

52 El Estado, sin embargo, asignó importantes fondos a una Comisión del Congreso a cargo de la entonces congresista Rosa Bartra, quien tendió un manto de impunidad para favorecer a los principales implicados del Caso Lava Jato, aplicando las reglas del Derecho Penal del Enemigo a los adversarios políticos que la Comisión citada quería perjudicar.

53 Sin Guión. La República.



ment celebrado entre una Corte del Distrito de Nueva York y la empresa Odebrecht<sup>54</sup> y sin embargo, hasta la fecha no hay ningún juicio en curso y menos lograda una condena, al menos de los casos en cartera de este equipo especial de fiscales.

Sostengo, además, que, para entender, interpretar y proponer medidas contra la corrupción, en la forma cómo agudamente se manifiesta en el Perú, los instrumentos normativos del Derecho Penal clásico son insuficientes. Reivindico que para tener un cabal entendimiento de este complejo fenómeno es necesario concurrir con un enfoque no solo desde la criminología, sino también desde la economía política, la historia y a filosofía.

La verdad es que, a estas alturas sostener que los casos a cargo del equipo especial de fiscales Lava Jato tendrán un final afortunado con logros importantes de condenas, es aventurado y difícil de sostener. Sobre todo, como puede advertirse de los casos que se muestran en el anexo, la mayor parte se encuentra en etapa de investigación preliminar. Hay sólo cuatro acusaciones en curso.

No debería uno incurrir en el Cadornismo<sup>55</sup> de pensar que el decurso procesal y judicial, en base a lo aportado probatoriamente por los fiscales, tendrá necesariamente un feliz resultado, particularmente, en el contexto de la actuación de un sistema judicial corrupto e ineficiente, cuando por lo menos, débil.

**C. Es necesaria una respuesta de ciudadanía sólida, vigilante y militante para exigir cuentas y transparencia, ejerciendo un liderazgo efectivo en la lucha contra la corrupción. Construcción de un código ciudadano de deberes y derechos frente a la corrupción.**

Solo una participación ciudadana activa y vigorosa junto a una prensa independiente y ética puede actuar como contralor efectivo para garantizar

---

54 22 de diciembre del 2016.

55 En referencia al General italiano Luigi Cadorno y su responsabilidad en el desastre de la batalla de Caporetto.

que la lucha contra la corrupción no sea desviada o vencida con los mecanismos clásicos de la impunidad conocidos en nuestra patria.

En este sentido, puede promoverse la construcción de un código ciudadano para la lucha contra la corrupción, que contenga las estrategias y mecanismos de participación y de veeduría de la ciudadanía y que sea consensuado, difundido y asumido principalmente por los jóvenes del Perú.

La pregunta de fondo es ¿QUO VADIS Perú? ¿qué tipo de República queremos construir y consolidar?, una que vuelva al pasado de anarquía, abuso de poder e impunidad, o una nación diferente, civilizada, desarrollada, donde el Imperio de la Ley sea respetado y en la que el goce y ejercicio efectivo de los derechos humanos no sea una ilusión sino una realidad.

## 8. Anexo

### Equipo especial Lava Jato<sup>56</sup>

Fiscal José Domingo Pérez Gómez (Primer Despacho)

Fiscal Walter Villanueva Luicho (Quinto Despacho)

Fiscal Norma Geovana Mori Gómez (Segundo Despacho)

Fiscal Germán Juárez Atoche (Tercer Despacho)

Fiscal Judith Katia Delgado Panez (Cuarto Despacho)

Fiscal María Milagros Salazar Paiva (Sexto Despacho)

Fiscal Carol Cuba Peralta (Séptimo Despacho)

Fiscales: José Domingo Pérez Gómez- Walter Villanueva Luicho			
CASO	ETAPA	PRINCIPAL INVESTIGADO	DELITO
2016 Monteverde	Preparatoria	Gonzalo Monteverde y otros	Lavado de Activos
2017 IIRSA SUR	Acusación	Alejandro Toledo	Lavado de Activos y Colusión
2017 Pro-inversión	Preparatoria	Juan Monroe Gálvez	Lavado de Activos
2017 Tren Eléctrico Decretos de Urgencia	Preparatoria	Enrique Cornejo Díaz	Lavado de Activos y Colusión
2017 Tren Eléctrico Línea 1	Acusación	Jorge Cuba Hidalgo	Lavado de Activos, Cohecho, Colusión

(...)

56 Fuente: LA REPUBLICA, 3 de enero del 2021. Artículo del periodista César Romero, especialista de dicho Diario en temas judiciales.

2017 Tren Eléctrico- GyM.	Preparatoria	Hernando Graña Acuña	Lavado de Activos, Colusión
2017 Villarán	Preparatoria	Susana Villarán	Lavado de Activos, Cohecho
2017 PPK Westfield	Preparatoria	Pedro Pablo Kuczynski	Lavado de Activos
2017 IMASEN	Preliminar	Sin definir	Lavado de Activos
2016 Cócteles	Preparatoria	Keiko Fujimori	Lavado de Activos
2018 Villarán- LAMSAC	Preparatoria	Susana Villarán	Colusión
2020 Tren Eléctrico	Preliminar	Oswaldo Plasencia	Colusión
2020 Campaña del No	Preliminar	Valfredo de Assis	Lavado de Activos, Cohecho
<b>Fiscal: Norma Geovana Mori Gómez</b>			
CASO	ETAPA	PRINCIPAL INVESTIGADO	DELITOS
2017 Costa Verde Callao	Preparatoria	Félix Moreno	Lavado, Colusión.
2017 Gaseoducto	Preparatoria	Nadine Heredia	Lavado, Colusión.
2017 Centralita II	Preparatoria	Dirse Valverde Varas	Lavado, Colusión.
2017 Alpha Consult	Preparatoria	Rómulo Peñaranda C.	Lavado, Cohecho.
2017 Andorra	Preliminar	Francesco Pérez	Lavado.
2018 Dedo de Dios	Preliminar	Bricio Torres	Colusión.
2019 Chacas	Preparatoria	César Álvarez	Colusión.
2019 Chavimochic	Preliminar	José Murguía	Colusión, Cohecho.
2019 Tren Eléctrico-Tributario	Preliminar	Hernando Graña Acuña	Defraudación Tributaria
<b>Fiscal: Germán Juárez Atoche</b>			
CASO	ETAPA	PRINCIPAL INVESTIGADO	DELITOS
2015 Partido Nacionalista	Acusación	Nadine Heredia	Lavado de Activos.
2017 Evitamiento Cusco 2	Preparatoria	René Concha	Colusión, Asociación Ilícita.
2017 Evitamiento Cusco	Acusación	Jorge Acurio Tito	Lavado, Colusión.
2017 Arbitrajes	Preparatoria	Jorge Cánepa	Lavado, Cohecho.
2017 Bonos soberanos	Preparatoria	Samuel Campusano	Cohecho.
2017 Club de la Construcción	Preparatoria	Rodolfo Prialé	Lavado, Tráfico de Influencias.
2019 Vigilancia	Preliminar	José Paredes R.	Lavado de Activos.
2019 Cusco 3	Preliminar	José Puelles E.	Colusión.
2019 IIRSA Tributario	Preliminar	Fernando Gonzalo E.	Delito Tributario.
2019 Currículum Vita	Preparatoria	César Villanueva	Colusión.
2019 San José de Sisa	Preparatoria	Juan Paúcar Guerra	Colusión.
2020 Hospital San Martín	Preliminar	César Villanueva	Lavado, Colusión.
2020 Vizcarra	Preliminar	Martín Vizcarra	Lavado, Colusión
<b>Fiscal: Judith Katia Delgado Panéz</b>			
CASO	ETAPA	PRINCIPAL INVESTIGADO	DELITOS
2015 Doleiros	Preparatoria	Alexandre Alves	Lavado de Activos.
2016 Saco Jaramillo	Preparatoria	Enrique Saco	Lavado.
2016 IIRSA Camargo Correa	Preparatoria	Alejandro Toledo	Lavado, Colusión.

(...)

CORRUPCIÓN / ANTONIO MALDONADO PAREDES

2017 Ositran	Preparatoria	Juan Zevallos Ugarte	Lavado, Tráfico de Influencias.
2017 IIRSA SUR (Adenda 5)	Preparatoria	Héctor Kuang Salas	Negociación Incompatible.
2018 Trasvase Olmos	Preparatoria	Yehude Simon Munaro	Lavado, Colusión.
2018 Lamsac	Preliminar	Filho Valfredo	Lavado.
2018 Huachipa	Preparatoria	Jorge Barco	Colusión.
2018 Seguros	Preliminar	Por definir	Lavado.
2018 Techint	Preliminar	Pedro Pablo Kuczynski	Lavado, Corrupción.
2019 IIRSA Norte	Preparatoria	René Cornejo D.	Lavado, Corrupción.
2018 Alva	Preliminar	Alva Castro	Lavado.
2018 Toledo	Preliminar	Alejandro Toledo	Lavado.
2018 PPK	Preparatoria	Pedro Pablo Kuczynski	Lavado.
2019 Gracefield	Preparatoria	Juan Zevallos A.	Lavado.
2019 Centro de Convenciones	Preliminar	René Cornejo	Lavado, Corrupción.
2019 Monteverde (Tributario)	Preliminar	Gonzalo Monteverde	Defraudación Tributaria.
2019 (Reservada)			
2019 Olmos 3	Preliminar	Por definir	Corrupción.
2019 Cheesman	Preliminar	Roxanne Cheesman	Lavado.
2019 Bravo	Preliminar	Patricia Lourdes	Cohecho.
2020 Lima	Preliminar	Martín Zanabria	Cohecho.
2020 Línea Amarilla	Preliminar	Augusto Rey H.	Cohecho.
2020 Aportes Guzmán	Preliminar	Julio Guzmán	Lavado.
<b>Fiscal: María Milagros Salazar Paiva</b>			
CASO	ETAPA	PRINCIPAL INVESTIGADO	DELITOS
2018 Aportes Congresistas	Preliminar	Rafel Alta Campodónico	Negociación Incompatible
2015 Hidroeléctricas	Preliminar	Sin definir	Colusión.
2018 Castañeda Lamsac	Preliminar	Luis Castañeda	Corrupción.
2017 WhatsApp	Preparatoria	Luis Castañeda L.	Corrupción.
2019 Sedachimbote	Preliminar	Víctor Belaúnde Gonzáles.	Lavado, Cohecho.
2019 IIRSA-Tramo 3	Preliminar	Roger Llanos Correa	Colusión.
2018 Auditores	Preparatoria	Roberto Loayza	Aprovechamiento del Cargo.
2017 Vías de Lima	Preliminar	Domingo Arzubalde	Negociación Ilícita.
<b>Fiscal: Carol Cuba Peralta</b>			
CASO	ETAPA	PRINCIPAL INVESTIGADO	DELITOS
2019 Aportes Lourdes	Preliminar	Lourdes Flores	Lavado de Activos.
2019 Sedaloreto	Preparatoria	Félix López O.	Lavado, Colusión.
2018 Punta Bombón	Preliminar	William Gonzáles	Concusión, Colusión.
2019 Periodistas	Preliminar	Rafel Hidalgo P.	Lavado.
2020 Alto Piura 1	Preparatoria	Reynaldo Hilbck	Colusión.
2020 Alto Piura 2	Preliminar	Edilberto Ñique A.	Colusión.
2020 Alto Piura 3	Preliminar	Juan Alberto Cruz	Colusión.

## 11. Seguridad ciudadana



### La seguridad ciudadana: apuntes camino al Bicentenario

**Jorge Luis Vallejo Castello**

A las puertas del Bicentenario de la Independencia nacional la inseguridad ciudadana sigue siendo un problema relevante para el Perú. La encuesta Nacional Urbana de IPSOS<sup>1</sup>, de abril del 2019, ubicó a la delincuencia y falta de seguridad en el primer lugar de los problemas nacionales con un 52%; para julio de 2020, la misma encuesta ubicó a la falta de seguridad en el tercer lugar con 41% (sólo por debajo de la corrupción con el 63% y de la pandemia COVID-19 con el 43%).

---

<sup>1</sup> Encuesta Nacional Urbana de IPSOS. EN: [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-07/problemas\\_del\\_pais.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-07/problemas_del_pais.pdf)

## 1. Entre la victimización y la percepción de inseguridad

Según las cifras del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior<sup>2</sup> tenemos que, a nivel nacional, entre enero y junio de 2019, el 18% de la población de 15 a más años de edad han sido víctimas de robo o intento de robo de dinero, cartera y/o celular (la cifra fue de 16.8% para el período anterior de enero a junio de 2018). En 2019, y para esa misma población de 15 a más años, también se identificó que a nivel nacional urbano un 11.6% fue víctima de un hecho delictivo, un 12.9% lo fue en Lima Metropolitana, 13.1% en ciudades de 20 mil a más habitantes, y 7.7% en centros poblados urbanos de entre 2 mil y menos de 20 mil habitantes.

Entre los años 2014 y 2018 la Policía Nacional ha recibido 1,507,000 denuncias de víctimas de la delincuencia, siendo el 85% delitos contra el patrimonio (robo con uso de la fuerza, estafa y otras defraudaciones)<sup>3</sup>.

Frente a estas cifras de victimización, se eleva la de percepción de inseguridad que para marzo de 2019 había alcanzado el 86.3% de la población de 15 a más años de edad, quienes creen que serán víctimas de un hecho delictivo en los próximos doce meses.

### 1.1 Violencia hacia la mujer, un grave problema pendiente

En los últimos años el número de feminicidios ha ido en ascenso, pasando de 84 casos (2015), 106 (2016), 131 (2017), a 150 (2018); confirmando la gravedad de esta problemática. El 44.7% de presuntos victimarios tenían entre 18 y 29 años. El 54.5% de presuntos victimarios era la pareja conviviente o esposo.

En el año 2018 la violencia contra la mujer de 15 a 49 años, ejercida alguna vez en la vida por el esposo o compañero, alcanzó las siguientes cifras:

---

2 Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. EN: <https://observatorio.mininter.gob.pe/>

3 Política Nacional Multisectorial de lucha contra el crimen organizado. EN: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/473340/PLC\\_MININTER.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/473340/PLC_MININTER.pdf)

63.2% en violencia total, 58.9% en violencia psicológica, 30.7% en violencia física, y 6.8% en violencia sexual. El 29.5% de casos ocurrió en la vivienda de la víctima, y un 26.2% en la vivienda de ambos<sup>4</sup>.

## **2. Formas de organización de la comunidad en la lucha contra la inseguridad. El caso de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana**

El *Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú*, aprobado por Resolución Ministerial N° 0880-2015-IN definió a las juntas vecinales como organizaciones sociales de base sin personería jurídica, integradas por agrupaciones de vecinos promovidas, organizadas y capacitadas por la Policía Nacional a favor de la seguridad ciudadana<sup>5</sup>.

Este Manual también es muy claro en indicar que las Juntas Vecinales tienen por misión apoyar a las secciones de policía comunitaria (antes llamadas Oficinas de Participación Ciudadana – OPC) de las comisarías<sup>6</sup>, siendo de esta manera un programa preventivo que es conducido desde dichas secciones.

Las funciones de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana son claras y enfocadas en medidas preventivas y disuasivas que “contribuyan a mejorar los niveles de seguridad y tranquilidad en sus respectivas jurisdicciones”<sup>7</sup>, así como “colaborar en las acciones de emergencia producidas por desastres naturales, artificiales o situaciones de calamidad

---

4 Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. EN: <https://observatorio.mininter.gob.pe/>

5 Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú, art. 3° y art. 5°.

6 *Ibidem*, art. 4°.

7 *Ibidem*, art. 31°, literal b).

local, constituyéndose en brigadas”<sup>8</sup>, siempre bajo la conducción de la Policía Nacional.

Es claro que las tareas de los integrantes de estas Juntas Vecinales se concentran en acciones preventivas para la seguridad pública, es por ello su carácter especializado:

Las acciones reguladas por este Manual están orientadas a desarrollar de manera exclusiva y especializada en materia de participación de la comunidad organizada para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana, no pudiendo desarrollar acciones diferentes<sup>9</sup>.

Al respecto, actualmente las Juntas Vecinales constituyen el más grande voluntariado de vecinos, con un total (2017) de 9,420 juntas vecinales en el país, integradas por 62,953 hombres y 49,794 mujeres, constituyendo 112,746 vecinos vigilantes<sup>10</sup>.

Al hablar de las juntas vecinales es preciso aclarar que actualmente existen en nuestros marcos legales:

- Las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana (cuya naturaleza y funciones hemos explicado en el punto anterior) dedicadas a colaborar en la seguridad pública como programa preventivo dirigido desde las secciones de policía comunitaria de las comisarías.
- Las Juntas Vecinales Comunales, a nivel de los gobiernos locales (normadas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades).

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, art. 31, literal i).

<sup>9</sup> *Ibidem*, art. 6°, literal d).

<sup>10</sup> Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional del Perú. EN: IDL. Héroes Anónimos. La historia de las juntas vecinales en el Perú Lima, 2018. p. 211.



Tratándose de estas últimas, las Juntas Vecinales Comunes se constituyen desde el ámbito municipal:

Los concejos municipales, a propuesta del alcalde, de los regidores, o a petición de los vecinos, constituyen *juntas vecinales*, mediante convocatoria pública a elecciones; las juntas estarán encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de obras municipales y otros servicios que se indiquen de manera precisa en la ordenanza de su creación. Las juntas vecinales comunes, a través de sus representantes acreditados, tendrán derecho a voz en las sesiones del concejo municipal<sup>11</sup>.

Es así como, mediante un proceso participativo y eleccionario, en el ámbito del gobierno local, se constituye la Junta de Delegados Vecinales.

Es habitual confundir bajo la misma denominación de “Juntas Vecinales” a aquellas que son un programa preventivo de la Policía Nacional (Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana), con aquellas que son un mecanismo de participación del ámbito municipal (Juntas Vecinales Comunes). Ambas juntas tienen un punto de partida distinto, sólo aquellas promovidas por la PNP son las que se dedican exclusivamente a la prevención en materia de seguridad ciudadana, mientras que las del ámbito municipal tienen un campo de actuación mucho más amplio.

El problema está cuando ambas entran en competencia o cuando algunos gobiernos municipales, de modo distorsionado, se dedican a conformar juntas vecinales no con intención de empoderar a los liderazgos comunitarios sino con fines proselitistas, cuando lo que deberían hacer es sumarse a impulsar el trabajo de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana que promueve la PNP y apoyar sus requerimientos logísticos a través del presupuesto municipal.

---

11 Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, art. 116°.

### 3. La policía comunitaria, un camino a consolidar

Hablar del enfoque de policía comunitaria no es algo nuevo, en efecto el policía de proximidad, cercano a los problemas de la comunidad en la cual presta su servicio ya tiene una tradición precedente en el quehacer del cuerpo policial, por ejemplo, con la aparición en 1948 del programa de Policía Escolar trabajando con los niños y adolescentes de las instituciones educativas, o el programa Club de Menores Amigos de la Policía desde 1968 y en interacción con niños de manera preventiva.

Hasta el día de hoy, muchos peruanos recuerdan la imagen del Guardia Civil del ayer, realizando el patrullaje a pie en los vecindarios y visto como una figura de respeto y autoridad.

Toda esta tradición policial debe ser mantenida y consolidada desde el enfoque de la policía comunitaria, un enfoque que ha de ser internalizado por toda la institución policial, puesto que desde quien se encuentra haciendo guardia a la entrada de una comisaría, así como quien es Comisario, y quienes acaban de egresar de las escuelas policiales o quienes están ya en el Alto Mando, todos los efectivos tienen interacción con la comunidad.

Pero ¿qué es lo que busca la policía comunitaria? Un acercamiento a la comunidad para empoderar a la misma y de esa manera generar entornos de seguridad para la promoción de actitudes no violentas.

Sus principios básicos se remontan al punto de inflexión ocurrido a principios del siglo XIX cuando la Policía Metropolitana de Londres reformó su accionar en manos de Sir Robert Peel, enfocando la importancia del trabajo preventivo para reducir el delito y el desorden, es decir, la policía no sólo debe actuar de manera reactiva cuando los delitos y faltas se han producido sino coadyuvar a buscar las raíces por las que se originaron esos problemas.

De igual manera, un factor clave es la legitimidad, pero no sólo aquella legitimidad de origen que cada efectivo policial recibe tras su período for-

mativo al ser investido de la autoridad estatal y por ende del uso legítimo de la fuerza para mantener el orden en nuestra sociedad, sino también la legitimidad del desempeño que se demuestra en cada acción cotidiana que lleva adelante un policía. Con más legitimidad se ganará el respeto de la ciudadanía, un respeto que se convertirá en cooperación hacia el trabajo policial. A más cooperación ciudadana menor será el uso de fuerza física, la cual además se emplea únicamente cuando es estrictamente necesario. El efectivo policial cumple determinadas funciones ejecutivas, un policía no es juez ni fiscal, ni estos actores son policías, hay que procurar por tanto un adecuado nivel de coordinación.

Finalmente, atendiendo a los postulados de Peel, el policía trabaja en la comunidad, pero sin adularla porque la comunidad también comete errores; es decir, es un amigo de la comunidad, pero no por ello deja de combatir los delitos y faltas. El policía comunitario no es permisivo, y siempre ha de mantener la imparcialidad ante la ley, porque la ley es para todos o no es para nadie. Un ejemplo de ello han sido las intervenciones policiales a autoridades locales durante el estado de emergencia sanitaria nacional a causa del COVID-19, por no respetar el impedimento de organizar reuniones sociales, y es que todos somos ciudadanos por igual sujetos a la ley.

El policía comunitario trabaja “en la comunidad”, se hace parte de ella compartiendo sus inquietudes y demandas, pero sin perder su objetividad. Para lograrlo el policía debe:

- a. Buscar entender a la comunidad, sus formas de actuación y las razones de las mismas.
- b. Hacerse entender en la comunidad, llegar con un mensaje claro y acciones concretas a los distintos segmentos objetivo de la jurisdicción en la que se presta servicio.

Al revisar estadísticas sobre la percepción de confianza en la Policía Nacional se hace sentir el peso de lo mediático y los casos de denuncias o

investigaciones que recaen sobre algunos efectivos; es así que, a nivel nacional, para el periodo comprendido entre enero y junio de 2019, un 76.8% de peruanos señala tener nada o poca confianza en la PNP, mientras que sólo un 23.2% indica tener suficiente o bastante confianza en la institución. Las razones principales de esta desconfianza son: solicitan y/o reciben coimas (34.8%), no realizan vigilancia y/o no patrullan (22.5%), cuando se les llama no acuden (18.6%), cuando se les llama se demoran en llegar (16.7%), no atienden las denuncias (15.3%), discriminan a las personas (4.8%), otras (6.6%)<sup>12</sup>.

Vale decir que cada acción y/o gesto por pequeño que parezca, de parte de los efectivos policiales, tiene una repercusión en el imaginario de la población; es por ello, que la cortesía, la empatía, la adecuada comunicación verbal y no verbal y desde luego la eficiencia, tendrán un impacto positivo para elevar los niveles de confianza de la población.

Un dato adicional interesante proviene de los propios Comisarios, en una encuesta realizada por IDL – Seguridad Ciudadana a un grupo de ellos<sup>13</sup>, quienes al ser consultados (2016) sobre las principales dificultades para la implementación de un enfoque de policía comunitaria, señalaron: actitud del personal policial (46.7%) y la falta de recursos logísticos (38.7%).

En cuanto al componente logístico, una mejor ejecución del “Programa Presupuestal 0030: Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana”, por parte de los gobiernos regionales y municipales, ayudaría a conseguir una mejor implementación logística de las comisarías para el servicio.

---

12 Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. EN: <https://observatorio.mininter.gob.pe/>

13 Huaytalla Quispe, Arturo. *El modelo de Policía comunitario desde la experiencia de los comisarios de Lima. Dificultades y potencialidades*. IDL – Seguridad Ciudadana. Julio de 2016.

### 3.1 El enfoque comunitario en el país

Así como es necesario recuperar confianza de la ciudadanía en la PNP, y es necesario afianzar el sentido de pertenencia de los efectivos policiales y aquella vocación de servicio que los llevó a asumir esta carrera, también es importante rescatar los múltiples esfuerzos de acercamiento y trabajo con la comunidad que realiza el personal policial y que no siempre son conocidos por la población.

Un notorio accionar organizando a la comunidad recae en las secciones de policía comunitaria (antes Oficinas de Participación Ciudadana) de las comisarías pues desde aquí se dirigen los programas preventivos de la PNP con la comunidad, dirigidos a niñas, niños y adolescentes (Club de Menores Amigos de la Policía, Policía Escolar, Brigadas de Autoprotección Escolar, Patrullas Juveniles), así como aquellos destinados a la población adulta (Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana, Red de Cooperantes). La ejecución de estos seis programas preventivos también debe ser apoyada por los gobiernos regionales y municipales.

No podemos dejar de mencionar las iniciativas que las distintas dependencias policiales realizan buscando resolver problemas cotidianos. Entre estas hemos de reconocer el trabajo de la comisaría de Manchay (Pachacamac, Lima) que tratándose de una jurisdicción con población quechua hablante y encontrándose efectivos bilingües, decidieron abrir una escuela bilingüe intercultural convirtiéndose esos efectivos policiales en orientadores de la comunidad, y llevando adelante su servicio en el idioma predominante de la zona.

De igual manera, la comisaría de Mirones (Cercado de Lima) cuyo Comisario tras observar que en muchos casos los padres acudían con sus menores hijos a la dependencia policial para realizar una denuncia o trámite y siendo necesario evitar escenas poco apropiadas para dichos menores de edad, decidió habilitar un ambiente seguro dentro de la comisaría para que los niños puedan estar bajo cuidado y apartados del ajetreo, dicha iniciativa ha sido denominada “Poliwawa”.

Como éstas hay muchas más experiencias a nivel nacional de efectivos policiales comprometidos en brindar un mejor servicio a la comunidad, y que lamentablemente no son conocidas ni enfocadas a través de los medios de comunicación; sirva este espacio para el reconocimiento de ese valioso trabajo.

Como parte de las normativas del Sector Interior, en el año 2018 mediante Resolución Ministerial N° 498-2018-IN se aprobó la Directiva N° 03-2018-IN “Lineamiento Sectorial Vecindario Seguro – policía comunitaria por Sectores”, el cual se sostiene en cuatro líneas de acción que engloban ese esfuerzo de acercamiento comunitario:

- Sectorización de la jurisdicción policial. A través de la “Guía Metodológica para el diseño de sectores y mapa del delito en la jurisdicción de las comisarías de la Policía Nacional del Perú” el trabajo de patrullaje se lleva a cabo a nivel de sectores, subsectores y cuadrantes de una jurisdicción policial. Cada sector cuenta para ello con un jefe responsable.
- Mejora del servicio policial. Mediante la formación y capacitación en el modelo de policía comunitaria.
- Fortalecimiento del trabajo articulado con las autoridades locales. Impulsando los programas preventivos de la PNP, la recuperación de espacios públicos, y un mejor manejo de estadísticas integradas para la seguridad ciudadana.
- Fortalecimiento del acercamiento y la participación comunitaria. Teniendo más presencia a través de los programas preventivos, incrementando el contacto ciudadano como mecanismo de presentación de los efectivos policiales a los vecinos, mediante la rendición de cuentas del trabajo policial, y realizando un buen diagnóstico social en cada jurisdicción.

El trabajo hacia la consolidación de la policía comunitaria también ha de afrontar las brechas pendientes para una mejor interrelación en el trabajo policial con los pueblos indígenas u originarios.

Al respecto, en la Primera Encuesta Nacional de Percepciones y Actitudes sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico-Racial, presentada por el Ministerio de Cultura en 2018, sobre la base de 3,781 personas encuestadas entre los 18 y 70 años de edad, en 25 departamentos del país, con una muestra adicional de 455 encuestados quechuas, aimaras, nativos de la Amazonía y afroperuanos; se evidenció que un 19% de los encuestados se siente discriminado en comisarías (siendo éste el segundo lugar de más alto porcentaje, luego de hospitales y postas médicas que presentan un 22%).

Hay que puntualizar que mediante Decreto Supremo N° 011-2018-MINEDU se aprobó el “Mapa Etnolingüístico: lenguas de los pueblos indígenas u originarios del Perú”, el cual constituye un sistema informativo de mapas y base de datos de los hablantes de las lenguas indígenas u originarias vigentes, con miras a que se identifique la predominancia de una lengua indígena u originaria y la adecuada toma de decisiones públicas en materia de su uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión. Además, el Tribunal Constitucional en sentencia de abril de 2018 (Expediente N° 00889-2017-PA/TC) señaló que el Estado tiene la obligación de institucionalizar el uso del idioma que sea predominante en cada zona, con los mismos alcances con los que ha institucionalizado el uso del idioma castellano, lo cual implica que los servicios públicos que son prestados por las entidades estatales sean brindados en dicho idioma predominante de cada espacio territorial.

Por lo tanto, una brecha por atender desde el Sector Interior es la provisión del servicio que brindan las comisarías básicas y demás dependencias policiales en el idioma predominante de cada zona en las que éstas se ubican. Para ello es necesario que a través de la geolocalización de las comisarías y dependencias policiales se realice un cruce de coordenadas con el “Mapa Etnolingüístico: lenguas de los pueblos indígenas u originarios del Perú” y así asignar la dotación de personal necesario con pertinencia cultural e idiomática según cada espacio territorial, algo para lo cual ayudará contar con el registro de idiomas que los efectivos policiales dominan (a través de la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional) y/o contar con los cursos básicos de idioma para el personal según la zona a la que sea destacado.

## 4. El planeamiento estratégico para la seguridad ciudadana

El Perú cuenta actualmente con 35 políticas de Estado, definidas en el marco del Foro del Acuerdo Nacional; espacio que desde el año 2002 integra a los tres niveles de gobierno: nacional (Presidencia de la República y Presidencia del Consejo de Ministros), subnacional (Asamblea de Gobiernos Regionales) y local (Asociación de Municipalidades del Perú), así como los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Es en este espacio de concertación que se definieron 4 grandes objetivos en los cuales se encuentran insertadas las políticas de Estado: i) Fortalecimiento de la democracia y Estado de Derecho; ii) Equidad y Justicia Social; iii) Competitividad del país; iv) Estado eficiente, transparente y descentralizado<sup>14</sup>.

Precisamente, dentro del objetivo del Fortalecimiento de la democracia y Estado de Derecho, se encuentra la política de Estado N° 5: “Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes”. Con tal fin, en el año 2008, mediante Decreto Legislativo N° 1088 se produjo la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) siendo su órgano rector el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Es así como el SINAPLAN se constituyó como un “conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país”<sup>15</sup>. Es grande el esfuerzo que desde el CEPLAN se ha emprendido en los últimos años para que nuestras políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales, respondan a un necesario planeamiento estratégico, y que además puedan llegar a contextualizarse con enfoque territorial para que alcancen aplicación práctica en los niveles subnacionales y locales; y desde luego, ello también concierne a las políticas relacionadas con la seguridad ciudadana,

---

14 Acuerdo Nacional. Las 35 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. EN: <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/35-POL%C3%8DTICAS-DE-ESTADO-actualizado-Feb.2019.pdf>

15 Decreto Legislativo N° 1088, art. 2°.



el orden público y orden interno del país, materias que son abordadas desde el Sector Interior.

Es así como dentro de ese mismo objetivo del Acuerdo Nacional, para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, se encuentra la política de Estado N° 7: “Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana”.

Esta política de Estado encuentra su articulación con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional o Plan Bicentenario, exactamente en:

- Objetivo Nacional: “Igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos”.
- Objetivo específico: “Seguridad ciudadana mejorada significativamente”.

El siguiente nivel de la articulación son las políticas nacionales (ya sean sectoriales o multisectoriales), habiendo sido reconocidas por el Sector Interior las siguientes:

- Política Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación.
- Política Nacional Multisectorial de lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030.
- Política Nacional Multisectorial de lucha contra el Terrorismo 2019-2023.

Dichas políticas tendrán su correlato a través de planes, y de este modo definirán objetivos prioritarios y servicios para la ciudadanía.

De igual manera, será de gran importancia el enfoque territorial en el planeamiento de tal modo que estas políticas y planes nacionales tengan una

contextualización en el nivel subnacional y nivel local de gobierno mediante los respectivos Planes de Desarrollo Regional y Local Concertados, y sus objetivos y acciones estratégicas territoriales.

Hasta aquí llega la fase estratégica del planeamiento, siguiendo su imbricación con la llamada fase institucional del planeamiento a través de la cual se elaboran los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y Planes Operativos Institucionales (POI), siendo ésta la fase que conlleva a la carga presupuestal para ejecución de las actividades y tareas operativas que hayan sido definidas.

Es decir, gracias al planeamiento en su fase estratégica, fase institucional y desde luego con el necesario análisis prospectivo (que permitirá analizar tendencias, proyectar escenarios futuros y enfocar riesgos) se logrará ir del nivel macro de nuestras políticas de Estado al nivel micro de las actividades operativas que ha de desarrollar cada nivel de gobierno en lo que concierne a la optimización de la seguridad ciudadana para la población. Buscando además que nuestras políticas nacionales tengan aplicación contextualizada en los otros dos niveles de gobierno, subnacional y local; atendiendo a los principales problemas que cada localidad presenta en materia de seguridad ciudadana.

## **5. Algunas propuestas de cara al bicentenario**

### **A nivel institucional y organizacional**

- Seguir descargando el trabajo administrativo de los efectivos policiales mediante el apoyo de auxiliares administrativos civiles, como ya se ha venido haciendo en algunas comisarías.
- Programar un ciclo de capacitaciones para efectivos policiales con una calendarización fija anual, evitando que los efectivos se vean interrumpidos en sus labores cotidianas por nuevas invitaciones a charlas o jornadas de capacitación del propio Sector Interior, así como de otros.

- Buscar la integración de visiones entre el personal policial y el personal civil del Sector Interior, en efecto, éste es como un siamés con muchas direcciones y dependencias civiles que tienen un similar en la estructura policial. Un trabajo con mirada más amplia, y que se complementa, se tendría si se fusionan algunas direcciones con personal policial en actividad y civiles.
- Adecuar los organigramas de las oficinas del Ministerio del Interior a la Ley Servir, logrando que la estructura de servidores públicos dependa de las estrategias que se desarrollan, y no al revés, pues ello conlleva a la generación de plazas laborales innecesarias. En ese sentido, también es necesario proceder paulatinamente con la desaparición de la modalidad de locación de servicios.
- Desarrollar el mapa de procesos del Sector Interior entendiendo que las distintas oficinas no cumplen procesos independientes, sino que entre éstas se articulan para alcanzar el cumplimiento de los macroprocesos en los cuales trabaja el sector: orden interno, orden público, seguridad ciudadana.
- Transversalizar los contenidos en policía comunitaria en los itinerarios formativos de la Escuela de Oficiales y de las Escuelas Técnico Superiores de la PNP, coordinando con la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial. Es prioritario formar a los efectivos policiales con un alto sentido de pertenencia a su institución y de acercamiento en servicio a la comunidad, así como respetuosos de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.

### **En la provisión del servicio de seguridad a la comunidad**

- Continuar con el patrullaje por sectores, en base al Lineamiento Vecindario Seguro, que permita el contacto ciudadano; procurando evitar en esta tarea la alta rotación del personal policial puesto que ello dificulta la identificación entre policía y comunidad, pero por otro lado cuidando que la comunidad no malentienda el trabajo de proximidad y cercanía

policial y lo confunda con una actitud de permisividad ante posibles faltas. El policía es amigo de la comunidad, no agente permisivo.

- Ampliar los criterios de construcción de indicadores del “cuadro de producción policial” de las comisarías, buscando que no se limiten al enfoque reactivo ante el crimen (por ejemplo, número de operativos, número de requisitorizados intervenidos, número de armas decomisadas, etc.) sino también indicadores que demuestren un enfoque de trabajo preventivo (por ejemplo, número de Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana organizadas y que se encuentran plenamente activas, etc.).
- Optimizar el recojo de información a través de la llamada ciencia ciudadana, ya que son los ciudadanos quienes reportan incidencias a los efectivos policiales. Es necesario mejorar dichos canales de reporte, la verificación de la información y otorgarle una gradualidad a la respuesta ya sea en atención inmediata o una alerta por investigar. Estas son las estadísticas de cada vecindario.
- Dotar de la logística necesaria a las dependencias policiales, y de modo especial a los programas preventivos que desarrollan las secciones de policía comunitaria, valiéndose para ello también del “Programa Presupuestal 0030: Reducción de los delitos y faltas que afectan a la seguridad ciudadana” trabajando de la mano con los gobiernos regionales y municipales.
- Rediseñar la propia arquitectura de las comisarías y dependencias policiales adecuándolas a las condiciones climáticas de cada entorno geográfico; así como con accesos diferenciados para ciudadanos que acuden por algún trámite, consulta o denuncia a dichas instalaciones, y otro acceso para ciudadanos detenidos. Contando además con adecuadas salas de meditación dentro de las instalaciones que permitan separar hombres, mujeres y menores infractores, que hayan sido detenidos.
- Continuar con la tecnificación del trabajo policial, mediante herramien-

tas como el Sistema Informático de Planificación y Control del Patrullaje Policial (SIPCOP) y del Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL), a nivel nacional, dotando del necesario software y hardware a las dependencias policiales.

- Lograr una mejor articulación de los Planes Distritales de Seguridad Ciudadana con el nivel del Plan Provincial y éste a su vez con el Plan Regional de Seguridad Ciudadana. Las directivas para la formulación de dichos planes han de atender a la tipología de las localidades.
- Normar y acreditar el debido proceso formativo de los cuerpos de serenazgo municipal, así como la reglamentación que uniformice el trabajo de dichos serenos.
- Continuar con el proceso de dación de la norma técnica para acreditación y certificación de competencias con el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), atendiendo a las diferentes tipologías de circunscripciones territoriales, para contar con servidores que cumplan los perfiles necesarios en las Secretarías Técnicas de Seguridad Ciudadana a nivel subnacional y local.
- Brindar un servicio policial con pertinencia cultural e idiomática, según el idioma predominante en cada zona en la que ejerce jurisdicción la respectiva dependencia policial.

### **A modo de conclusión**

Se han reseñado algunos puntos clave e ideas generales en el trabajo hacia la generación de entornos de seguridad, visto ello también desde los alcances e informes de mi experiencia laboral desde el Sector Interior, haciendo también referencia a tareas pendientes que es necesario sean de conocimiento de la comunidad para alianzas más sólidas en la labor de optimizar la percepción de seguridad y reducir la victimización en nuestra población.

El Sector Interior requiere estabilidad y claridad de horizonte, cabe recordar que durante el período comprendido entre julio 2016 y el cierre de esta edición en diciembre 2020, el Ministerio del Interior ha pasado por 11 gestiones ministeriales lo cual muy difícilmente puede consolidar estabilidad en políticas, ante los continuos cambios en Alta Dirección y visiones contrapuestas.

El país al bicentenario necesita análisis y acciones claras, más aún en una problemática tan marcada como la inseguridad ciudadana. Con compromiso de los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, efectivos policiales y comunidad organizada, pues sólo de esta manera podremos afirmar que nos encaminamos realmente a una tarea y responsabilidad de todos, de cara a nuestros 200 años de vida independiente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional. *Las 35 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. EN: <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/35-POL%C3%8DTICAS-DE-ESTADO-actualizado-Feb.2019.pdf>
- Decreto Legislativo N° 1088. *Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico*.
- Decreto Supremo N° 17-2019-IN. *Política Nacional Multisectorial de lucha contra el crimen organizado 2019-2030*.
- Huaytalla Quispe, Arturo. *El modelo de Policía comunitario desde la experiencia de los comisarios de Lima. Dificultades y potencialidades*. IDL – Seguridad Ciudadana. Julio de 2016.
- IPSOS. Informe de Opinión: *Problemas del país – Encuesta Nacional Urbana*. Perú, julio de 2020. EN: [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-07/problemas\\_del\\_pais.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-07/problemas_del_pais.pdf)
- Instituto de Defensa Legal - IDL. Área de Seguridad Ciudadana. *Héroes Anónimos. La historia de las juntas vecinales en el Perú*. Lima, 2018.
- Ley N° 27972, *Ley Orgánica de Municipalidades*.
- Ministerio del Interior. Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana. EN: <https://observatorio.mininter.gob.pe/>
- Resolución Ministerial N° 0880-2015-IN. *Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú*.
- USAID. Programa para la Convivencia Ciudadana. *policía comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. México. s/a.





# Sistema Penitenciario

---

## Propuestas para el Sistema Penitenciario Peruano<sup>1</sup>

José Luis Pérez Guadalupe

El ente rector del Sistema Penitenciario en el Perú es el ‘Instituto Nacional Penitenciario’ (INPE), que administra 68 penales a nivel nacional, y pertenece al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH). Hasta abril del 2020, al comienzo de la pandemia del COVID-19, habían

---

1 Para la elaboración de este artículo nos hemos basado en: PÉREZ GUADALUPE, José Luis. “Población Penitenciaria: los transgresores”. En: Felipe PORTOCARRERO, Manuel BURGA y Aldo PANFICHI (coordinadores.). *Por una Nueva Convivencia. La sociedad peruana en tiempos del covid-19: escenarios, propuestas de política y acción pública*. Lima, MINSA (edición a cargo del Fondo Editorial de la PUCP) 2020, pp. 103-116.; PÉREZ GUADALUPE, José Luis y Lucía NUÑOVERO CISNEROS: “Condenados a una pena privativa de la salud: La crisis carcelaria en tiempos del coronavirus”. En: TUESTA, AMES, SALINAS, NUÑOVERO Y PÉREZ GUADALUPE. *Pandemonio*. Lima, Página ONCE, 2020, pp. 111-153. ISBN: 978-612-48188-4-4; PÉREZ GUADALUPE, José Luis y Lucía NUÑOVERO CISNEROS: “El estado actual de la ejecución penal y el sistema penitenciario en el Perú”. En: Varios. *Ejecución Penal y Sistema Penitenciario*. Bogotá: KAS-CEJA, 2020 (en edición); José Luis PÉREZ GUADALUPE, James CAVALLARO and Lucía NUÑOVERO CISNEROS: “Towards a Governance Model of Ungovernable Prisons: How Recognition of Inmate Organizations, Dialogue, and Mutual Respect Can Transform Violent Prisons in Latin America”. *Catholic University Law Review*. Vol. 70 (3) (próxima publicación)

en el Perú 97.479 internos, mientras que la capacidad de albergue del INPE era solo para 40.463 (141% de sobre población); al mismo tiempo, uno de cada tres internos del país (el 36% aproximadamente) se encontraba todavía en calidad de procesado, es decir, sin una condena firme. Al terminar el año 2020 la cantidad de internos había disminuido inéditamente hasta llegar a 87.300, debido a la salida ordinaria de los internos (cumplimiento de condena, absoluciones, modificación de la medida cautelar, etc.), y la reducción de número de ingresos (debido a los largos meses de cuarentena, al toque de queda y a que los jueces son más reticentes a solicitar prisión preventiva por riesgo de contagio en los penales), más que por una medida que hubiera tomado el Ejecutivo o el Poder Judicial; es decir, la reducción de internos se debió a causas externas al sistema de administración de justicia y no a la entrada en vigencia de un nuevo Código Penal o una nueva política criminal del Estado, por ejemplo. En ese sentido, en la medida que, los problemas penitenciarios no se ha solucionado, y que en cuanto acabe la pandemia volveremos a la 'normalidad' delictiva (sino a un agravamiento) y penitenciaria, es que tomaremos las cifras pre-pandemia como referente, ya que en unos pocos meses volveremos a ellas.

Como se sabe, el sistema penitenciario es el último eslabón de una gran cadena de fracasos sociales y políticas públicas. El INPE no determina quién entra a la cárcel, cuánto tiempo se queda, ni cuándo sale; solo administra una decisión tomada por los jueces, fruto de una política criminal (*de facto*) del Estado peruano. Además, en los últimos años ha aumentado la criminalidad, no solo como fenómeno jurídico (hay más procesados y sentenciados), sino y sobre todo, como fenómeno social (hay más actos delictivos y más violencia en dichos actos). Por esa razón, en los últimos 20 años casi hemos cuadruplicado la población penitenciaria en el Perú: en el año 2.000, habían 27.000 internos y en abril del 2020 teníamos más de 97.000. Esta dramática realidad, que se confirma de igual manera en toda la región (con un crecimiento económico inequitativo en las últimas décadas), tiene larga data y, por lo mismo, son necesarias las propuestas a mediano y largo plazo, pero también medidas urgentes en un contexto social y político poscoronavirus.

Pero, debemos tomar en cuenta que el tema penitenciario no es popular socialmente ni rentable políticamente. La demanda social va en la línea de una mayor dureza de las penas y de mayor tiempo de reclusión. Por eso, los últimos Parlamentos y Gobiernos, lo único que han promovido ha sido más penas y menos beneficios penitenciarios en el Código Penal, lo que ha provocado tener más presos por más tiempo en nuestras cárceles.

En este contexto, creemos que la mejor manera de abordar el tema penitenciario es vincularlo directamente con el mayor problema de los últimos años: la inseguridad ciudadana. Junto con la reactivación económica (por los estragos de la pandemia) y el rechazo a la corrupción, la lucha contra la delincuencia es la demanda más generalizada y urgente en todas las encuestas de opinión desde hace varios años (y va aumentar en los próximos meses). Pero, se tiene que entender que no hay manera de mejorar los índices de seguridad ciudadana, si no se trabaja al comienzo y al final de este fenómeno social; es decir, en temas de prevención y en temas penitenciarios. En este sentido, se debe enfatizar que el 98% de los internos van a salir en libertad en algún momento, entonces cabe preguntarse: ¿cómo van a salir y qué hacen los poderes del Estado para que los presos no salgan peor de lo que entraron?; además, la delincuencia callejera se sigue relacionando con la delincuencia encarcelada, y muchos delitos se dirigen y/o se cometen desde las cárceles. Por eso, si queremos tener mayor seguridad ciudadana, tenemos que mejorar el sistema penitenciario, tanto en infraestructura y seguridad, como en tratamiento.

## **1. El marco jurídico**

La legislación en materia de ejecución de penas en el Perú, se organiza sistemáticamente a través del Código de Ejecución Penal (CEP), promulgado vía Decreto Legislativo N°654, el 31 de julio de 1991; y su Reglamento fue aprobado mediante Decreto Supremo N°015-2003-JUS, el 11 de agosto de 2003. No obstante, los últimos años se han sucedido una serie de normas que han modificado y añadido disposiciones (restando organicidad al CEP), que atañen diversos aspectos de la ejecución de la pena privativa de libertad y las penas limitativas de derechos.

La legislación peruana en materia de ejecución penal se enmarca en el artículo 139, inciso 22, de la Constitución Política del Perú que establece que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, la rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad. El inciso precedente establece, además, el derecho de los reclusos y sentenciados de ocupar establecimientos adecuados.

Otra norma que fundamenta, en particular, la ejecución de la pena privativa de libertad en el Perú, es el artículo 2, inciso 24 de la Constitución, que establece que toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal, por lo que nadie puede ser sometido a tortura o tratos inhumanos o humillantes. Asimismo, según la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Carta Magna, ésta norma (al igual que las otras referidas a derechos y libertades) se interpreta de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Tratados y Acuerdos Internacionales ratificados por el país en la materia.

Por su parte, el Código de Ejecución Penal (CEP) de 1985 dispuso la creación del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), como un organismo público descentralizado integrante del sector justicia, con autonomía normativa, económica, financiera y administrativa. Su estructura orgánica varió con la promulgación del nuevo Código de 1991, que le otorgó el carácter de ente rector del Sistema Penitenciario Nacional (artículo 133). Sus funciones también quedaron establecidas a través de dicho Código y su Reglamento, que data del 2003. Posteriormente, a través del Decreto Supremo N°009-2007-JUS de octubre de 2007, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del INPE; y, finalmente, estas normas fueron modificadas por el Decreto Legislativo N°1328 del 5 enero de 2017, que fortalece el sistema penitenciario nacional y el Instituto Nacional Penitenciario, pero que aún no se encuentra plenamente vigente.

Cabe resaltar que el Código de Ejecución Penal peruano en su artículo 95 y siguientes (de manera similar a la Ley Orgánica General Penitenciaria española de 1979) distingue tres tipos de Establecimientos Penitenciarios: i) Establecimientos de procesados; ii) Establecimientos de sentenciados

(que pueden ser de régimen cerrado, de régimen semi-abierto y de régimen abierto - incluyendo colonias agrícolas); y iii) Establecimientos Especiales (Centros hospitalarios, Centros psiquiátricos, centros Geriátricos, Centros para madres con hijos y Centros para medidas de seguridad). Aunque en la práctica, la mayoría de cárceles peruanas albergan tanto procesados como sentenciados, y no existen Establecimientos para régimen semi-abierto o abierto; tampoco se cuenta con Establecimientos Especializados, para detenidos con necesidades médicas, psiquiátricas, rehabilitación de drogo-dependencias o para el cumplimiento de medidas de seguridad. Asimismo, el CEP distingue los Establecimientos de mujeres, contando en la actualidad con 14 centros destinados específicamente a la población femenina<sup>2</sup>, y 29 penales mixtos; es decir, cuya población es mayoritariamente masculina, pero cuentan con un pabellón de mujeres (25 de los cuales tienen niños menores de tres años).

Por otra parte, el artículo 129 y siguientes del CEP, establece que el INPE cuenta con personal necesario y calificado, el mismo que cumple una línea de carrera distinguiendo personal de tratamiento, de administración y de seguridad. Asimismo, establece que dicho personal es seleccionado, formado y capacitado constantemente, a través de la unidad especializada del INPE, denominada Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios - CENECP.

Finalmente, cabe resaltar que, en el Perú, la ejecución penal se encuentra sujeta a las garantías de control de legalidad de la actuación de la administración penitenciaria. El derecho a quejas, peticiones y denuncias de parte del interno, ante el Ministerio Público, la Administración Penitenciaria o la Defensoría del Pueblo, se encuentra recogido en los artículos del 52 al 55 del Reglamento del CEP; sin embargo, no cuenta con una jurisdicción especial para el control judicial de la legalidad de la ejecución de la pena.

---

2 INPE. *Informe Estadístico Penitenciario*, abril 2020. Estos son EP. Trujillo de mujeres, E.P. Mujeres de Chorrillos, E.P. Anexo de Mujeres Chorrillos, E.P. Virgen de Fátima, E.P. Mujeres de Arequipa, E.P. Mujeres de Tacna, E.P. Mujeres de Concepción, E.P. Mujeres de Iquitos, , E.P. Mujeres del Cusco, E.P. Sullana, E.P. Pacasmayo, E.P. Cerro de Pasco, E.P. Lampa, E.P. Jauja.

El actual Código Procesal Penal atribuye el rol de control de la ejecución de las penas al Juez Penal. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha reconocido en varias sentencias, la procedencia de *habeas corpus* correctivos, con respecto a las condiciones de la ejecución de la pena privativa de libertad, así como falencias en los servicios que brinda el INPE, que se revelan vulneradoras de derechos fundamentales de los reclusos<sup>3</sup>.

## 2. La situación del Sistema Penitenciario

La realidad de nuestro sistema penitenciario se puede diferenciar en dos grandes grupos: la población penitenciaria y los trabajadores penitenciarios, ambos sectores históricamente soslayados social y políticamente.

### 2.1. La población penitenciaria (POPE)

Tal como hemos mencionado, al comienzo de la pandemia el sistema penitenciario peruano tenía una capacidad de albergue para 40.463 internos; pero acogía a 97.479, lo que representaba un promedio de 141% de sobrepoblación en los 68 establecimientos penitenciarios en funcionamiento (sin contar las carceletas de Lima y Lurigancho).

El penal más poblado del país es Lurigancho, con una capacidad de albergue de 3.204, pero con una población penitenciaria de 9.739; es decir, con una sobrepoblación del 204%. Los penales más hacinados del sistema penitenciario son el penal de Chanchamayo con 546% de sobrepoblación, Camaná y el Callao con 454%, Jaén con 534%, Abancay con 402%, Castro Castro con 370%, Quillabamba con 364%, Tacna con 360%, Huancavelica con 335%, Chiclayo con 311%, etc.

---

3 Por ejemplo, la Sentencia del TC recaída en el Expediente N° 1429-2002-HC/TC del 19 de noviembre de 2002 así como la Sentencia del TC recaída en el Expediente N° 4007-2015-PHC/TC del 27 de junio de 2019.

Asimismo, del total de la población penitenciaria:

- Casi un 20% de los internos tienen algún tipo de vulnerabilidad, más aún frente al coronavirus: 4.824 son adultos mayores (con más de 60 años), 2.980 tienen TBC, 828 con VIH/SIDA, 1.263 tienen alguna discapacidad física o mental, 5.697 con hipertensión arterial, 1.960 con diabetes, 69 tienen cáncer, etc. La mayoría de ellos no recibe tratamiento médico especializado, ya que el INPE cuenta con menos de un centenar de médicos generales a nivel nacional.
- 5.298 son mujeres, de las cuales 165 son madres con hijos (menores de tres años) viviendo en los penales, y 42 gestantes. Más de la mitad de la población femenina está por delitos relacionados a las drogas o el narcotráfico (52.8%).
- 2.272 internos son extranjeros (260 son mujeres) de diferentes nacionalidades (la mayoría por tráfico de drogas); el 33% de ellos son venezolanos, el 26% colombianos, el 10% mexicanos, etc.
- La gran mayoría de internos (el 73.2%) está por tres familias de delitos: contra el patrimonio (36.2%), contra la libertad sexual (18.7%), y relacionados a las drogas y el narcotráfico (18.3%).
- El 74.7% de los internos está en un penal por primer vez, el 15.7% por segunda vez, el 5% por tercera vez, el 2.1% por cuarta vez, y el resto de internos ha ingresado a un penal en 5 o más oportunidades. Cabe indicar que los ingresos no necesariamente implican reincidencia, ya que es posible que se ingrese a un penal más de una vez durante un mismo proceso penal.
- De los 61.000 internos sentenciados, por un lado, 5.840 tienen penas menores a 4 años (incluso 979 menos de 1 año); y por otro lado, 19.632 tienen penas entre 10 y 20 años, 5.840 entre 21 y 30 años, 1.409 entre 31 y 35 años, y 1.107 están a cadena perpetua.

- En cuanto al tiempo de reclusión, 20.361 internos (entre sentenciados y procesados) llevan detenidos menos de 1 año, 44.070 internos entre 1 y 5 años, 23.094 internos entre 6 y 10 años, 8.304 internos entre 11 y 20 años, y el resto de internos lleva más de 20 años en prisión.

Por otro lado, la deficiente infraestructura de la mayoría de los Establecimientos Penitenciarios en el Perú contrasta con lo que establece el Código de Ejecución Penal (artículo 105) en cuanto a la provisión de servicios de enfermería, escuela, biblioteca, talleres, instalaciones deportivas y recreativas, locutorios, salas para visita familiar, que permitan una vida organizada y adecuada clasificación, así como el control de dinero y compras de artículos a través de medios electrónicos (economato). En particular, el Código exige ambientes destinados a atenciones de urgencias y emergencias ambulatorias o de internamiento, recursos humanos e instrumental médico suficiente, de acuerdo a los estándares del Ministerio de Salud, como salas de aislamiento para tratamiento de enfermedades infecciosas y ambientes para tratamiento psiquiátrico y tratamiento de toxicomanías, etc. (artículo 79). En la práctica, la mayoría de cárceles en el Perú, salvo las construidas o remodeladas durante el periodo del 2011-2016, conservan una infraestructura de varias décadas atrás, escasamente mantenida, que no permite una adecuada clasificación, seguridad, tratamiento y oferta de servicios penitenciarios. Por otra parte, en todo el sistema penitenciario peruano, se cuenta con un solo pabellón psiquiátrico (dentro del E.P Lurigancho), con capacidad para 50 internos; sin embargo, se registran más de 500 internos con diagnóstico psiquiátrico (en su mayoría con depresión, esquizofrenia, trastorno de ansiedad, etc.), y otro grupo de 90 internos que fueron declarados inimputables, pero se encuentran recluidos en la cárcel porque ningún hospital psiquiátrico tiene cupo para recibirlos.

## 2.2. Los trabajadores penitenciarios

Actualmente el INPE cuenta con 11.066 trabajadores penitenciarios en las ocho Oficinas Regionales del INPE que administran los 68 penales del país, de los cuales: 7.440 pertenecen al área de Seguridad Penitenciaria y trabajan en tres turnos (2.480 por turno), 1.862 al área Administrativa, y 1.764 al área



de Tratamiento. En promedio se tiene un trabajador penitenciario por cada nueve internos, mientras que las recomendaciones internacionales indican que la relación debe ser de un trabajador por cada 4 o 5 internos; es decir, se necesitaría el doble de personal penitenciario en el sistema peruano.

Asimismo, al analizar el régimen laboral de dichos trabajadores encontramos un gran problema, ya que existen varios regímenes, lo que provoca, entre otras cosas, que se pague con diferentes sueldos a trabajadores que realizan la misma labor:

- 4.386 (40%) están bajo el D.L. N° 1057, por Contrato Administrativo de Servicios (CAS)
- 3.811 (34%) bajo la Ley N° 29709, de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.
- 2.734 (25%) bajo el D.L. N° 276, de la carrera administrativa del sector público.
- 116 (1%) bajo del D.L. N°1153, de profesionales de la salud.
- 19 (0.2%) bajo el D.L. N° 1024, de la Ley Servir.

A pesar de que buen número de trabajadores del INPE ya está dentro de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, las remuneraciones siguen siendo bajas en comparación con otros sectores de la gestión pública. También existen trabajadores penitenciarios que realizan la misma labor, aunque reciben diferentes remuneraciones, precisamente, por pertenecer a distintos regímenes laborales.

### **3. Las medidas necesarias en el Sistema Penitenciario Peruano**

El principal (o inicial) problema a trabajar en los penales del país es el 'hacinamiento'. Y frente a ello solo caben tres alternativas: que entren menos internos a la cárcel, que permanezcan menos tiempo, o que se construyen

más cárceles; lógicamente, es mucho mejor si se trabajan las tres alternativas simultáneamente. El primer y segundo aspecto dependen, sobre todo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial; y el tercero, depende exclusivamente del Poder Ejecutivo. Cabe indicar que, en los últimos años se ha retrocedido en estos tres aspectos, lo cual ha agudizado los problemas penitenciarios.

Pero, frente a estas cifras señaladas anteriormente, es necesario indicar que no es suficiente que el Poder Ejecutivo realice bien su trabajo en cuanto a la construcción y mantenimiento de los penales (aunque las mismas políticas de desarrollo de infraestructura penitenciaria sea materia aún poco abordada en el Perú<sup>4</sup>), sino que se requiere que los jueces no sigan enviando más internos por más tiempo a las cárceles, bajo criterios que no son los de utilizar la cárcel como *ultima ratio*.

Por eso, una primera medida que se debería tomar se relaciona con la implementación adecuada de los estándares de derechos humanos a través de la Administración Penitenciaria. En el gobierno anterior (2011-2016), por ejemplo, se logró reducir la violencia en los penales del país, y desde el año 2013 desaparecieron los motines, las balaceras, la toma de rehenes, las huelgas de trabajadores, etc., y se pudo reducir drásticamente las fugas y las muertes violentas. Además, se construyeron más de 10.000 plazas para internos (más que lo edificado durante los 20 años previos). Y entre penales inaugurados, remodelados integralmente y en plena construcción, se alcanzó la decena. Pero, si bien durante los cinco años del gobierno 2011-2016 se logró construir 10.000 plazas para internos, en ese mismo periodo de tiempo, la población penitenciaria aumentó en 30.000 internos (pasando de 48.000 a casi 80.000)<sup>5</sup>. Es decir, fue un gran logro de la gestión an-

---

4 Ver por ejemplo NATHAN, Stephen (2012). Sistema Penitenciario: Modelo de Gestión Privada o Pública. MINJUSDH, *Política Criminal y Reforma Penitenciaria*. Lima: MINJUSDH, pp. 295-309.

5 Un artículo detallado sobre la reforma penitenciaria en el Perú iniciada en el año 2012: PÉREZ GUADALUPE, CAVALLARO y NUÑOVERO (2020). "Towards a governance model of ungovernable prisons: How recognition of inmate organizations, dialogue, and mutual respect can transform violent prisons in Latin America". *Catholic University Law Review*, Vol. 70 (3) (próxima publicación).

terior haber podido avanzar tanto en tan poco tiempo, pero fue imposible alcanzar la cifra de ingresantes a los penales; más aún, si el gobierno entrante no mantuvo una sostenibilidad en la política penitenciaria.

Asimismo, no se puede dejar de indicar que muchos de los problemas que hemos mencionado se deben, principalmente, a una (*de facto*) política criminal del Estado de los últimos años, caracterizada por un marcado populismo penal, centrada en aumentar las penas de la mayoría de delitos, y restringir cada vez más los beneficios penitenciarios y otros mecanismos de excarcelación (como señala Elías Carranza para varios países de América Latina<sup>6</sup>), impactando inmediatamente en el sistema carcelario, que ahora cuenta con más presos por más tiempo. Nos encontramos así, con un Código Penal peruano, que ha sido objeto de excesivas modificaciones, y necesita urgentemente una reestructuración, ya que muestra ciertas distorsiones en cuanto a la tipificación de los delitos y sus penas, muchas veces, sin correspondencia entre el bien jurídico protegido y la sanción penal impuesta.

Otro tanto podríamos decir del Poder Judicial, que en los últimos años se ha visto muy afectado por la existencia de una red de corrupción, que obligó al Presidente de la Corte Suprema de ese momento a renunciar al cargo; y varios de los Jueces Supremos se encuentran procesados por pertenecer a una extendida red de corrupción, llamada “Los cuellos blancos del puerto”. Esta red de corrupción involucró, en particular, los órganos del Consejo Nacional de la Magistratura (entidad que se encargaba de nombrar jueces y fiscales), y alcanzó también a la Fiscalía o Ministerio Público; varios de sus Fiscales Supremos se encuentran investigados, comenzando por el ex Fiscal de la Nación. La gran mayoría de los magistrados, supuestos miembros de esta ‘organización criminal’, estaba vinculada, de una u otra manera, al partido fujimorista y a defender sus intereses. Esta crisis institucional llevó a la creación de la ‘Junta Nacional de Justicia’, que reemplazó en sus funciones al anterior ‘Consejo Nacional de la Magistratura’.

---

6 CARRANZA, Elías (2012). “Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?”. *Anuario de Derechos Humanos*. p.43.

Esta crisis de la Administración de Justicia que atraviesa el Perú, no resulta baladí, pues como hemos indicado, la garantía de control de legalidad de la actuación del INPE, depende en particular, de la actuación de los magistrados del Poder Judicial, así como, de que el Ministerio Público sea capaz de promover la acción penal de la cual es titular. En cuanto al Poder Judicial, a diferencia de países como Brasil o Colombia, ya hemos indicado que el Perú no cuenta con una jurisdicción especializada en materia penitenciaria, que se aboque de manera específica a los recursos planteados por lo internos, relacionados con diversos aspectos de la vida en la cárcel y los servicios a los que estos acceden.

En ese sentido, debemos de entender que la urgencia de los penales no va acabar en cuanto se termine la pandemia y todos los peruanos estén vacunados, ya que es una población especialmente vulnerable (dada la situación de privación de libertad y hacinamiento en que se encuentran), y porque su salud e integridad dependen exclusivamente de las acciones que tome (o deje de tomar) el Gobierno y las autoridades judiciales. Ahora bien, si el mayor problema penitenciario de las últimas décadas ha sido el hacinamiento, como hemos mencionado, la primera medida que se tiene que tomar es bajar el nivel de sobrepoblación de las cárceles peruanas, y después ver los demás aspectos del sistema. Lamentablemente, la pena privativa de libertad no ha sido vista en el Poder Judicial peruano como la *ultima ratio*, sino como la *prima ratio*. Por eso sugerimos:

- Que se revise la política criminal del Estado respecto a la 'prisión preventiva' que, finalmente, la determina el Poder Legislativo, pero la ejecuta el Poder Judicial. En enero del año 2020, por ejemplo, egresaron de los penales del país 1.624 internos, de los cuales 186 salieron con absolución; es decir, para esos internos (más de 2.000 internos al año) el proceso se pudo realizar en libertad y nunca debieron ingresar a un penal.
- Que se masifique el uso de grilletes electrónicos (Vigilancia Electrónica Personal), cuya ley existe desde el año 2010, pero a comienzos del año 2021 ni 50 personas gozaban de esta posibilidad. Actualmente,

unos 20 mil internos tienen penas menores a 8 años y son primarios, a muchos de los cuales se podría aplicar esa alternativa. Cabe señalar que el costo mensual de un grillete puede resultar más económico que mantener a una persona en un penal; asimismo, la situación penitenciaria amerita que el Estado asuma el costo de los grilletes (actualmente la norma indica que lo tiene que asumir el interno).

- Que se amplíen y se apliquen las penas alternativas a la pena privativa de libertad, para que la prisión no siga siendo la preferida de todas las penas.
- Que se apliquen las leyes que permite que los extranjeros cumplan sus condenas en sus países de origen, o que sean expulsados del país (sin que se condicione su salida al pago de la responsabilidad civil), a condición que no regresen nunca más al Perú.
- Que se planteen otras alternativas punitivas para los deudores alimentarios (servicios a la comunidad, uso de grilletes, etc., hasta que paguen la deuda)
- Que se priorice el trabajo rehabilitador y resocializador del tratamiento penitenciario y asistencia pospenitenciaria para reducir la reincidencia; el 75% de los internos han ingresado a un penal por primera vez.
- Que ingresen al INPE, por lo menos, 1.000 servidores nuevos al año (como se hizo hasta el 2016), previamente formados en la Escuela Penitenciaria (CENEP), para comenzar a menguar la brecha de empleados penitenciarios que necesita el sistema.
- Que los más de 4.000 empleados que están bajo el régimen CAS (y los que ingresen en el futuro) puedan pasar a la Ley Especial de Carrera Penitenciaria, previo concurso y evaluación.
- Que se retome la política de construcción y rehabilitación de penales iniciada en el año 2012, y se repotencie la Dirección General de Infraes-

tructura del INPE. Durante el gobierno 2016-2021 no se ha construido un solo penal; es el único gobierno en las últimas cinco décadas que ni siquiera ha sido capaz de construir un penal.

- Que se planifique, en coordinación con el Ministerio de Salud, la construcción de Unidades y Establecimientos Especializados para personas adultas mayores, mujeres gestantes, madres con niños; así como, para aquellos que requieran tratamiento psiquiátrico y tratamiento de drogo-dependencias.
- Que se implemente el control tecnológico en el acceso y salida de los establecimientos penitenciarios, así como, en el ingreso de alimentos e insumos.
- Que el Ministerio de Salud (MINSA) se haga cargo del área de salud de los penales del país, así como el Ministerio de Educación (MINEDU) se hace cargo de la educación básica escolar (el 60% de los internos no terminó el colegio); ya que el *core competence* del INPE es la administración de los penales (tratamiento y seguridad), y no las funciones de salud y educación, para lo cual el Estado tiene instancias especializadas.
- Que el INPE se convierta en un Órgano Técnico Autónomo y que no dependa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ni del vaivén político de turno, ni de las 'buenas intenciones' de los ministros de Justicia (que, generalmente, poco saben de penales).

Finalmente, cabe indicar que algunas de estas medidas sugeridas requerirán de modificaciones normativas, por lo que el Poder Ejecutivo tendrá que buscar un consenso con los diferentes actores sociales, y con el Poder Legislativo y Judicial.

## 12. Orden Social y Familia



### Aportes para la agenda del proceso electoral 2021

Javier Colina Seminario  
Erika Valdivieso López

«El lugar donde nacen los niños y mueren los hombres, donde la libertad y el amor florecen, no es una oficina ni un comercio ni una fábrica. Ahí veo yo la importancia de la familia» (Chesterton)

#### 1. Presentación del problema

El mundo relacional de los seres humanos se desenvuelve entre dos ámbitos naturales, en los que interactúa con sus semejantes. Estos espacios que, si bien tienen, o deberían tener el común propósito de lograr un desarrollo humano integral, en su dinámica difieren de sus métodos y resultados como lo ha demostrado la historia. Estos son el orden social y la familia.

El Orden Social es la estructura entendida como mantenimiento de la jerarquía, las normas y las instituciones aceptadas socialmente mediante el consenso social, la conformidad o la imposición. Paradójicamente, a pesar de su vocación de mantenimiento del *statu quo* el Orden Social es una realidad cambiante constantemente. Para sustentar los cambios se toman en cuenta los principios de Justicia y el Derecho, la religión, las corrientes filosóficas, los adelantos científicos y tecnológicos, la movilidad social (los deseos y aspiraciones), los cambios de paradigma o modelo socio económico (las ideas políticas) y la satisfacción de necesidades humanas, desde las básicas hasta las más complejas.

Así el orden social se torna en el espacio dinámico más amplio de las relaciones humanas. Las ciencias de la historia y la arqueología nos enseñan como desde la aparición del hombre sobre la tierra el orden social ha cambiado incesantemente. Estos cambios han sido influidos por razones religiosas, filosóficas, políticas, científicas, tecnológicas o simplemente por la urgencia de satisfacer determinadas necesidades humanas. Pero, cierto es que, no siempre el orden social imperante ha sido el más justo y adecuado para un desarrollo armónico de los hombres. Como decía Juan Pablo II: “El hombre tiende hacia el bien, pero es también capaz del mal; puede trascender su interés inmediato y, sin embargo, permanece vinculado a él. El orden social será tanto más sólido cuanto más tenga en cuenta este hecho y no oponga el interés individual al de la sociedad en su conjunto, sino que busque más bien los modos de su fructuosa coordinación” (Encíclica *Centesimus annus*, n. 25). Por ello es que consideramos que entre los objetivos del socialcristianismo debe estar el orientar la reflexión y la conducta de las personas y de toda la comunidad humana a nivel mundial, en la tarea de construir un orden social justo y fraterno, que contribuya a la convivencia pacífica y al desarrollo humano integral (ESCOBAR A., 2012).

El otro ámbito de desarrollo natural de los hombres, es la familia. Espacio más valorado por las personas como lo está demostrando la crisis sanitaria actual, pero también el más frágil a los peligros que a veces traen los cambios sociales. Aun así, la familia es la institución más estable de todas las que comparte el ser humano.



En la comunidad internacional la familia es definida como el elemento natural y fundamental de la sociedad, por lo que es sujeto de derecho, sujeto social de derecho, tal como lo ha proclamado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos desde el año 1948, cuando señala que la familia tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Para abordar las diversas problemáticas que presenta la familia, el Estado Peruano diseñó el Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia 2016-2021 el cual tenía por misión dar promoción, apoyo, protección y fortalecimiento de las familias, considerando las diversas realidades familiares de nuestro medio, aplicando políticas, programas y servicios respetando la diversidad de su organización y el desarrollo de sus miembros, con la participación de la sociedad.

Sin embargo, pese a la existencia de planes de promoción de la familia, “la ausencia de conceptos claros, línea de base, presupuesto, un sistema de monitoreo y evaluación, una estrategia comunicacional y la poca articulación entre sectores, impiden que se logren los resultados esperados” (MIMP, 2016:79).

El presente trabajo busca hacer patente la necesidad de incorporar un Enfoque de Familia en el diseño de políticas públicas en el contexto actual, a fin de atender las necesidades concretas de la familia. Para ello, se abordará la problemática de la familia en tanto sujeto de las políticas públicas, se desarrollará el contenido del enfoque de familia desde la perspectiva de la importancia de la familia para la construcción y desarrollo del tejido social y la doctrina social de la Iglesia. Finalmente, a partir de dicho enfoque, se propondrá el diseño de políticas públicas concretas en el ámbito de la salud, educación, trabajo, situación de vulnerabilidad y lucha contra la violencia.

## **2. Estado de la cuestión**

El año 2009, la OIT emitió un informe para dar cuenta de los cambios que venía experimentando la familia en los últimos años. Dichos cambios tenían que ver (i) con la creciente participación de las mujeres en el mercado labo-

ral, (ii) la reducción del tamaño medio de la familia por el descenso del número de hijos y el mayor espaciamiento entre los partos, (iii) la disminución de los hogares multi-generacionales y el aumento de los unipersonales, (iv) los cambios por efecto de las migraciones por diversas causas (económicas, conflictos armados y otras), (v) el aumento de la esperanza de vida de la población que incide en el aumento de las familias de hogares unipersonales, de adultos mayores y de hogares sin hijos, (vi) las nuevas pautas de consumo y trabajo y (vii) la falta de desarrollo de políticas públicas dirigidas a la familia (OIT, 2017).

En el Perú, respecto a los aspectos de la vida que repercuten en la familia, podemos presentar algunos datos: (i) En cuanto a la violencia familiar, entre enero y junio 2018, la Policía Nacional da cuenta de 106 mil 421 denuncias por violencia familiar; más de la mitad (51,5%) fueron por agresión física, 42,9% por violencia psicológica y 5,6% violencia sexual (INEI, 2018:10). (ii) En cuanto a la violencia contra la mujer, desde el año 2009 (76.95%) al año 2017 (65.4%), los casos solo han disminuido en un 11.5%. (iii) Sobre los niveles de fecundidad, ésta ha disminuido en 3,8% y de acuerdo a la fuente, se debe a que las mujeres optan por tener menos hijos (INEI, 2016). (iv) En cuanto a las relaciones de convivencia, el número de divorcios se ha incrementado (11,2%) y a decir del INEI (2017) “la tendencia creciente de divorcios inscritos en el Perú, se debe fundamentalmente a la existencia del Divorcio Municipal o Notarial que permite el trámite de divorcio directo ante una Notaría o Municipio” (28). Hay más mujeres unidas en convivencia (36,1%), que casadas (21.4%), pese a que, si son consultadas, al menos el 78% de mujeres señala que hubiese preferido casarse (UCSP, 2017:8). (v) Respecto a las estructuras familiares, los hogares monoparentales van en aumento, de 6.8% en 2007, a 9.3% en 2017 (INEI, 2017a). (vi) Sobre embarazo adolescente, cada día, al menos cuatro adolescentes menores de 15 años quedan embarazadas (INEI, 2016) y esta cifra no ha disminuido en los últimos diez años.

Por otro lado, es importante resaltar lo señalado por el *Instrumentum laboris* (2015), producto de la reflexión del Sínodo de Obispos sobre la familia y la situación material que atraviesa:

Hay una sensación general de impotencia frente a la realidad socioeconómica que a menudo acaba por aplastar a las familias. Esto se debe a la creciente pobreza y precariedad laboral que a veces se vive como una auténtica pesadilla, o a una fiscalidad demasiado alta que ciertamente no alienta a los jóvenes a contraer matrimonio. Con frecuencia las familias se sienten abandonadas por el desinterés y la poca atención de las instituciones. Las consecuencias negativas desde el punto de vista de la organización social son evidentes: de la crisis demográfica a las dificultades educativas, de la fatiga a la hora de acoger la vida naciente al sentir la presencia de los ancianos como un peso, hasta el difundirse de un malestar afectivo que a veces llega a la violencia. El Estado tiene la responsabilidad de crear las condiciones legislativas y laborales para garantizar el futuro de los jóvenes y ayudarlos a realizar su proyecto de formar una familia(13).

El mismo documento destaca el peso que asume la familia por el mantenimiento de los hijos y por las tareas del cuidado de enfermos y ancianos. Ambas cargas económicas que son cada vez más complicadas de afrontar y que contribuye al empobrecimiento de la familia. Esto tiene relación con las políticas laborales (estabilidad, salarios, beneficios sociales) que requiere una atención integral por el Estado.

Otro aspecto abordado es el tema de la equidad. En este plano, el acceso de la familia a una vivienda adecuada es fundamental para disminuir las brechas de desigualdad existentes. La pobreza genera exclusión social y ésta “debilita la familia y llega a ser una seria amenaza para la dignidad de sus miembros” (Instrumentum Laboris, 2015:15).

Estas, entre otros datos, nos pueden dar una idea respecto a la necesidad de implementar políticas públicas que atiendan los aspectos más urgentes de la convivencia familiar, pues aparentemente, aquellas destinadas a atender esta problemática, no están cumpliendo su cometido; probablemente porque para la implementación de políticas familiares – paradójicamente - no se considera a la familia de modo integral. Se atiende a los sujetos individualmente considerados (mujer, niño, adulto mayor, etc.), pero se desconoce la complejidad de su entorno. Ante determinado problema, se pretende solucionar el aspecto más visible y, sin embargo, se descuidan las causas.

### 3. Importancia de la familia

Pliego (2013) haciendo referencia a la Encuesta Mundial de Valores 2010-2014, destaca que la familia es considerada como la realidad social más importante por el 90.1% de los encuestados, mucho más que trabajo (62.8%), religión (48.2%), amigos (47.8) y política (14.3). Esto no hace más que reafirmar algo que sabemos por sentido común: que la familia es importante para el desarrollo del individuo y de la sociedad. Por eso, se afirma que “el bienestar de la persona y de la sociedad humana y cristiana está estrechamente ligado a la prosperidad de la comunidad conyugal y familiar” (Gaudium et Spes, 1964:47)

La importancia de la familia puede evidenciarse en distintos aspectos de la vida cotidiana, así, el 86.4% considera que es el principal apoyo para las personas con discapacidad; también el principal apoyo para el cuidado de los niños pequeños (84.2%). Un 76.2% considera que es la principal fuente de apoyo emocional (y eso lo podemos apreciar en la situación actual), y un 56.6% la considera como el principal apoyo en problemas económicos (Pliego, 2013). Las familias acogen a sus miembros cuando éstos atraviesan dificultades económicas, se fomenta el ahorro y se estimula la generación de riqueza.

Hertfelder, Martínez-Aedo y Velarde (2011) sostienen que la familia es el principal marco de referencia de una persona y es además, el ámbito natural donde se trasmite, cuida y valora la vida de cada ser humano. Se afirma en ella el sentido de pertenencia y el sentido de identidad y finalmente, se reconoce la dignidad de cada uno de sus miembros. Por ello, podemos sostener que la familia es imprescindible para el desarrollo social. Sus características no se replican en otras relaciones primarias, como podrían ser la amistad o la propia convivencia y aun pudiendo englobar a estas últimas, la familia requiere algo más específico, un aspecto que marca una diferencia que no es otra cosa que la reciprocidad entre los sexos (que se concreta en el matrimonio) y entre las generaciones. La familia además es la única que puede a la vez conectar al individuo y la sociedad; la naturaleza y la cultura; lo privado y lo público.

Sin embargo, la importancia de la familia no radica solo en su reconocimiento como valor por la mayoría, sino por su propia naturaleza anterior al Estado. Se trata de una institución natural en la medida que es coexistencial al hombre, y en palabras de D´Agostino (2002):

Es un principio antropológico que no es reducible ni siquiera a un mero dato de consanguineidad biológica (...), ni siquiera a una dimensión histórica-cultural, sino pertenece (...) a la estructura constitutiva del ser humano. Es en la familia y a través de la familia (...) que el hombre adquiere, instaura y porta a cumplimiento la propia identidad personal y más genuinamente humana, que es identidad relacional (267).

De allí se deriva que “el bienestar de la persona y de la sociedad humana y cristiana está estrechamente ligada a la prosperidad de la comunidad conyugal y familiar” (Pérez-Soba, 2016:7).

#### **4. Deber de protección del Estado a través de políticas públicas**

Las razones que justifican la protección de la familia por parte del Estado son abundantes, y tienen que ver, tanto con su esencia, como por su decisivo papel para alcanzar el bienestar social. El Estado protege a la familia porque, al formarse como consecuencia del matrimonio, garantiza el crecimiento y desarrollo de sus miembros y el fortalecimiento de la sociedad, “es donde nacen y crecen las personas que componen la sociedad y es el ámbito de aprendizaje personalizador por excelencia” (Mitrece, 2012:41). Existe, por parte del Estado, un interés racional y legítimo en asegurar la perpetuación de la nación engendrando y criando a la próxima generación y asegurando que ésta se crie en un ambiente familiar estable que incremente la posibilidad de convertirse en miembros productivos e integrados de la sociedad (Lafferriere, s.f.).

El Estado peruano, reconoce la importancia de la familia y desde el plano de su relación con la sociedad señala que:

La[s] familia[s] como institución natural se entiende[n] en un sentido dinámico: como un grupo social organizado constituido por

personas relacionadas por vínculos de consanguinidad, afinidad y/o afecto, donde se da un conjunto de relaciones e interacciones entre sus integrantes en el ámbito de lo doméstico, organizando la vida cotidiana y la reproducción económica, social y generacional; y como una institución social, en tanto constituye una red de interrelaciones donde se forman las identidades sociales que interactúa con el universo de lo social en todas sus dimensiones: social, económica, política, ofertando ciudadanos que ejercen esos roles (trabajadores/as, consumidores/as, ciudadanos/as, etc.), y que por lo tanto, también está afectada por factores exógenos a ella (MIMP, 2014:19).

En este sentido, la familia es importante para el Estado por las funciones que cumple dentro de la sociedad, a las que la doctrina denomina, “funciones estratégicas” (Montoro, 2008), a las que se podría añadir, una función insustituible desde el punto de vista de las necesidades de la sociedad: “la familia es aquella comunidad institucionalizada capaz de producir por sí misma, sin aportes de otras instituciones y personas, capital humano y capital social” (Miró, 2013:147).

Se hace necesario, poner de relieve que la familia constituye en sí misma un vínculo exclusivo de la naturaleza humana y que, a edades tempranas, no sólo es insustituible, sino que es inalcanzable fuera de ella. Los valores que transmite la familia sobre cada uno de sus miembros no pueden ser infundidos en guarderías, ni en escuelas ni por asignaturas de adoctrinamiento estatal. (Hertfelder, Martínez-Aedo y Velarde, 2011:123). Como señalaba Juan Pablo II (1981)

La familia posee vínculos vitales y orgánicos con la sociedad, porque constituye su fundamento y alimento continuo mediante su función de servicio a la vida. (...) de la familia nacen los ciudadanos, y éstos encuentran en ella la primera escuela de esas virtudes sociales, que son el alma de la vida y del desarrollo de la sociedad misma. Así la familia, en virtud de su naturaleza y vocación, lejos de encerrarse en sí misma, se abre a las demás familias y a la sociedad, asumiendo su función social que procura el bienestar y el desarrollo de la sociedad.

Por otro lado, el consenso señala que la familia – más allá de la discusión teórica - tiene un papel fundamental para el desarrollo del tejido social. Así, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU - CDH (2015), ha manifestado:

Estar convencido de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.

Sin embargo, el mismo organismo ha dado cuenta de la falta de interés en el desarrollo de políticas referidas a la familia, por los distintos estados:

[Observa] con preocupación que, por lo general, no se tiene debidamente en cuenta y no se destaca de manera suficiente la contribución de la familia a la sociedad y a la consecución de los objetivos de desarrollo, y reconociendo el potencial de la familia para contribuir al desarrollo nacional y a la consecución de los principales objetivos de toda sociedad y de las Naciones Unidas, como la erradicación de la pobreza y la creación de sociedades justas, estables y seguras (CDH, 2015:7).

Por esta razón, el Consejo hace hincapié en la necesidad de reforzar la formulación de políticas sobre la familia en el marco de su labor encaminada a alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente (CDH, 2015:6), con lo cual, se traslada, desde una instancia internacional, la responsabilidad a los Estados, para desarrollar acciones efectivas en favor de la familia que abarca:

- i. la necesidad de adoptar enfoques y medidas centrados en la familia como parte de las políticas del desarrollo
- ii. el reconocimiento de las formas diversas que puede adoptar la familia, dependiendo de los diferentes sistemas culturales, políticos y sociales, así como de los cambios experimentados por la familia como institución social
- iii. el reconocimiento del principio de la igualdad de género<sup>1</sup> y de que las políticas sobre la familia deben basarse en el respeto de la igualdad entre el hombre y la mujer y promover ese respeto.

---

1 En este caso, se entiende el término género como sinónimo de mujer.

- iv. la necesidad de brindar una protección especial a los miembros de la familia que puedan encontrarse en situación de vulnerabilidad, como los niños, los jóvenes, las personas de edad o las personas con discapacidad y
- v. la integración del acceso universal a los servicios de salud reproductiva, en particular los de planificación de la familia y de salud sexual, como parte de las actividades de desarrollo. (ACNUDH, 2016:6).

Con ello, se puede perfilar el contenido mínimo de las políticas públicas referidas a la familia, que, como el propio comisionado señala “no se limita al reconocimiento formal de la no interferencia, sino que incluye también medidas afirmativas” (ACNUDH, 2016:6).

En el caso de Perú, el deber de protección del Estado se refleja en el Art. 4º de la Constitución Política:

La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

Sin embargo, con los datos anteriormente expresados, queda claro que existe aún un largo camino por recorrer para realizar, definir y elaborar, un marco de actuación que se oriente a los fines constitucionales, manteniendo coherencia entre los fines que persigue y los instrumentos que emite. Como señala Burgos (2004) “el camino consiste en redescubrir y afirmar a la familia como sujeto social” (165). Esto supone un cambio sustancial de enfoque que nos lleve desde uno centrado en el individuo, a otro “centrado en los problemas sentidos y en las respuestas de todos los miembros de la familia y contenidos o expresados dentro de una interacción familiar” (Pliego, 2013:74).

Se hace necesario por ello, entender las nuevas orientaciones que debe adquirir una política familiar en la que se considere la familia como un su-



jeto social, y no solo como una realidad que aglutina individuos. Con este fin, se propone una comparación entre las políticas que se han venido promoviendo hasta ahora y las líneas que deben seguir las nuevas políticas familiares, a partir de la propuesta de Donati (2014:166):

**TABLA N°1**

POLÍTICAS HASTA AHORA PERSEGUIDAS A NIVEL CENTRAL, REGIONAL, LOCAL	LÍNEAS-GUÍA PARA LAS PRESENTES POLÍTICAS FAMILIARES
<p><b>1. Asistenciales</b> Los beneficios son dados a los individuos para que puedan en algún modo ser aliviados en sus cargas familiares</p>	<p><b>1. Políticas subsidiarias</b> Los beneficios son dados para lograr que las personas puedan desarrollar sus obligaciones en la familia.</p>
<p><b>2. Matrifocales</b> Centradas en la mujer y en la díada madre-niño</p>	<p><b>2. Políticas para el núcleo familiar</b> Centradas en la reciprocidad entre los sexos y entre las generaciones</p>
<p><b>3. Políticas de privatización de los valores familiares</b> La familia es considerada un mero asunto privado y el resultado de elecciones y preferencias privadas</p>	<p><b>3. Políticas de valorización de las clases familiares como bien relacional (capital social)</b> La familia es un bien relacional primario</p>
<p><b>4. Políticas implícitas</b> Centradas en los individuos diferenciados a través de necesidades singulares a lo largo del ciclo de la vida individual; intervenciones para clases de edad singulares.</p>	<p><b>4. Políticas explícitas</b> Centradas en las relaciones entre los sexos y entre las generaciones, para la valorización de las mediaciones que la familia ejerce.</p>
<p><b>5. Políticas indirectas</b> Centradas en necesidades genéricas de la vida cotidiana (como la vivienda, el trabajo, la alimentación, la salud, la educación); utilizar la familia como instrumento para la lucha contra la pobreza u otros problemas sociales.</p>	<p><b>5. Políticas directas</b> Centradas en el núcleo familiar en cuanto tal, por ejemplo, subjetividad tributaria de la familia, crédito familiar, coberturas de seguros; aumentar la fuerza y la función social de las relaciones familiares</p>

Fuente: Viejas y nuevas orientaciones de política familia, DONATI, Pierpaolo, p. 107

Ciertamente el cuadro propuesto es ilustrativo en cuanto a lo que deben aspirar las políticas públicas eficientes en materia de familia y si bien entendemos que no es sencillo romper paradigmas, creemos que solamente orientando las políticas familiares a las nuevas tendencias podremos atender y comprender a la familia como sujeto social.

Esta situación cobra especial relevancia en un contexto de elecciones presidenciales en el que es necesario que se propicie el debate en torno al papel del Estado y de la sociedad, frente a la familia. Es la oportunidad para

llamar la atención respecto la forma en que los partidos políticos consideran a la familia, si esta es relevante o no dentro de sus planes de gobierno, si proponen políticas integrales – desde una perspectiva de familia – o si se continúa con los esfuerzos aislados que no llegan a ser suficientes para generar algún cambio.

Cabe precisar que en el proceso electoral 2016, se realizó un trabajo de análisis de los planes de gobierno de los principales candidatos, llegándose a los siguientes resultados: (i) solo dos consideraron como eje estratégico la protección de la familia, (ii) todos promovían políticas y programas sociales para los miembros de la familia en situación más vulnerables (niños, ancianos, mujeres) y ampliaban la cobertura de los programas sociales actuales, pero a través de atenciones individualizadas, (iii), ninguno planteaba políticas de promoción del matrimonio, (iv) solo uno planteaba acompañamiento al matrimonio en situación de crisis, en el contexto de violencia familiar, (v) dos planteaban como iniciativa la aprobación del “matrimonio igualitario” o la “unión civil”, (vi) todos plantearon políticas de protección de las mujeres y niñas frente a la violencia de género, (vii) cuatro presentaron propuestas para restituir la igualdad entre hombres y mujeres especialmente en el ámbito laboral, (viii) dos plantearon políticas de igualdad en las condiciones laborales de las mujeres, (ix) ninguno presentó medidas de conciliación de la vida laboral y familiar ni programas que involucraran a la empresa privada en la promoción de la familia en el contexto de la responsabilidad social, (x) uno sugirió la aprobación del aborto en caso de embarazo producto de una violación sexual y (xi) uno plantea la implementación de un programa nacional de educación sexual integral en los colegios. (Valdivieso, 2016).

## **5. Incorporación del enfoque de familia en las políticas públicas**

Como se ha señalado, si bien existen políticas sociales que se denominan “familiares”, en realidad no lo son, sea porque su primer objetivo no es valorizar la familia; o porque su efecto práctico sobre las relaciones familiares es más negativo que positivo, dado que se favorecen comportamientos individualistas en detrimento de aquellos, o porque invaden espacios pri-

vados, o finalmente, porque son incompletas, pues atienden a sujetos específicos para un problema que supera su ámbito, con lo cual, pese a que se ejecuta la política, el problema de fondo no se soluciona. Esta situación se refleja en el diagnóstico del MIMP (2014):

A pesar de que existe normativas y políticas que vislumbra líneas de acción a realizar en favor de las familias, estas no son cumplidas y/o adoptadas adecuadamente por las instituciones del Estado responsables de atender las necesidades de las familias del país. Esto se evidencia principalmente en el accionar de los niveles de gobierno que tiene más llegada a la población como son los Gobiernos Regionales y Locales, donde el tema de familias se reconoce como importante, pero no se sabe cómo abordarlas, dando prioridad a otros temas, postergando el qué y cómo hacer para implementar políticas de fortalecimiento de las familias del trabajo de las autoridades regionales y locales (32).

Por ello, es importante romper los paradigmas y dejar de ver a los individuos aislados, situándolos en su contexto natural – el familiar – que permite incorporar las relaciones entre los sexos y las generaciones de manera integral, solidaria y efectiva.

En este sentido, se propone como alternativa no excluyente, la incorporación del Enfoque de Familia en el diseño de las políticas públicas, con la finalidad de integrar las políticas dirigidas a la dinámica familiar en todos los niveles de gobierno. Con ello se logrará atender directamente sus necesidades, promover el cumplimiento de sus funciones y orientar la acción efectiva y subsidiaria del Estado.

El Enfoque de Familia, puede definirse como aquél que “establece que tanto las políticas públicas y privadas, como los programas de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, deben considerar que las estructuras y dinámicas de funcionamiento de las familias son fundamentales para el desarrollo y el bienestar de los individuos y de la sociedad, entendiendo el papel de la familia en su real dimensión; no solo como medio del que se vale el Estado para atender a sus ciudadanos, ni como el interlocutor entre el Estado y sus miembros; sino como “la institución natural más importante de las sociedades democráticas” (Pliego, 2013:73)

Cuando se abordan algunos problemas concretos, desde un enfoque de familia, se amplía al ámbito de influencia de las acciones del Estado. Por ejemplo, si nos atenemos al tema de la pobreza, se podría analizar el peso que asume la familia por el mantenimiento de los hijos y por las tareas del cuidado de enfermos y ancianos. Ambas cargas económicas que son cada vez más complicadas de afrontar y que contribuye al empobrecimiento de la familia.

Aplicar el enfoque de familia implica abordar el problema de la pobreza, no como una situación que afecta a la persona individualmente considerada, sino como parte de una estructura mayor, la familia. Encontraremos así, políticas públicas más coherentes con la persona y su dignidad y sobre todo, más efectivas.

El mismo ejercicio se puede realizar con el tema de la inseguridad ciudadana. Actualmente nuestro país atraviesa por una de las peores crisis de inseguridad ciudadana de los últimos años. Los episodios de violencia llegan a cifras límite y por lo que se exigen medidas efectivas para disminuir los índices de delincuencia. Pues bien, para combatirlo, se hace necesaria una visión integral del tema. Con el enfoque de familia se pueden tomar medidas a mediano y largo plazo, porque únicamente procurando el bienestar de la familia, se pueden lograr avances en la lucha contra la delincuencia.

(...) en algún punto de la pasada década [años 90], América decidió trazar una raya en la arena. Contempló los sobrecogedores índices de criminalidad, el hundimiento del nivel de la educación, los crecientes índices de divorcio y nacimientos ilegítimos (...) Se acabó de quedarse sentado (...) La administración transmite ahora el mensaje inequívoco de que el matrimonio es la mejor protección contra el abuso, la pobreza y la enfermedad, reforzando este mensaje con un programa de consejos prácticos acerca de cómo conseguir que el matrimonio funcione (Contreras, 2012).

## 6. Marco normativo que sustenta el enfoque de familia

las normas que sustentan la incorporación del enfoque de familia para el desarrollo de las políticas públicas son:

a. Constitución Política del Perú

El deber de la sociedad y del Estado de proteger a la familia y promover el matrimonio, se encuentra definido en el Art. 4º de la Constitución Política del Perú (CPP):

La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad (...).

Este reconocimiento constitucional se configura como el principal fundamento para exigir al Estado – en todos los niveles de gobierno –, el desarrollo de acciones efectivas (a través del diseño de políticas, programas y enfoques) a favor de la familia.

b. Política 16 del Acuerdo Nacional

A través del acuerdo nacional, los actores políticos y de gobierno asumen el compromiso de “fortalecer la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas, promoviendo el matrimonio y una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y de los derechos de todos sus integrantes”

c. Ley 28983 – ley de Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

Esta norma tiene por objeto “establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la plena igualdad” (Art. 1º). Los principios de esta norma son (Art. 3º) (i) Igualdad, respeto por la libertad, dignidad, seguridad, vida humana y el reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe de la nación peruana, (ii) El reconocimiento de la equidad de género (o igualdad entre hombres y mujeres),

desterrando prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos, (iii) La prevalencia de los derechos humanos, en su concepción integral, resaltando los derechos de las mujeres a lo largo de su ciclo de vida, (iv) El respeto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica, promoviendo la inclusión social, la interculturalidad, el diálogo e intercambio en condiciones de equidad, democracia y enriquecimiento mutuo y (v) El reconocimiento y respeto a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores, personas con discapacidad o grupos etarios más afectados por la discriminación.

El cumplimiento del objetivo y principios que reconoce la norma, solo se logra a partir del desarrollo de políticas públicas integrales que se ocupen de la familia.

- d. Decreto Legislativo 1408 - De fortalecimiento de las familias y prevención de la violencia y Decreto Legislativo 1443 que lo modifica.

Dicha norma tiene como finalidad “contribuir al fortalecimiento de las familias, de manera que se consideren los intereses y necesidades de todas/os sus integrantes en la toma de decisiones, y propiciando relaciones igualitarias, inclusivas, respetuosas y libres de violencia, en armonía con los derechos consagrados en la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por nuestro país” (Art. 2°).

Lo principios que se establecen en esta norma son (i) De protección de las familias y a una atención prioritaria en situaciones especiales, (ii) De igualdad y no discriminación, (iii) De interés superior de la niña, niño y adolescente, (iv) De corresponsabilidad familiar y (v) De unidad migratoria familiar.

## **7. Contenido del enfoque de familia**

En cuando a su contenido, reconocemos que por la complejidad del sujeto puede ser bastante amplio, por lo que, en función de los mínimos que debería atender, el enfoque de familia exige que las políticas públicas dirigidas a la familia:

- i. Reconozcan la importancia de la familia en el desarrollo del individuo y la sociedad.
- ii. Garanticen el cumplimiento de las funciones y fines de la familia bajo el principio de subsidiariedad.
- iii. Promuevan la estabilidad familiar y la corresponsabilidad – con base en la complementariedad - como contexto idóneo para el desarrollo y bienestar de sus miembros.
- iv. Protejan a las familias en situación de vulnerabilidad por razones vinculadas a su ciclo de vida o condiciones exógenas.
- v. Busquen erradicar la violencia en el hogar, promoviendo el respeto y el reconocimiento del valor y dignidad de cada uno de sus miembros.
- vi. Promuevan las condiciones materiales y económicas necesarias para su óptimo desarrollo. (Valdivieso, 2018)

Con la aplicación del enfoque de familia se podría responder a la exigencia del cambio de paradigma que requiere las políticas públicas orientadas a la familia, pues, a decir de Donati (2014), se requiere pasar de las políticas asistenciales (cuyos beneficios se otorgan a los individuos para que puedan ser aliviados en sus cargas familiares) a políticas subsidiarias (que facilitan el desarrollo de las obligaciones en la familia); de políticas matrifocales (centradas en la mujer y en la díada madre-niño), a políticas centradas en la reciprocidad de los sexos y en el fortalecimiento del núcleo familiar; de políticas de privatización de los valores familiares, a políticas que reconozcan la familia como bien relacional y protagonista del cambio social; de políticas centradas en individuos diferenciados atendiendo sus necesidades singulares, a políticas centradas en las relaciones entre los sexos y las generaciones que contribuyan al bienestar familiar.

## 8. Principio de subsidiariedad

Así como es importante definir el contenido del enfoque de familia, lo es también establecer el grado de intervención del Estado, pues, si bien debe proteger a la familia, no debe traspasar la esfera de intimidad que la cubre. Es decir, el Estado actúa de manera subsidiaria cuando se presentan obstáculos que dificultan el cumplimiento de las funciones de la familia, sin dejar de considerar que “existen necesidades que no se pueden ni programar ni socializar, como por ejemplo, todas las de tipo personal-afectivo” (Burgos, 2004 p. 164), que el Estado nunca podrá cubrir y allí radica la importancia de la familia.

Ciertamente la familia y la sociedad tienen una función complementaria en la defensa y en la promoción del bien de todos los hombres y de cada hombre. Pero la sociedad, y más específicamente el Estado, deben reconocer que la familia es una «sociedad que goza de un derecho propio y primordial» y por tanto, en sus relaciones con la familia, están gravemente obligados a atenerse al principio de subsidiariedad (Juan Pablo II, 1981).

En virtud del principio de subsidiariedad, el Estado no puede ni debe sustraer a las familias aquellas funciones que pueden igualmente realizar bien, por sí solas o asociadas libremente, sino favorecer positivamente y estimular lo más posible la iniciativa responsable de las familias. Se debe mantener el delicado equilibrio entre la adecuada promoción de la familia por parte del Estado y el ejercicio de los derechos y libertades que les corresponden a sus miembros.

Como sostienen Hertfelder, Martínez-Aedo y Velarde (2011), la familia es responsabilidad de todos (principio de solidaridad) en un plano de competencias diferenciadas (principio de subsidiariedad). Esto quiere decir que, en relación con las familias, han de intervenir a distinto nivel múltiples sujetos sociales y todos deben colaborar sin desentenderse del bien de la familia.



## 9. Aplicación del enfoque de familia en las políticas públicas

### a. Creación del Ministerio de la Familia

La aplicación y transversalización del enfoque de familia en las políticas públicas, requiere un ente rector que sea responsable – desde el principio de subsidiariedad – de asistir a las familias en aquello que requieran para su pleno desarrollo y que, por distintas circunstancias, no pueden lograr por sí mismas (por ejemplo, el caso de familia en extrema pobreza y en situación de vulnerabilidad). En ese sentido, se requiere un Ministerio de Familia con una perspectiva proactiva. Que se ocupe de la prevención (de la violencia, de la delincuencia, de la inequidad, de la corresponsabilidad). Porque solo con una familia fortalecida y empoderada (consciente de su valor) podremos superar en gran medida, los problemas que nos aquejan como sociedad.

El ente rector, por otro lado, puede canalizar y promover las investigaciones sobre la familia, pues se requiere una línea de base adecuada para desarrollar las distintas estrategias y políticas para atender las necesidades de las familias desde una perspectiva estructural o relacionada con su ciclo vital.

La conformación de este Ministerio podría realizarse a partir de la fusión del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Desarrollo e inclusión social, pues, en la práctica, ambos atienden a los mismos sectores de población y se optimizaría el trabajo y recursos, bajo la aplicación del enfoque de familia y los demás enfoques aprobados por el Estado.

Sin un Ministerio de la Familia, seguiremos contando con un conjunto de programas sociales que no llegan a alcanzar todo su potencial porque no tienen un norte integrador. La familia es ese norte, debemos volver a mirarla.

### b. Familia y trabajo

Desde el enfoque de familia, se deben procurar mercados laborales competitivos que ofrezcan trabajos estables y bien remunerados que gene-

ren seguridad económica a la familia. Una familia con un ingreso acorde a sus necesidades tiene mejores posibilidades de desarrollar estabilidad y fortalecer los lazos entre sus miembros, por ello, no es de extrañar que generalmente los problemas que afronta la familia (estrés, ruptura, conflicto) se generan a partir de problemas de índole económica.

Otro punto para considerar es el generado por la elevación de los niveles de sobreendeudamiento en la familia, producto, a veces del consumismo, a veces de las políticas bancarias, pero en todos los casos debido a una inadecuada administración de los ingresos familiares o falta de cultura financiera.

También cabe abordar el tema de la corresponsabilidad y la conciliación de la vida y laboral tanto del varón como de la mujer. La adopción de políticas públicas en este sentido permitiría, por ejemplo, la flexibilización de los horarios de trabajo, la implementación de guarderías en empresas grandes, facilitación del trabajo en casa, entre otras. Un colaborador estratégico del Estado en la implementación de estas políticas, debe ser la empresa. Por ello, se deben brindar los incentivos adecuados para las empresas privadas que adoptan políticas de responsabilidad familiar empresarial.

### c. Relaciones familiares

Las políticas públicas con enfoque de familia, en este aspecto: (i) promueven los espacios adecuados para el fortalecimiento de las relaciones entre padres e hijos, a través de políticas de conciliación de la vida familiar y laboral, (ii) apoyan a las mujeres en la etapa de maternidad, considerando que la misma no es una mera interrupción de la vida laboral y profesional, sino una etapa de la vida que debe ser apoyada por la sociedad y el Estado, (iii) combaten el acoso laboral maternal (Velarde, 2012); (iv) eliminan las trabas para que los padres puedan tener el número de hijos que deseen y cuando lo deseen (Crespo, 2012) y (v) promueven la corresponsabilidad en la atención de las necesidades del hogar.

#### d. Familia y población adulta mayor

El adulto mayor es parte de una familia y por ello, el mejor lugar en el que puede estar es rodeado de sus seres queridos. “El anciano desarrolla la preciosa misión de testigo del pasado e inspirador de sabiduría para los jóvenes y para el futuro” (Juan Pablo II, 1981:26). La situación actual supone un ascenso en el número de ancianos, mientras decrece la natalidad. Esta situación amerita una concreta actuación del Estado en tanto que pese al incremento del número de ancianos la sociedad no se ha organizado de manera adecuada para hacerles espacio con justo respeto y concreta consideración a su fragilidad y dignidad. En consecuencia, el Estado podría subsidiar algunos de los cuidados que requieren los adultos mayores al interior de las familias y de esta manera apoyarlas en aras de lograr la equidad que tanto se busca. Esto se logra a través del enfoque de intergeneracionalidad, donde se recibe al adulto mayor como un miembro valioso de la familia, capaz de enseñar y aportar en la convivencia familiar. En este sentido, debería promoverse políticas de incentivos – incluso económicos – para las familias que tienen bajo su cuidado a personas adultas mayores que requieren atención médica especializada.

#### e. Familia y violencia

El enfoque de familia, reconoce que todos los miembros de la familia son iguales en dignidad, lo que les otorga un valor intrínseco que no puede ser vulnerado; por ello, promueve la erradicación de toda clase de violencia o discriminación contra la mujer, considerando que la familia es el entorno primario para inculcar en los niños el genuino respeto hacia los demás.

Cuando se analizan las causas de violencia contra la mujer, se puede apreciar que los problemas conyugales y familiares son los motivos más frecuentes de la violencia familiar (34.8% y 25.2%, respectivamente), por ello, se considera importante promover el fortalecimiento de la relación de pareja, a través de la preparación oportuna para la convivencia (orientada al matrimonio) y la creación de condiciones materiales adecuadas para que las jóvenes familias puedan desarrollarse de acuerdo a sus expectativas de vida.

La importancia de la familia para el acompañamiento de la víctima de violencia queda demostrado en los datos entregados por INEI (2018): del total de mujeres que han sufrido violencia, el 44.5% busca ayuda en personas cercanas, y de éstas, el 81.3% busca ayuda en algún familiar. Mientras que solo el 29.2% busca ayuda en una institución del Estado. Ante el problema de la violencia, el entorno familiar es la primera línea de protección para la víctima. La familia resulta ser el primer centro de acogida para la escucha, la gestión y la búsqueda de solución al problema. El respeto en la convivencia es un valor que se adquiere en la familia, por ello es muy importante que se implementen programas de aprendizaje para quienes deseen formarla.

#### f. Protección y defensa de la vida

La vida es el valor supremo del Estado que repercute en la familia. La familia tiene como función acoger la vida y para ello, debe procurarse que los esposos o compañeros se encuentren adecuadamente informados de la responsabilidad que supone ser padres y deben tener un marco de libertad que les permita decidir el número de hijos que conformarán su familia, de acuerdo con sus convicciones, valores y posibilidades.

El Estado debe procurar mantener servicios de cuidado y acompañamiento adecuado a mujeres embarazadas que afrontan la maternidad desde la familia y sobre todo, brindar especial cuidado a aquellas mujeres cuyo embarazo se debió a circunstancias difíciles como puede ser el caso de una violación o embarazo en edad adolescente. En el mismo sentido, del cuidado y respeto por la vida, se deben proponer alternativas adecuadas para el cuidado de miembros de la familia con enfermedades terminales

## 10. Matriz de políticas públicas con enfoque de familia

Como ejercicio propositivo, a continuación, se presenta una matriz en la que se plantearán algunas políticas a partir del contenido del Enfoque de Familia descrito líneas arriba. Estos son (i) Revalorización de la familia, (ii) Garantía para el cumplimiento de las funciones de la familia, (iii) Promoción de la estabilidad familiar y corresponsabilidad, (iv) Protección a las familias

en situación de vulnerabilidad, (v) Prevención de la violencia familiar y (vi) Garantizar condiciones materiales y económicas para desarrollo. Algunas de estas propuestas se encontraban en el Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias (MIMP, 2016), sin embargo, no pudieron ejecutarse por las razones antes expuestas.

TABLA N°02

ENFOQUE DE FAMILIA	PROBLEMA	POLÍTICAS PÚBLICAS PROPUESTAS		
		Regulatorias	Distributivas	Redistributivas
Revalorización de la familia	Ausencia de políticas públicas de promoción de la familia	Norma dirigida a transversalizar el enfoque de familia en las políticas públicas.	Plan Nacional de Fortalecimiento de la familia.	Impulsar el desarrollo de estudios e investigaciones que permitan el conocimiento de la realidad de la familia - Observatorio de la familia.
		Norma que establece protocolo de buenas prácticas en materia de responsabilidad familiar empresarial.		Acciones de sensibilización a públicas y privadas respecto de la importancia de la familia para el desarrollo social.
Garantía para el cumplimiento de las funciones de la familia	Prejuicios en la salud sexual y reproductiva	Normas que combaten el acoso laboral (mobbing maternal) en los centros de empleo.	Programas de educación en la afectividad y sexualidad que involucre la participación de los padres.	Programas de salud integrales para el acompañamiento de la pareja gestante a nivel nacional.
	Exclusión de la población con discapacidad y adultas mayores	Normas que establecen beneficios a favor de familias que tienen bajo su cuidado a personas adultas mayores o con discapacidad.		Programas regionales o locales que garantizan la revaloración de las personas adultas mayores en el seno de la familia.
Promoción de la estabilidad familiar y corresponsabilidad	Debilitamiento del núcleo familiar		Gobiernos locales deben promover la formalización de uniones de hecho.	Programas municipales que ponen a disposición de las parejas un sistema de acompañamiento y consejería en los primeros años de matrimonio e impulsan mecanismos de ayuda a los cónyuges en situación de crisis.

(...)

	Ausencia de padres en la formación de sus hijos	Normas que impulsen el incremento de acciones destinadas a la conciliación de la vida laboral y familiar en el sector público y privado (Responsabilidad Familiar Empresarial).	Programa destinado a involucrar al padre en todo el proceso de control de embarazo de la gestante, para reforzar la parentalidad.	Escuelas de padres.
	Limitado trabajo en la promoción del matrimonio	Normas que reivindican el matrimonio como la situación óptima de convivencia entre un hombre y una mujer, destinado a formar una familia.		Programa municipal de preparación para el matrimonio civil.
	Los padres no asumen sus roles en igualdad (rasgos de machismo en la familia)		Procesos educativos de promoción de igualdad y la atención de las responsabilidades en el hogar bajo el esquema de corresponsabilidad y complementariedad.	Se desarrollan campañas regionales y locales, dirigido a padres de familia sobre responsabilidad y cuidado de relaciones familiares libres de violencia.
Protección a las familias en situación de vulnerabilidad	Analfabetismo, bajo nivel de escolarización		Se cuenta con programas especialmente dirigidos a la atención de familias con necesidades especiales, en cooperación con instituciones privadas.	Programas asistenciales incluyen como criterio de focalización, la atención de hogares monoparentales, jefaturos por mujeres, con adultos mayores bajo cuidado, familias numerosas o con miembros con discapacidad.
			Sector salud y educación trabajan con la familia para combatir la desnutrición, prevención de discapacidad y analfabetismo de niños de la zona rural.	
	Explotación infantil	Normas que facilitan los procesos de adopción de niños declarados en abandono, sin menoscabar el interés superior del niño.		
Erradicación violencia familiar	Violencia familiar, alcoholismo y otros vicios	Normas para prevención de violencia en el ámbito familiar.	Fortalecimiento de sistema de acompañamiento a víctimas de violencia.	Programa de atención integral a miembros de la familia en situación de violencia.

(...)

			Instituciones educativas implementan estrategias de intervención con padres de familia de educación básica orientada a la prevención de violencia familiar.	
Garantizar condiciones materiales y económicas para desarrollo	Problemas de administración del hogar por insuficiencia económica de los padres	Norma que establece beneficios a familias numerosas.	Ejecución de acciones destinadas a lograr que el mayor número de familias cuenten con acceso a servicios básicos en infraestructura y saneamiento.	Programas promocionales de acceso a vivienda.
		Normas que establecen mecanismos de protección de la economía familiar y atención de sobreendeudamiento en la familia.		Programas municipales de capacitación en administración de los recursos del hogar.
				Entidades financieras promueven el ahorro familiar a través de campañas de comunicación y promoción.
	Insuficientes e inadecuados espacios de recreación familiar		Plan de desarrollo e infraestructura que incorpora el enfoque de familia.	

Fuente: Valdivieso, E. (2020). Enfoque de familia: una alternativa para el desarrollo de políticas públicas en Perú.

## 11. Conclusiones

Actualmente en el Perú, existe una ley de promoción de la familia, sin embargo, esta no llega a ejecutarse de manera eficiente a nivel de gobiernos (local, regional y central). Los programas sociales están dirigidos a sectores específicos de la población. Es verdad que con ello mejora la calidad de vida de los peruanos, pero aún resta plantear políticas integrales de fortalecimiento de la familia.

El enfoque de familia parte de reconocer la familia como “sujeto social” y explica el deber e interés del Estado en incluir a la familia en sus políticas públicas, siempre bajo el principio de subsidiariedad. Esto quiere decir, cuidando la delicada configuración público-privada de la familia, e interviniendo solo en aquellos casos en los que, por alguna característica particular, la familia no sea capaz de cumplir sus fines por sí misma o requiera apoyo para ello (por ejemplo, el caso de las familias monoparentales, las que tienen entre sus miembros personas con discapacidad, adultos mayores o niños pequeños, en situación de extrema pobreza o riesgo de violencia, etc.).



## BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – ACNUDH (2016) *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos A/HRC/31/37* [pdf], Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/37>
- Constitución pastoral *Gaudium et spes*. Sobre la Iglesia en el mundo actual (1964). Vaticano
- Burgos, J.M., (2004), *Diagnóstico sobre la familia*. Madrid: Palabra
- Consejo de Derechos Humanos - CDH (2015), Protección de la familia: contribución de la familia a la realización del derecho a un nivel de vida adecuado para sus miembros, en particular a través del papel que desempeña en la erradicación de la pobreza y en el logro del desarrollo sostenible – Resolución A/HRC/29/L.25, CDH-ONU. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/29/L.25>
- Contreras, F. (2013). Una teoría sexual-institucional del matrimonio. En Contreras, F. (Edit.), *Debate sobre el concepto de familia* (63-90), Madrid: Dykinson – CEU Ediciones
- D'Agostino, F. (2002). *Elementos para una Filosofía de la Familia*, Madrid: Rialp
- Donati, Pierpaolo (2014) *La política de la familia. Por un welfare relacional y subsidiario*, Santiago: Ediciones UC
- Hertfelder, E.; Martínez-Aedo, M.; Velarde, L. (2011). *La Familia, desafío para una nueva política. Propuestas para una política pública con perspectiva de familia* Instituto de Política Familiar, Madrid: IPF
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2016) *Perú: Encuesta demográfica y de salud familiar*, Lima, INEI [pdf], Disponible en: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1433/index.html](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1433/index.html)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2017) *Perú. Brechas de Género 20147. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*, Lima: INEI [pdf], Disponible en: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1444/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1444/libro.pdf)

- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2017a). *Características de los hogares de madres y padres solos con hijos menores de 18 años*, Lima: INEI [pdf], Disponible en: [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1660/libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1660/libro.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2018) *Perú. Indicadores de violencia familiar y sexual 2009-2018*, Lima: INEI [pdf], Disponible en: [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1584/libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1584/libro.pdf)
- Instrumentum Laboris (2015). *La vocación y la misión de la familia en la iglesia y en el mundo contemporáneo*. Ciudad del Vaticano.
- Juan Pablo II (1981). *Familiaris Consortio*. Ciudad del Vaticano
- Lafferriere, N. (s.f.). Los proyectos de Ley de Modificación del Código Civil y Legalización de las Uniones de personas del mismo sexo. En *El Matrimonio, un bien jurídico indisponible*. Facultad de Derecho UCA. Obtenido en: [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo13/files/El\\_matrimonio\\_un\\_bien\\_jur-dico\\_indisponible.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo13/files/El_matrimonio_un_bien_jur-dico_indisponible.pdf)
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP. (2014) *Plan Nacional de Familia 2014*. Documento de trabajo, Lima: MIMP
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP. (2016). *Plan Nacional de fortalecimiento a la Familia 2016-2021*, Lima: MIMP
- Mitrece de Ialorenzi, M. (2012). *La familia en la actualidad: ¿Cambió el modelo?* Colección Familia Escuela de Humanidad, Instituto para el Matrimonio y la Familia de la Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires: EDUCA
- Miró, J. (2013). La función económica y social de la familia. En CONTRERAS, F. (Edit.), *Debate sobre el concepto de familia* (143-166), Madrid: Dykinson – CEU Ediciones
- Montoro Gurucho, C.; Barrios Baudor, G. (2008). *Políticas Familiares*: Eunsa –Astrolabio
- OIT, PNUD (2009). Reporte OIT- PNUD (2009). *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*.

Pérez-Soba Diez del Corral, J. (2016) *La familia en la actualidad, profecía de una nueva humanidad*, Madrid: Unión Editorial

Pliego, F. (2013). *Tipos de familias y bienestar de niños y adultos*. México: Pontificio Instituto Juan Pablo II para la familia

Valdivieso, E. (2016) Familia y democracia: *El debate en torno a las políticas familiares en las elecciones presidenciales peruanas, a la luz del Sínodo de la Familia 2015*. Conferencia presentada en las Jornadas Internacionales de Familia, Medellín, Mayo, 2016

Valdivieso, E. (2020). Enfoque de familia: una alternativa para el desarrollo de políticas públicas en Perú (promanuscrito)



## 13. Iglesia y Estado



### El aporte de la Iglesia desde el inicio de la Nación peruana hacia el Bicentenario

**Pbro. Juan Roger Rodríguez Ruiz**

En este acontecimiento de la Nación peruana que recuerda el Bicentenario de su independencia es propicia la oportunidad para recorrer la historia como experiencia viva que buscó consolidar un país; analizar la realidad como convivencia que sobrevive ante las adversidades; y soñar con un futuro, siempre apasionante y atrayente, que permite rediseñar desde el corazón humano y la estructura política una Nación que con profundaraigambre cristiana busca construir un país sereno y dinámico, con un desarrollo sostenible que logre responder a las legítimas aspiraciones de un pueblo que tiene una fe inquebrantable y que ha de salvaguardarse como un valor que cohesiona y permite desarrollar una conciencia crítica para el progreso del Perú.

La Iglesia ayudó al Perú a constituirse como Nación y ésta le reconoce como un elemento importante en la formación histórica, cultural y moral. Es

una relación de autonomía e independencia que se manifiesta en la mutua y fecunda colaboración. Este espíritu queda impregnado en el espíritu del Papa Francisco que en su visita a nuestro país dijo: «Quiero renovar junto a ustedes el compromiso de la Iglesia Católica, que ha acompañado la vida de esta Nación, en este empeño mancomunado de seguir trabajando para que Perú continúe siendo una tierra de esperanza»<sup>1</sup>.

El Perú empieza a procesar su Bicentenario desde la fuerza renovada de la juventud que identificada como la generación del Bicentenario marca la ruta y promete ser vigilante de las autoridades que rigen los destinos de la patria.

Es tiempo que el Perú, como Nación, empiece a mirarse a sí mismo no al estilo narcisista sino para ver su razón de ser, su identidad y misión. Esta mirada introspectiva intentará llegar a sus fuentes buscando estrategias para cumplir aquello que le es propio, que puede sintetizarse en el lúcido «gozo de buscar la verdad, de descubrirla y de comunicarla»<sup>2</sup>, comunicación traducida en la paz social y el desarrollo integral de la persona humana.

## 1. La Iglesia aportó al nacimiento de la Nación peruana

Las relaciones de la Iglesia con el Perú inicialmente fueron unilaterales. Posteriormente se intentó establecer relaciones diplomáticas las que se lograron formalmente a través del Acuerdo suscrito en 1980.

Estas relaciones conducen inevitablemente al «encuentro de dos mundos», que produjo un nuevo modo de ver y proceder en las relaciones del

---

1 Papa Francisco. Visita al Perú. Enero de 2018.

2 San Agustín. *Confesiones*, X, XXIII, 33: «La vida feliz es gozo de la verdad, porque éste es un gozo de ti, que eres la verdad»: PL32, 793-794. Cf. Santo Tomás de Aquino, *De Malo*, IX, 1: «Es, en efecto, natural al hombre aspirar al conocimiento de la verdad».

Viejo y Nuevo Mundo<sup>3</sup>. Se distingue, antes del Acuerdo de 1980, tres grandes períodos históricos en los que el Perú inició y encontró caminos para establecer relaciones con la Santa Sede.

El primer periodo se inicia con el **Patronato**<sup>4</sup> que instauró un complejo sistema de potestades en el Virreinato del Perú, donde la Corona española, mediante las bulas Alejandrinas, asumió este sistema jurídico como inherente a su potestad.

Son fundamentalmente tres bulas<sup>5</sup> que la Santa Sede concedió a los Reyes de España, las que legitimaron y delinearón el sistema del *Patronato* en América con sus respectivos derechos, siendo el *ius praesentandi* la concesión más estimada.

Posteriormente el **Patronato real indiano** –privilegio y acto unilateral de la Santa Sede–, fue asumido como un contrato por los Reyes de España; llegando incluso a sostener, que era un derecho inherente a su potestad de carácter indivisible, es decir, que no podía prescribir ni enajenarse. En esta realidad jurídica, podemos distinguir tres aspectos en sus facultades y competencias: en el ámbito legislativo, judicial y ejecutivo.

---

3 Cf. Juan Pablo II. *Discurso inaugural de la IV Conferencia General del Episcopado Latinoamericano*, 12 octubre 1992. AAS 85 (1993) 808-832, 9.

4 Cf. A. BUSSO. *La Iglesia y la comunidad política*, 154. El *Patronato* se entiende como «el privilegio otorgado a los Reyes o Jefes de Estado con todos los derechos y deberes inherentes»; cf. Concilio *Arausicanum*, 441, I, can., 10. El Código de Derecho canónico de 1917 –en adelante CIC 17–, definía: «El derecho del Patronato es el conjunto de privilegios, con ciertas cargas, que por concesión de la Iglesia competen a los fundadores católicos de una Iglesia, capilla o beneficio, o también a sus causahabientes».

5 La primera bula *Inter caetera*, la concedió Alejandro VI, el 4 de mayo de 1493, siete meses después que Cristóbal Colón plantara la cruz en las nuevas tierras, otorgando a los Reyes de España la facultad de erigir Iglesias y Monasterios y de elegir y disponer del envío de misioneros para evangelizar las nuevas tierras. La segunda bula *Eximiae devotionis sinceritas*, también la otorgó Alejandro VI, el 16 de noviembre de 1501, determinando el procedimiento en materia de los diezmos y el carácter oneroso de fundar y mantener. Posteriormente, el rey Fernando el católico, el 13 de septiembre de 1504, pidió el privilegio del *Patronato real indiano*. Julio II respondió con la bula *Universalis ecclesiae regiminis*, el 28 de julio de 1508 concediendo al Rey y a sus sucesores el *Patronato* universal de la Iglesia en Indias.

El segundo período, se inició con **la independencia del Perú**, el 28 de julio de 1821. Se caracterizó por el ejercicio de hecho del *Patronato* por parte de los Presidentes del Perú, quienes también lo consideraron un privilegio heredado<sup>6</sup>, inherente a la soberanía.

Siguiendo la dinámica independentista, el 8 de octubre de 1821, José de San Martín sancionó el Estatuto Provisional<sup>7</sup>, lo que constituye la orientación jurídica de las futuras constituciones, es decir; la invocación a Dios en el Preámbulo; la confesionalidad del Estado; y el establecimiento de la relaciones mediante un Concordato.

El 5 de marzo de 1874 se inició el tercer período con las **Letras Apostólicas Praeclara inter beneficia**<sup>8</sup>, con la que Pío IX concedió el derecho del *Patronato* a los Presidentes de la República del Perú, quienes lo denominaron «*Patronato Nacional*».

El *exequatur* a estas Letras Apostólicas, dado el influjo de sectores liberales en las Cámaras parlamentarias<sup>9</sup>, no se dio durante los Gobiernos de Manuel Pardo y Mariano Ignacio Prado sino seis años después, durante el Gobierno dictatorial de Nicolás de Piérola, el 27 de enero de 1880, decretando que serán consideradas y regirán, perpetuamente, como Ley del Estado.

Estas Letras Apostólicas suscitaron comentarios tanto en su materia como en su forma. Posteriormente el Congreso peruano, en 1886, anuló los actos de la dictadura de Piérola, sin embargo, prevaleció las implicancias jurídicas internacionales. Invocando el principio del Derecho internacional, «*pacta sunt servanda*», se impuso la continuidad de vigencia de los compromisos

---

6 Cf. F. García Calderón. *Diccionario de la legislación peruana*, 357.

7 Cf. J. Ugarte del Pino. *Historia de las Constituciones del Perú*, 134; cf. J. Ruda Santolaria, *Los sujetos*, 288.

8 Cf. Pío IX, Acta I, 7, 32-36; cf. A. MERCATI. *Letras Apostólicas Praeclara inter beneficia*, 70-71. En cuanto a la fecha encontramos en la misma bula; Dado en Roma, cerca de San Pedro, el año de la Encarnación del Señor de mil ochocientos setenta y cuatro, el cinco de marzo, año vigésimo de nuestro pontificado».

9 Cf. J. Ruda Santolaria. «Algunas consideraciones sobre la historia», 115.



asumidos, que de hecho no se cuestionaron cuando se firmó el Acuerdo en 1980, derogándose sí el Decreto Dictatorial firmado por Piérola.

En definitiva, se puede afirmar que el *Patronato*, desde la presencia española en el Perú, ha sido la única institución que ha perdurado hasta 1980. Fue derogado por el Presidente Francisco Morales Bermúdez, mediante Decreto Ley N.º. 23147, dejando el camino expedito para la firma del Acuerdo, materia de esta investigación.

En la perspectiva del Derecho constitucional aparece constantemente los intentos para suscribir un Concordato con la Santa Sede, tal como se constata en el artículo 1º, 26, del Estatuto Provisorio de 1855<sup>10</sup>; en los artículos 55º, 15; 89º, 11 y 18, de la Constitución de 1856<sup>11</sup>; en el artículo 134º de la Constitución de 1860<sup>12</sup>; en los artículos 3º; 59º, 18; 85º, 11 y 18 de la Constitución de 1867 de fugaz duración; y en los artículos 5º; 83º, 18; 121º, 12 y 19, de la Constitución de 1920, la primera del siglo XX y cuando el Romano Pontífice estaba privado del poder temporal de los Estados pontificios.

La Constitución de 1933<sup>13</sup> también prescribía la suscripción de un Concordato con la Santa Sede. En el artículo 123º, 21, señalaba como competencia del Congreso: «Aprobar o desaprobar los Tratados, Concordatos y demás Convenciones que se celebren con los gobiernos extranjeros»<sup>14</sup>, mientras que, los artículos 20º y 22º, señalaban las atribuciones del Presidente de

---

10 Cf. *Estatuto Provisorio*, 1855, ar., 1º, 26: «Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar Concordatos, Tratados de paz, amistad, alianza, comercio y cualesquiera otros, con aprobación de la Convención».

11 Cf. *Constitución Política del Perú*, 1856, ar., 89º, 11: «Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, comercio y cualesquiera otros, poniendo en ellas la condición expresa de que serán sometidos al Congreso para los efectos de la atribución 15», ar., 55º»; ar., 89º, 18: «Celebrar Concordatos con la Silla Apostólica arreglándose a las instrucciones dadas por el Congreso».

12 Cf. *Constitución Política del Perú*, 1860, ar., 134º: «Para que se establezcan sobre bases sólidas las relaciones existentes entre la Iglesia y el Estado; y para que se remuevan los obstáculos que se opongan al exacto cumplimiento del artículo 6º, en cuanto al fuero eclesiástico, se celebrará, a la mayor brevedad, un Concordato».

13 Fue interrumpida en 1963 por el gobierno «*de facto*» del General Juan Velasco Alvarado, sustituido también por otro gobierno «*de facto*» en 1975, período en el que precisamente se firmó el Acuerdo con la Santa Sede en 1980.

14 *Constitución Política del Perú*, 1933, ar., 123º, 21.

la República: «Celebrar, con aprobación del Consejo de Ministros, Tratados, Concordatos y Convenciones internacionales, y someterlos a conocimiento del Congreso» y «Celebrar Concordatos con la Santa Sede arreglándose a las instrucciones dadas por el Congreso».

## 2. La Iglesia y su relación con el Perú

El Acuerdo internacional suscrito entre el Estado peruano y la Santa Sede<sup>15</sup>, es el logro más significativo del Perú en su intento por establecer relaciones con la Santa Sede, tal como consta en el fecundo y trajinado itinerario constitucional peruano.

Por voluntad de las Altas Partes se suscribió el Acuerdo el 19 de julio de 1980, fue ratificado por el hoy San Juan Pablo II el 22 de julio de 1980 y aprobado por el Presidente del Perú, Francisco Morales Bermúdez –mediante Decreto Ley N.º. 23211–, el 24 de julio de 1980. Mientras que, el canje de instrumentos jurídicos se realizó el 26 de julio de 1980.

Este instrumento jurídico internacional reconoce a la Iglesia Católica como ente con su propio ordenamiento jurídico, que es primario, autónomo e independiente de la comunidad internacional. Por consiguiente, del Estado peruano reconoce a la Iglesia –tal como se enunció *supra*–, como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú<sup>16</sup> y le presta su colaboración para realizar convenientemente su misión que le es propia.

Con la suscripción del Acuerdo quedó superada la institución del «*Patronato Nacional*»<sup>17</sup> al ser derogado el Decreto Dictatorial del 27 de enero de

---

15 AAS 72 (1980) 807-812.

16 Esta declaración aparece también en las Constituciones Políticas del Perú de 1979, 1993 y recogido en el artículo 71º del Proyecto de Ley de la Reforma de la Constitución, 2002.

17 En opinión de Carlos Valderrama: «Queda atrás la vieja institución del *Patronato*, mediante la cual el Estado no sólo se declaraba confeso de la religión Católica, sino que además tenía injerencia sobre los asuntos de la Iglesia, presentando a los Obispos para su canónica designación, entre otras facultades».

18 El «*Patronato Nacional*», se ejercía –según el artículo 233º de la Constitución Política de 1933–, conforme a las leyes vigentes.

1870, porque no se adecuaba a la realidad socio-jurídica del momento ni traducía la verdadera independencia y autonomía de la Iglesia<sup>19</sup>.

El Estado peruano, según la Constitución Política de 1979, promulgada pero aún no vigente a la firma del Acuerdo de 1980, había ya dejado de ser confesional<sup>20</sup>, mientras que, el Concilio Vaticano II hacía resonar su voz sobre la libertad religiosa con la Declaración *Dignitatis humanae* y establecía, en la Constitución pastoral *Gaudium et spes*, las nuevas relaciones de la Iglesia con la comunidad política basada en el principio de la plena autonomía e independencia.

En esta perspectiva, el contenido tratado en el Acuerdo es el siguiente: El reconocimiento de la plena autonomía e independencia de la Iglesia Católica en el Perú, reconociéndole a la vez personería jurídica de carácter público y capacidad patrimonial y procesal; el reconocimiento de la personería pública de la Conferencia Episcopal Peruana y de los entes orgánicos de la Iglesia; la prenotificación oficiosa por parte de la Santa Sede al Estado peruano al crearse una jurisdicción eclesiástica o al nombrarse cargos episcopales; la posibilidad de organización de las Órdenes, Congregaciones religiosas e Institutos seculares conforme al Código civil peruano, respetando su régimen canónico; la garantía de la asistencia religiosa, por parte del Ordinariato militar, a los miembros de la Fuerzas Armadas, Fuerzas Policiales y servidores civiles de aquellos que sean católicos; la asistencia religiosa a los católicos internados en los centros sanitarios y de tutela a su cargo, y de los establecimientos penitenciarios; la plena libertad de la Iglesia para establecer centros educacionales de todo nivel, y enseñanza ordinaria de la religión católica en la educación pública; el reconocimiento de los Seminarios diocesanos y de los centros de formación de las comunidades religiosas del segundo ciclo de educación superior; y la conveniente cooperación del Estado, incluso fiscal y económica<sup>21</sup>.

---

19 Cf. Decreto Ley No. 23147, dado en Lima el 16 de julio de 1980, tres días antes de la suscripción del Acuerdo entre la Santa Sede y República peruana.

20 Cf. *Constitución Política del Perú*, 1979, ar., 86º.

21 Cf. M. López Alarcón. «Perú», 572-573.

### 3. El régimen de laicidad del Estado peruano

El Perú, no es ni confesional ni laico, sino se rige dentro del sistema de autonomía e independencia, es decir, dentro del régimen de laicidad. Laicidad entendida desde tres aspectos del Estado como poder, institución y comunidad portadora de determinados valores.

El Estado peruano tiene soberanía política y goza de plena independencia respecto a la Iglesia Católica; como institución, es aconfesional, sin embargo, reconoce y respeta a las confesiones religiosas sobre todo a la Iglesia Católica al reconocerle como elemento importante en la formación histórica, moral y cultural del Perú. Por otro lado, el Estado peruano, como comunidad portadora de valores, no es en sí un fin, sino un valioso medio para alcanzar la realización de la persona humana y crear los espacios favorables para transmitir valores naturales y culturales propios de su identidad y otros abiertos a la comunidad internacional.

El Estado peruano en su relación con la Iglesia Católica, entiende que «la laicidad es un valor positivo, reconocido por la Iglesia cuando significa la autonomía de la esfera civil-política de la religiosa-eclesiástica», y la justifica con tres principios: «el carácter inseparable entre política y moral; la separación entre sociedad política y comunidad religiosa; la exclusión del agnosticismo o ateísmo de Estado».

En el contexto de la libertad proclamada en la Constitución Política del Perú, se entiende que: «La laicidad está íntimamente ligada con el pluralismo, que es la consecuencia inmediata de la libertad»<sup>22</sup>. Por su parte, la Iglesia en el Perú se preocupa de no confundir la pluralidad de las opciones legítimas, culturales y políticas, con el pluralismo en cuestión de principios morales o de los valores sustanciales de la conciencia cristiana. San Juan Pablo II, al dirigirse, el 7 de diciembre de 2004, al Embajador peruano ante la Santa Sede, decía: «Tratándose de una Nación cuya Constitución co-

---

22 G. MUCCI. «Laicità e laicismo», 326.

mienza invocando a Dios todopoderoso y reconoce el estrecho vínculo de colaboración del Estado con la Iglesia [...] La vida religiosa en Perú, es un signo muy claro de cómo la vitalidad de la fe puede seguir sosteniendo los esfuerzos denodados de un noble pueblo que se afana en el progreso sin dejar de lado las raíces auténticas de su identidad cristiana»<sup>23</sup>.

Efectivamente, la Nación peruana está indisolublemente unida a la Iglesia Católica y a lo largo de su historia el Perú ha sabido tutelar y defender su identidad, adecuándose a las realidades sociojurídicas actuales encontró un nuevo sistema de relaciones Iglesia-Estado, basado en la autonomía e independencia y en el respeto de la libertad religiosa, ratificando la laicidad –aquella sana y legítima laicidad que proclamaba Pío XII–, como régimen del Estado peruano en su relación con la Iglesia Católica.

Mirando al viejo continente, que ha contribuido a la formación de nuestra cultura y a la nueva cosmovisión del universo, constatamos un declive en su identidad. Al respecto Marcelo Pera, Presidente del Senado italiano, declaraba: «Europa no sabe tutelar su propia identidad, no sabe defenderse. La tolerancia se convierte en indiferencia; Europa quiere el diálogo pero no sabe pronunciar el pronombre “yo”, pretende ser sabia y anciana pero ya no reconoce los fundamentos de su presunta sabiduría»<sup>24</sup>.

Se ha tener en cuenta que: «La Iglesia nació como una comunidad de mártires y no como una religión de Estado [...] No tiene otros instrumentos para guiar a la gente más que la fuerza de la convicción: el mismo Dios es razón y amor, dado que creer en Dios “logos” es creer en un Dios que ha creado la razón y al mismo tiempo crea por amor»<sup>25</sup>.

Por su parte, el Estado peruano está llamado a reconocer, defender y promover el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, cuidando

---

23 JUAN PABLO II. *Discurso al Embajador del Perú*, 7 diciembre 2004.

24 Debate público entre el Cardenal J. Ratzinger, 13 diciembre 2004.

25 Debate público entre el Cardenal J. Ratzinger, 13 diciembre 2004.

del bien común y resistiendo a la tentación de utilizar sus muchos instrumentos para favorecer intereses particulares o imponer unilateralmente ideologías como el agnosticismo o el laicismo<sup>26</sup>.

El análisis del entonces Arzobispo de Valencia también puede ser válido para el Estado peruano. El Cardenal García-Gasco recordó que la sociedad y el Estado son conceptos distintos y que la sociedad española no es «laica», sino plural y con un amplísimo porcentaje de católicos, y el Estado español no es laicista sino «aconfesional»<sup>27</sup>.

En este contexto, el Estado peruano con el régimen de laicidad, ha afrontado intentos anticlericales para ser un Estado laico, sin advertir, como bien lo hace el sacerdote jesuita, G. Mucci, al describir con palabras de brutal sinceridad prestadas de Richard Rorty, que: «El anticlericalismo es una visión política, es la idea de que las instituciones eclesiásticas, a pesar de todo el bien que hacen, son peligrosas para la salud de las sociedades democráticas [...] Mentalidad que en general se guarda silencio»<sup>28</sup>.

Para fortalecer la democracia, se tiene que trascender lo puramente temporal, mirar más allá del Estado, porque el Estado no puede ser fuente de ética, ni puede crear la verdad a partir de sí mismo, ni a partir de una ideología fundada en el pueblo, la raza, la clase o cualquier otra dimensión. Además, el Estado, no revela la verdad moral ni usando el criterio de la mayoría<sup>29</sup>.

En suma, el Estado peruano en su relación con la Iglesia Católica, se rige de acuerdo a la laicidad, donde la capacidad para escoger la religión incluyendo el derecho a convertirse a otra, se desarrolla dentro del respeto de la libertad religiosa y la garantía de la libertad de conciencia.

---

26 Cf. A. CARRASCO ROUCO. «Libertad religiosa, Iglesia y Estado», 29 octubre 2004. Cf. ZENIT, 27 noviembre 2004.

27 A. GARCÍA-GASCO. «Colaboración Iglesia-Estado es fundamental para la paz social». ACI, 21 noviembre 2004.

28 G. MUCCI. «Laicità e laicismo», 333.

29 A. GARCÍA-GASCO. «Colaboración Iglesia-Estado». ACI, 21 noviembre 2004.

## Régimen de laicidad, laicista y laico

Conviene distinguir estas tres realidades, no sólo en sus diferencias terminológicas, sino en el carácter que implican en la relación de la Iglesia con el Estado.

**La laicidad** entendida como autonomía del poder civil y político de la esfera religiosa y eclesiástica, es un valor reconocido por la Iglesia mientras que, el laicismo es una postura que se afirma y mantiene sólo en lo secular, con una actitud negativa frente al factor religioso. En este sentido, laicidad y laicismo son posturas radicales e incompatibles entre sí; sin embargo, de ambas realidades deriva laico, como un adjetivo tanto de laicidad como de laicismo<sup>30</sup>.

**El laicismo**, más que un régimen, es una postura en que el Estado y el Derecho adoptan una actitud negativa, que se afirma y se mantiene sólo con y en lo secular, cerrada a lo religioso y por ello su postura negativa ante lo religioso, tendiendo a negar a las personas religiosas físicas y jurídicas el derecho y el ejercicio de la libertad religiosa. En este sentido, laicidad y laicismo son posturas radicalmente opuestas.

**El Estado laico** prescinde de las motivaciones y finalidades de la trascendencia, considera a la persona sólo como un ciudadano, prescindiendo de su dimensión religiosa, haciendo que su neutralidad se convierta en un indiferentismo frente al factor religioso. «En los hechos, es sobre todo un signo de la manera en que la neutralidad de la esfera estatal, acerca de la visión del mundo, está a punto de transformarse en una especie de ideológica dogmática» porque al separarse de sus raíces, se convierte en dogmática y pierde su fuerza moral<sup>31</sup>.

---

30 Cf. T. JIMÉNEZ URRESTI. Relaciones reestrenadas, 77.

31 Cf. Debate público entre el Cardenal J. Ratzinger, Prefecto de la Congregación para la Doctrina de la Fe y el presidente del Senado italiano, Marcelo Pera. Universidad Lateranense, 13 diciembre 2004. Cf. ZENIT, 14 diciembre 2004

El ideal del «Estado laico» se caracteriza por la autonomía de la sociedad religiosa y de la sociedad civil y por lo tanto reconociéndose ambas incompetentes para ejercitar cualquier interferencia en el campo propio de la otra. El «Estado laico» no es el «Estado laicizante o laicista», porque éste es aquel que posee un régimen de neta separación entre los dos poderes y, frecuentemente, de hostilidad hacia la Iglesia<sup>32</sup>.

En suma, la laicidad y el laicismo son incompatibles radicalmente y de ambos se deriva como un adjetivo –Estado laico–, que prescinde de la dimensión religiosa de los ciudadanos a quienes representa, expresando de este modo, la absolutización de una libertad que en definitiva rechaza las libertades intrínsecas de la persona humana.

#### **4. Desafíos y propuestas en las relaciones de la Iglesia y el Perú**

El Perú presenta desafíos en su vida institucional, política y jurídica. Se reclama soluciones basadas en el respeto, la transparencia y la firme decisión de anteponer a intereses personales aquellos que son necesarios para la armonía nacional. Estos desafíos podemos clasificarlos en la crisis política, moral y ética con repercusiones en las instituciones públicas como el Poder Judicial, el Congreso de la República, las Fuerzas Armadas y la sociedad en general.

Frente a estos desafíos, es necesario que los peruanos, las instituciones y la sociedad civil retomemos un camino de consolidación de la democracia, de reconstrucción de las instituciones y de restauración del estado de derecho, basándose en principios éticos y valores morales objetivos, sobre todo dialogando con personas e instituciones probas, que constituyen afortunadamente la reserva moral del país. Después de la explosión de esta crisis el Perú también ha dado muestras que es posible construir una sociedad justa y solidaria.

---

32 Cf. A. BUSSO. *La Iglesia y la Comunidad política*, 210.



Sin embargo, la consolidación de la democracia, ha de ir acompañada ineludiblemente de la recuperación de los genuinos principios morales y éticos. La vida política no puede prescindir del respeto de la verdad y de los valores, pues una democracia sin valores se convierte con facilidad en un totalitarismo visible o encubierto, como demuestra la historia<sup>33</sup>.

Los Obispos del Perú reiteraban un urgente llamado «a la paz, a la concordia y al entendimiento, un llamado a la esperanza, a construir el Perú, buscar el orden social, a defender el estado de derecho y la constitucionalidad»<sup>34</sup>. Si bien es importante defender los valores cívicos, éstos serán más respetados cuando se basen en los valores éticos y morales de la honestidad y la solidaridad efectiva, de modo que se puedan corregir las injustas desigualdades sociales y los individualismos personales y sociales que dificultan la realización plena del bien común<sup>35</sup>.

Las tradicionales relaciones entre el Perú y la Santa Sede en prospectiva pueden significar una referencia también para los países de Sudamérica<sup>36</sup> los que comparten una misma historia, fe e idioma, y con manifestaciones culturales marcadas por la presencia de la Iglesia Católica.

La prospectiva del Acuerdo se presenta, ante el Perú y la Comunidad Sudamericana de Naciones, como referencia para favorecer la consolidación de la democracia, el pluralismo y la laicidad del Estado, entendida como autonomía de la esfera civil-política de la eclesiástica-religiosa, la que se traduce en el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia, el respeto

---

33 Cf. JUAN PABLO II. *Mensaje al Embajador del Perú*, 7 diciembre 2001, 5. Cf. IBID., Enc. Centesimus annus, 34.

34 Cf. CONFERENCIA EPISCOPAL PERUANA. *Paz para nuestro pueblo*, 12 mayo 2004. «El clamor del pueblo dijo no a la violencia, no a los violentos, no a los corruptos, no a las ansias del poder. La sangre y las lágrimas de nuestro pueblo han sido derramadas en la tierra copiosamente y cuánto nos gustaría que dieran frutos de entendimiento, de justicia y de paz».

35 Cf. JUAN PABLO II. *Mensaje al Embajador del Perú*, 7 diciembre 2004.

36 El 8 de diciembre de 2004, se constituyó en la ciudad del Cuzco (Perú) la Comunidad Sudamericana de Naciones como un espacio de integración social, cultural, político y económico, que en escenario mundial y de la globalización, ha de consolidar su identidad marcada no sólo por la cultura milenaria del Tahuantinsuyo, sino por los valores humanos y culturales basados en el cristianismo.

de la libertad religiosa y el ejercicio de la misión de la Iglesia en la sociedad civil, sin que signifique injerencia en la autonomía de la autoridad civil.

Desde la perspectiva del Derecho internacional el Acuerdo corrobora que la Iglesia Católica tiene personalidad jurídica internacional en virtud de su naturaleza y misión; por su soberanía espiritual, como máxima autoridad moral en el mundo; y por la soberanía territorial como garantía de la absoluta y visible independencia de la comunidad internacional. Además, porque su propio ordenamiento jurídico, es originario e independiente de la comunidad política, y de orden primario, distinto y anterior a cualquier ordenamiento jurídico positivo.

La perspectiva de las relaciones Iglesia-Estado en este contexto puede favorecer la consolidación de la democracia y el pluralismo. También, puede clarificar el principio de la laicidad como autonomía de la esfera civil-política de la religiosa-ecclesiástica, que conduce a la mutua cooperación en bien del ciudadano sudamericano, contemplando su identidad cristiana impregnada desde los inicios del continente americano. En este sentido, se ha de tener en cuenta la libertad religiosa como piedra angular de los derechos humanos y la libertad de la Iglesia<sup>37</sup>, no sólo respetando su misión a favor de los ciudadanos, sino, reconociendo que actúa en cumplimiento de su misión en la sociedad civil, lo que no significa una injerencia en la potestad pública. Es decir, sería erróneo «pensar que las referencias públicas a la fe puedan menoscabar la legítima autonomía del Estado y de las instituciones civiles, o que promuevan actitudes de intolerancia»<sup>38</sup>.

En cuanto a la realidad peruana, la perspectiva de las relaciones Iglesia-Estado, permite afrontar –como hasta la fecha se ha procedido–, los desafíos y retos del Estado y la sociedad peruana, proponiendo el respeto de los derechos humanos, entre ellos la libertad religiosa, la mutua cooperación

---

37 Cf. P. FERRARI DA PASSANO. «Le relazione tra lo Stato e le Chiese», 566.

38 JUAN PABLO II. Carta Ap. «Mane nobiscum Domine», 7 octubre 2004.

con proyectos de desarrollo y la formación en valores morales sobre la política, justicia, democracia y participación ciudadana. La perspectiva de las relaciones entre la Santa Sede y el Estado peruano auspicia, en el contexto de la integración de los países sudamericanos, el fortalecimiento de las relaciones Iglesia-Estado, el reconocimiento de la misión de la Iglesia en la sociedad civil y la cooperación del Estado, como portador de valores, con las instituciones de la Iglesia Católica dotadas de los medios para el cumplimiento de su misión. Finalmente, dentro del mutuo reconocimiento de la autonomía e independencia y la mutua cooperación, tanto el Estado peruano como la Iglesia Católica, deben concluir cuestiones que aun requieren un trato jurídico común y de reconocimiento de las limitaciones de ambas esferas, en temas como los criterios que califican a un grupo religioso y el régimen jurídico de los feriados religiosos.

## 5. La cooperación entre la Iglesia y el Estado peruano

La Iglesia Católica y el Estado peruano al relacionarse dentro de un régimen de autonomía e independencia generan una mutua cooperación que a lo largo de estos años ha sido fecunda. En este nuevo milenio, ambas orientan sus esfuerzos a intereses que convergen a favor de la ciudadanía peruana, mayoritariamente católica. Como Preámbulo de esta cooperación de ambas Sociedades, precisamos cuál es el concepto que se tiene la una de la otra. Dado que la Iglesia Católica tiene una doble dimensión; universal y particular, el Estado peruano ve en ella en su dimensión universal, «un socio mayor, fuente de ayuda material, un posible aliado diplomático y un valioso canal de proyección cultural»<sup>39</sup>.

Mientras que, desde la óptica particular, ve un recurso moral y de principios éticos, de desarrollo humano y aporte cultural. Por su parte, la Iglesia Católica ve en el Estado peruano un colaborador cercano dentro del régimen de laicidad y de respeto de la libertad religiosa, aunque a veces estancado en problemas políticos y sociales que desdichan de su aspiración democrática.

---

39 R. ACURIO. «La vecindad espiritual: Los desafíos de la cooperación», 120.

En esta perspectiva se trata la cooperación para el desarrollo, la cooperación institucional y cultural y la cooperación diplomática.

Esta mutua cooperación para el desarrollo humano, puede traducirse en el aporte de la Doctrina Social de la Iglesia y el compromiso democrático.

En cuanto a la Doctrina Social de la Iglesia, ésta presenta al ser humano creado a imagen de Dios, distinguiéndolo de las concepciones que ven al hombre como un engranaje del sistema productivo o aquellas doctrinas que intentan despersonalizar al hombre convirtiéndolo en parte de una masa o sujeto del consumismo. Sin embargo, la Iglesia hace esfuerzos a favor de la dignidad de la persona humana, trabajando contra la exclusión y promocionando su capacidad creativa. También promueve la educación y la práctica de la caridad, como expresión de servicio a la formación integral de la persona. Estas iniciativas son complementarias, ya que abarcan tanto la propuesta de una ética personal como aquella que presenta a la justicia y la paz como una ética social. En este sentido, el mensaje de la Encíclica *Centessimus annus*, demanda una constante interpretación de la realidad peruana en su dimensión multicultural e incluso proponiendo una «economía social de mercado. En cuanto al compromiso democrático, podemos partir del reconocimiento del Estado a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica cultural y moral de la Nación<sup>40</sup>.

En este contexto, según J. Klaiber, la Iglesia en su relación con la política en el Perú ha pasado por cuatro etapas; una defensiva y otra inspiradora, una de liderazgo y la actual de reconstrucción<sup>41</sup>. A lo largo de esta historia, la Iglesia ha sido catalogada con críticas que la califican como clasista, que mantiene a los fieles en una práctica religiosa festiva y tradicional y ajena al espacio político, hasta aquellas críticas que lo identifican como agente de cambio social, progresista, audaz y con liderazgo en el campo social.

---

40 Cf. Constitución Política del Perú, 1993, ar., 50.

41 J. KLAIBER. «La Iglesia Católica y el poder político en el siglo XX» 87.

Dado estos presupuestos, la Iglesia ha de explicitar con mayor nitidez la conjunción de sus enfoques hacia la unidad cohesionada por la motivación del Evangelio que orienta a la salvación integral de la persona humana. La Iglesia no sólo tiene esta exigencia que le viene de su misión evangelizadora que le es propia, sino porque es la institución con mayor credibilidad en la sociedad peruana, de allí que orienta su trabajo a favor de la persona humana con gestos concretos en el desarrollo democrático. Durante el período de crisis política del año 2001 y el contexto electoral, la Conferencia Episcopal Peruana, emitió más de once comunicados<sup>42</sup>, llegando a impactar en un considerable sector del electorado peruano. Por otro lado, la Iglesia desempeñó un importante rol en la transición hacia la democracia, participando en la Mesa de Diálogo con la OEA, colaborando con la Comisión de la Verdad y de la Reconciliación<sup>43</sup> y en la Mesa Nacional de la Lucha Contra la Pobreza<sup>44</sup>.

El 22 julio de 2002, la Iglesia, a través del Presidente de la Conferencia Episcopal Peruana, suscribió el Acuerdo Nacional<sup>45</sup> –integrado por los grupos políticos y la sociedad civil–, asumiendo el compromiso para los próximos veinte años, políticas de Estado sobre la base de principios democráticos, de derecho, equidad social, competitividad económica, eficiencia y descentralización estatal.

---

42 Pronunciamientos de la Conferencia Episcopal Peruana: «Elecciones generales y responsabilidad ética»,(28.01.00), «Exigencias éticas en el proceso electoral»,(22.03.00), «Antes que todo el Perú», (11.04.00), «Al pueblo peruano», (28.04.00), «En la búsqueda del bien común», (08.06.00), «Institucionalidad y bien común», (22.09.00), «Reflexión sobre la verdad y la justicia»,(26.09.00), «Dios con el Perú y el Perú con Dios»,(29.11.00), «Mensaje de Navidad y clausura del Año Santo», (19.12.00), «Orientaciones éticas para las elecciones generales 2001»,(22.02.01), «Cruzada de oración por el Perú»,(04.10.00) y «Oración por las elecciones y la regeneración moral del Perú»,(07.02.01).

43 Esta Comisión investigó las violaciones de los derechos humanos cometidos en el Perú en los años de la subversión. La Iglesia Católica estuvo representada por Monseñor Luis Bambarén.

44 Se creó el 18 de enero de 2001 y la presidió el sacerdote Gastón Garatea Yori. Participan instituciones del Estado, la sociedad civil, las iglesias y la cooperación internacional, con el fin de ponerse de acuerdo mediante el consenso, sobre la forma más transparente, justa y eficiente de luchar contra la pobreza.

45 El Acuerdo Nacional, en el contexto de la cooperación Iglesia-Estado, es una ocasión para que entre ambas Sociedades se establezcan instancias de colaboración para la educación sobre valores de la democracia, la ética política y la cultura de la paz.

Por otro lado, la Iglesia Católica ofrece cooperación para el desarrollo socio-económico en una doble dimensión; con recursos humanos y financieros. En cuanto a lo primero, la Iglesia cuenta con un personal calificado presente en los diferentes puntos del país. En segundo lugar, es una fuente de ayuda y donación a la población peruana, con montos que superan a los principales proveedores oficiales de ayuda reembolsable (Estados Unidos y algunos países europeos), aunque no existe un registro oficial de la ayuda que ingresa al Perú.

Según un estudio realizado en 2002 por la Embajada del Perú ante la Santa Sede, la Iglesia canalizaba ayuda al Perú cada año entre 25 y 30 millones de dólares en dinero, bienes y servicios. Además, estima que ingresa otra cantidad tal vez superior a través de los Institutos de vida consagrada y Sociedades de vida apostólica, lo que permite sostener la administración de esas instituciones, financiar proyectos educativos, sanitarios y de asistencia<sup>46</sup>.

De manera que el aporte de la Iglesia no sólo queda en la exhortación sino también en gestos concretos. En este sentido, la Iglesia aporta y contribuye con los promotores de la justicia social y de la mejora de la vida económica internacional. Ciertamente, en este campo, no propone soluciones teóricas o técnicas, sin embargo, está dispuesta a prestar su asistencia, según las formas que le son propias<sup>47</sup>.

La prospectiva del Acuerdo de 1980 también incluye la cooperación cultural e institucional y exige la concretización de mecanismos de diálogo interinstitucional entre la Iglesia Católica y el Estado peruano, no significa que no haya, pero puede intensificarse incluso para que así aparezca ante la sociedad peruana. En este sentido, se presenta la cooperación institucional y cultural entendiendo que una auténtica cooperación cultural debe mirar al hombre en su totalidad, en todas sus dimensiones personales sin olvidar los aspectos éticos y religiosos y sus dimensiones sociales.

---

46 Cf. R. ACURIO. «La vecindad espiritual», 125.

47 Cf. JUAN PABLO II. *Discurso a la Conferencia sobre la Pesca* (FAO), 30 junio 1984.

La cooperación cultural entre la Iglesia y el Estado peruano ha de definir sus políticas sin abstracción de la visión espiritual del hombre, sino que sus objetivos han de tener una orientación más marcada hacia la búsqueda desinteresada de la verdad y de los valores humanos; de la promoción de una cultura que resalte cada vez más la dignidad de la persona humana, de la vida humana, de su respeto y su defensa; es decir, una cultura que tienda efectivamente a la promoción de la vida humana y no a su destrucción; colocando a la técnica en su justo lugar y precisando bien su carácter de servicio al hombre. Esta cooperación exige una reflexión sobre la ética. Al respecto, San Juan Pablo II, recuerda que, una evolución científica y técnica que quisiera prescindir de los valores éticos se volvería progresivamente contra el destino del hombre mismo<sup>48</sup>.

Como fruto de la cooperación para el desarrollo humano y la democracia, se puede llegar también a una cooperación diplomática. La Iglesia Católica ha seguido fiel a su misión concordataria y diplomática viendo en éstos un instrumento de servicio al hombre, a los valores espirituales y morales y la tutela jurídica de la libertad religiosa. En este contexto, desde el Concilio Vaticano II hasta la actualidad la Iglesia ha suscrito cerca de 220 Acuerdos y actualmente mantiene relaciones diplomáticas con 173 países, afirmando de este modo su liderazgo mundial en temas globales que van desde la promoción de la paz, la deuda externa y el diálogo intercultural, lo que pone de relieve su personalidad internacional y autoridad en el mundo.

San Juan Pablo II dirigiéndose al Embajador del Perú ante la Santa Sede, dijo: Su presencia pone de manifiesto las tradicionales relaciones con la Santa Sede, instauradas por el Perú ya desde 1877. Es de desear que, animados por el espíritu de leal colaboración en favor de la sociedad, se continúe siempre en un clima de amistad y respeto, tratándose de una Nación cuya Constitución comienza invocando a Dios todopoderoso y reconoce el estrecho vínculo de colaboración del Estado con la Iglesia<sup>49</sup>.

---

48 Cf. JUAN PABLO II. *Mensaje a la UNESCO*, 24 julio 1982.

49 Cf. JUAN PABLO II. *Discurso al Embajador del Perú*, 7 diciembre 2004.

De estas mutuas relaciones entre la Iglesia y el Estado peruano surge el empeño para afrontar temas de interés común como la crisis política y social, y la conjunción de esfuerzos orientados hacia la búsqueda del bien común y la valoración de la identidad cristiana del pueblo peruano.

Estos desafíos ante el ordenamiento jurídico peruano y el contexto de la nueva posición internacional de la Santa Sede, motivan a la Iglesia a presentarse ante la comunidad internacional como un sujeto jurídico de naturaleza espiritual, como instancia jurídica capaz de ser interlocutor con todos los Estados que, superando los confines de su universalismo confesional, participa en la elaboración de normas de Derecho internacional.

Ante la globalización y la inestabilidad internacional, la Santa Sede propone un nuevo ordenamiento internacional, la tutela jurídica de los derechos humanos y la cooperación internacional para el desarrollo. En esta nueva posición resalta la figura del Romano Pontífice y de la diplomacia pontificia como instrumento de diálogo para alcanzar la paz.

En definitiva, la prospectiva de las relaciones del Perú con la Santa Sede permite afrontar los desafíos del Estado peruano, proponiendo el respeto y la tutela de la libertad religiosa, como piedra angular de los derechos humanos, la mutua cooperación con proyectos de desarrollo y la formación en valores dentro de la autonomía e independencia y la mutua cooperación en la común vocación de servicio al hombre.

## **6. La diplomacia como instrumento de diálogo en la misión de la Iglesia**

La Iglesia Católica se consagra a hacer prevalecer los valores morales y espirituales en las relaciones entre los pueblos y la diplomacia de la Santa Sede le permite concretar esta misión<sup>50</sup>.

---

50 Cf. A. SODANO. «Prólogo», 7. in A. DUPUY. *Juan Pablo II y los desafíos de la diplomacia pontificia*, Ciudad del Vaticano 2004.



Ante la pregunta ¿Qué ofrece la Iglesia? Podemos afirmar que la Iglesia «pone a su disposición el aporte de una institución que aprecia sumamente los más altos valores del hombre y que jamás puede sentirse extraña a ninguno de los problemas que se discutan en cualquier contexto social»<sup>51</sup>.

Por otro lado, la misión diplomática de la Santa Sede tiene características peculiares que responden a la naturaleza esencialmente religiosa y espiritual de la Iglesia Católica en el mundo<sup>52</sup>, la que se refleja en el modo como afronta las cuestiones de orden nacional e internacional.

La diplomacia pontificia es coherente con la enseñanza conciliar sobre la misión de la Iglesia. Al respecto, la Constitución *Gaudium et spes*, precisa que la Iglesia no se confunde en modo alguno con la comunidad política ni está ligada a sistema político alguno, y a la vez, ambas –la Iglesia y la comunidad política–, son autónomas e independientes y están, aunque por título diverso, al servicio de la vocación personal y social de la persona humana. Así mismo, la diplomacia pontificia es coherente con la misión humanitaria de la Iglesia porque no tiene cálculos políticos o intereses económicos que defender, sino únicamente la misión universal y religiosa que ha recibido de su Fundador, siendo esta la motivación de «la inserción de la Iglesia y de la Santa Sede en el ámbito de las relaciones oficiales y diplomáticas, así como la colaboración política internacional con los Estados en función del bienestar común de la humanidad»<sup>53</sup>.

La Santa Sede, a través de las relaciones diplomáticas, hace presente a la Iglesia, en cuanto tal y como su cabeza, de modo más directo y discreto, ante los pueblos más diversos, ante sus gobernantes o sus representantes. La Iglesia respeta los sistemas políticos y sus responsabilidades temporales propias de los Estados, y a la vez aporta el concurso de las ayudas

---

51 JUAN PABLO II. *Discurso al Cuerpo Diplomático*, 12 enero 1998.

52 JUAN PABLO II. *Discurso al Embajador de Sri Lanka*, 22 noviembre 1984.

53 JUAN PABLO II. *Discurso al Embajador de Austria*, 10 enero 1981.

y las exigencias espirituales y morales de las que ella da testimonio y que sus hijos se esfuerzan por poner en práctica<sup>54</sup>.

Ciertamente, asistimos a un mundo que afronta un período difícil, donde la diplomacia está llamada a favorecer los procesos democráticos que permitan a los ciudadanos desempeñar una función concreta en el desarrollo de sus pueblos y a asumir con responsabilidad los nuevos desafíos que presenta la comunidad internacional, como la globalización y la inestabilidad internacional.

En este contexto, la Santa Sede tiene una actuación concreta que puede manifestarse en los siguientes hechos. Su participación en la Firma de la Paz entre el Perú y Ecuador, el 26 de octubre de 1998, el Tratado de Paz entre Argentina y Chile<sup>55</sup>, el reclamo del derecho del Líbano al respeto de su soberanía, los derechos de los pueblos israelí y palestino, el pedido del reconocimiento de las raíces cristianas en la Constitución europea, la invocación a la Santa Sede como instrumento de diálogo entre partes antagónicas, entre otros acontecimientos que la Iglesia los asume, porque responde a su misión que le es propia y por ser compañera de camino de la humanidad.

San Juan Pablo II al dirigirse al Cuerpo Diplomático acreditado ante el Perú, en su primera visita en 1985, les alentaba a continuar en su empeño a favor del entendimiento y deseaba que: «vaya estableciéndose un orden internacional que responda cada vez más adecuadamente a las exigencias de la justicia, de la solidaridad entre los pueblos y de los derechos fundamentales de la persona humana»<sup>56</sup>.

En este servicio de la Iglesia el Papa Francisco recuerda que la misión de los Nuncios es «llevar a cada uno la caridad premurosa de quien represen-

---

54 JUAN PABLO II. *Discurso al Cuerpo Diplomático*, 14 enero 1980.

55 La declaración conjunta de paz chileno-argentino se firmó en la Santa Sede el 23 de enero de 1984.

56 JUAN PABLO II. *Discurso al Cuerpo Diplomático en el Perú*, 3 febrero 1985.

tan, siendo así aquellos que sostienen y tutelan, que están preparados para sonreír y no solo para ir con prisas, que están disponibles para escuchar antes de decidir, para dar el primer paso en eliminar tensiones y favorecer la comprensión y la reconciliación». La humildad del nuncio «pasa por la actitud serena de estar donde el Papa ha querido que vaya y no con el corazón distraído en la espera del próximo destino». «Estar allí con el corazón y la mente sin división; deshacer el equipaje para compartir las riquezas que se llevan con sí, pero también para recibir cuanto no sea posible todavía». Finalmente, recuerda que «observar, analizar y referir son verbos esenciales, pero no suficientes en la vida de un nuncio», sino también «Encontrar, escuchar, dialogar, compartir, proponer y trabajar juntos» son fundamentales<sup>57</sup>.

## 7. La presencia del Papa Francisco es la esfera internacional

El Papa Francisco sucedió a Benedicto XVI que, con un gesto sin precedentes en la historia moderna, renunció al ministerio petrino. Después de solo cinco escrutinios en el conclave, el Cardenal Jorge Bergoglio «venido del fin del mundo», fue elegido Papa y escogió el nombre de Francisco, que con gestos sencillos y llenos de simpatía se ganó rápidamente el cariño del mundo.

Su línea guía queda explícita en la Exhortación Apostólica *Evangelii Gaudium*<sup>58</sup> en la que resalta que la misión fundamental de la Iglesia es la evangelización y en vivir una Iglesia pobre para los pobres, rompiendo con la continuidad de sus predecesores Wojtyla y Ratzinger, porque todos tiene el derecho de vivir la alegría del Evangelio y los cristianos tienen el deber de anunciarlo con nuevos caminos y métodos creativos en consonancia con nuestros tiempos y en sintonía con la Iglesia que crece no por un proselitismo sino por la atracción, es decir por el testimonio creíble de los fieles.

---

57 ACIPRENSA. 17 septiembre 2016.

58 Cf. FRANCISCO. Exh. Apost. *Evangelii Gaudium*, 24 noviembre 2013.

En su relación con la esfera internacional comprende la diplomacia de la Santa Sede tal como la define la misma Iglesia, es decir como un instrumento de evangelización y de construcción de la Iglesia. La diplomacia pontificia al no tener intereses que defender más que la paz y la justicia adquiere una particular relevancia frente a los demás aparatos diplomáticos. Se mueve por una racionalidad espiritual y se orienta hacia la evangelización mediante el diálogo abierto y fecundo<sup>59</sup>. Se destaca el criterio del tiempo como más importante que el espacio y se impone la realidad sobre la ideología, y tiene como sujeto primordial a la persona humana y su entorno social.

El Papa Francisco en el escenario mundial le ha puesto su estilo personal. Su visión de las periferias existenciales en América Latina contrasta con los debates posmodernos de una Europa en crisis cultural. El pontífice se vale de esta diplomacia para la acción misionera de gran escala en sus viajes con implicaciones importantes para el mundo y la Iglesia.

Francisco, asumiendo el dinamismo misionero de la Iglesia y teniendo como privilegiados a los pobres y olvidados, prefiere una Iglesia accidentada, herida y sucia por salir a la calle, que una Iglesia enferma herida por el encierro y la comodidad de agruparse en sus propias seguridades.

En la Exhortación Apostólica el Papa también pone el acento en la necesidad de abrir un diálogo sin prejuicios con todas las realidades; políticas, sociales, religiosas y culturales del mundo, superando límites de toda índole a fin de alcanzar una amplia fraternidad en el mundo. Afortunadamente la Iglesia, superando dificultades internas, ha empezado a dar muestras de un diálogo a corazón abierto y libre con las diversas fuerzas sociales<sup>60</sup>.

Francisco, en continuidad con sus predecesores, considera como una prioridad absoluta el anuncio del Evangelio. Tal como se verifica en el Jubileo

---

59 Cf. J. E. TRASLOSHEROS. *Diplomacia y evangelización con el Papa Francisco*. En: <http://www.voxfides.com/columnas/1156-diplomacia-y-evangelizacion-con-el-papafrancisco>

60 F. DEL GIUDICE. *Manuale di Diritto ecclesiastico*. Chiese, culti e religioni nell'ordinamento italiano, Simone, Casoria, 2016.

extraordinario de 2016 dedicado a la misericordia, los Sínodos por la familia, los jóvenes y el próximo sobre la ecología integral.

La novedad de su mensaje radica en la actitud más dialógica con la que la Iglesia se siente más cercana y atrayente con la problemática del hombre y del mundo contemporáneo.

La fuerza de Francisco por reformar la curia romana influye decididamente en la esfera internacional. Tarea que adquiere relevancia al tener un equipo de ocho Cardenales de su confianza y venidos de todos los rincones del mundo.

En cuanto al ámbito nacional, el Papa Francisco ha manifestado su deseo de estar ya con nosotros y destaca a los santos peruanos como la riqueza esta nación arraigada en la fe.

Los Obispos peruanos han expresado su alegría y regocijo por la llegada del Sumo Pontífice, puesto que uno de los pilares de nuestra Iglesia es la evangelización, la que se realiza para llevar el mensaje de Dios a todos los rincones del planeta. Siguiendo este camino de manera ejemplar, el Papa Francisco recorre diferentes países con su mensaje de fe, alegría y esperanza. Abrigamos la esperanza de que la llegada del Papa y su mensaje a todos los peruanos, con su calidez, su ternura, y su testimonio de vida, contribuirá a que la fe del pueblo se incremente y nos renueve para una mejor experiencia de vida<sup>61</sup>.

Los pastores indicaban que su bondadosa presencia inundará todos los rincones de nuestro país, e iluminará cada espacio del corazón de los fieles peruanos.

---

61 CONFERENCIA EPISCOPAL PERUANA. Mensaje de los Obispo del Perú con ocasión del viaje apostólico de Papa Francisco a Perú, junio 2017.

## 8. La libertad religiosa en las relaciones de la Iglesia y el Perú

Partiendo del principio de la *libertas Ecclesiae*, como la aplicación del ejercicio de la libertad religiosa<sup>62</sup>, se reconoce a ésta como principio fundamental de las relaciones entre la Iglesia y los poderes públicos y todo el orden civil. En este sentido, la libertad religiosa se constituye como principio del sistema político-religioso entre la Santa Sede y el Perú. Por otro lado, no se podrá eliminar o subordinar al sistema político elegido por la Constitución, ya que es un elemento esencial del orden público, de manera que «en una recta ordenación de la comunidad política respecto de las iglesias, la primacía corresponde a la libertad religiosa [...] que debe quedar a salvo cuando en un país se quiera mantener o instaurar la confesionalidad, y en su caso, la unidad religiosa o un régimen concordado»<sup>63</sup>.

En el contexto de la Asamblea Constituyente, la Conferencia Episcopal Peruana, el 19 de julio de 1978 –exactamente dos años antes de la suscripción del Acuerdo entre la Santa Sede y el Perú– propuso un enunciado sobre la libertad religiosa: «El Estado reconoce la libertad religiosa y garantiza los derechos individuales y sociales que de ella se derivan, pudiendo establecer formas de colaboración con las confesiones religiosas»<sup>64</sup>. Esta propuesta fue acogida en un clima de armonía y se constituyó como principio de inspiración cuando la Constitución de 1979 reconoció el derecho de la libertad religiosa. Tal reconocimiento, explícito en la Constitución de 1979, significó, en definitiva, el principio inspirador y vigente de las relaciones entre la Santa Sede y el Perú.

La Constitución peruana en mención reconoce la libertad religiosa en una doble orientación; positiva y negativa. Positivamente –en consonancia con la Declaración *Dignitatis humanae*, 4 y 6–, declara: «Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asocia-

---

62 Cf. Decl. *Dignitatis humanae*, 13.

63 C. CORRAL SALVADOR. *La relación entre la Iglesia y la comunidad*, 166.

64 J. DAMMERT. «Iglesia y Estado», 131.

da [...] El ejercicio público de todas las confesiones es libre, siempre que no ofenda a la moral o altere el orden público»<sup>65</sup>. Negativamente, en el Preámbulo<sup>66</sup>, rechaza: «Toda discriminación por razones de sexo, raza, credo o condición social» y en el artículo 2, 2, declara que: «sin discriminación alguna por razón de sexo, raza, religión». Esta Constitución ahonda la tutela de este derecho manifestado en sus múltiples formas, de allí que, el mismo artículo 2, 17, reconoce el derecho «a guardar reserva sobre sus convicciones políticas, filosóficas y religiosas» y también en el artículo 109, establece que: «La extradición es rechazada si es por motivos de raza y religión». La Constitución en cuestión quiso garantizar verdaderamente el derecho de la libertad religiosa, aún para aquellos que no profesan ninguna religión, de allí que el artículo 63, declara que: «El ciudadano que no profesa creencia religiosa puede prescindir de la invocación a Dios en su juramento», realidad que armoniza perfectamente con los principios del Concilio Vaticano II en la *Dignitatis humanae*, 2 y 4, y en la *Gaudium et spes*, 73.

Esta situación corrobora que la libertad religiosa –que se funda en la dignidad de la persona humana–, constituye el principio fundamental de las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado peruano. A la vez, puede establecerse claramente las concordancias<sup>67</sup> entre las normas constitucionales y los principios inspiradores del Concilio Vaticano II.

Por otro lado, el Estado peruano, ha firmado Convenios con la comunidad internacional sobre la libertad religiosa, que cada vez alcanzan no sólo mayor protagonismo, sino dinamismo jurídico en las diversas declaraciones internacionales. La libertad religiosa, fue ya reconocida como derecho fundamental desde el siglo XVIII. Más recientemente, tanto la Declaración Americana

---

65 Constitución para la República del Perú, 1979, ar., 2, 3.

66 En el Preámbulo se invoca a Dios, en consonancia con la tradición católica que heredó de las Cortes de Cádiz y prosiguió en las Asambleas legislativas que aprobaron las diversas Cartas Magnas de la República a partir del Congreso Constituyente de 1822; cf. J. DAMMERT, «Iglesia y Estado», 132.

67 Las siguientes normas constitucionales coinciden con los principios del Concilio o Vaticano II: Así, el ar., 2, 3 y *Dignitatis humanae*, 4 y 6; el ar., 2, 17 y *Dignitatis humanae*, 2 o 6; el ar., 22 y *Dignitatis humanae*, 5; el ar., 63 y 2, 4, y *Gaudium et spes*, 73.

de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948<sup>68</sup>, han influido en la Constitución Política del Perú y en casi todas las constituciones del Continente americano<sup>69</sup> sobre el reconocimiento de los principios constitucionales de la libertad religiosa.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos declara en el segundo considerando que: «La libertad religiosa constituye una de las aspiraciones más elevadas del hombre»<sup>70</sup> y en su artículo 18, se menciona «a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión». A la vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>71</sup>, en el artículo 18, declara: «el Derecho a tener religión y que la libertad religiosa debe gozar de inmunidad de coacción, lo que alcanza a la libertad de los padres o tutores de elegir para sus hijos la educación religiosa más acorde con sus convicciones, lo mismo que la igualdad religiosa en el trabajo». Por otro lado, la Convención Americana Derechos Humanos<sup>72</sup> o sobre los de 1969 en el artículo 12, destaca la libertad de conciencia y de religión, estableciendo que el contenido de este derecho es conservar, profesar y divulgar su religión o creencias, individual o colectivamente. En esta perspectiva, podemos afirmar que la libertad religiosa, aparece en una triple dirección. En primer lugar, el hecho de ser aceptada la propuesta de la Conferencia Episcopal Peruana<sup>73</sup> –que representando a la población mayoritariamente católica<sup>74</sup>–, presentó los princi-

---

68 Promulgado en la III Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948. En el Perú entró en vigencia el 16 de diciembre de 1966.

69 Cf. L. CARPIO SARDÓN. *La libertad religiosa en el Perú*, 175.

70 P. LOMBARDÍA - J. FORNÉS. «Las fuentes del derecho eclesiástico», 339.

71 Este Pacto internacional entró en vigor en el Perú el 28 abril 1978.

72 Entró en vigor en el Perú el 28 julio 1978, aunque posteriormente experimentó vaivenes jurídicos, hoy nuevamente es reconocida por el Estado peruano.

73 Cf. J. DAMMERT. «Iglesia y Estado», 132; «La propuesta del Episcopado fue deferente y cordialmente acogida por la Presidencia de la Asamblea; los Señores Haya de la Torre, Luís Alberto Sánchez y Ernesto Alayza. Igualmente, los diferentes sectores políticos representantes en la Asamblea recibieron con amplitud dicha propuesta».

74 Según los resultados oficiales de los censos nacionales, se reafirma que la mayoría de la población en el Perú se declara católica. En 1940 se registró el 98.5%; en 1961 el 98.1% y en 1972 el 96.1%. Más recientemente, en 1999, el 90% de la población peruana se declaraba católica; y en el año 2013 la población católica alcanzaba el 88.7%.



pios del Concilio Vaticano II sobre la libertad religiosa, la independencia y autonomía como principios de las relaciones entre el Estado peruano y la Iglesia Católica<sup>75</sup>; en segundo lugar, los artículos que declaran y reconocen la libertad religiosa se inspiran o sintonizan con los principios de la Declaración *Dignitatis humanae*; en tercer lugar, el hecho que la Iglesia Católica y el Estado peruano decidan establecer sus relaciones, partiendo del principio de la libertad religiosa, como derecho fundado en la misma dignidad de la persona humana, a la que sirven –aunque por vías distintas–, ambas sociedades.

A partir de la Constitución de 1979<sup>76</sup>, el Perú dejó de ser un estado confesional, superando todo vínculo con el Estado según el modelo tradicional, mientras que la Iglesia es reconocida como autónoma e independiente de la estructura jurídica del Estado, logrando establecer bases para la mutua y fecunda colaboración en aspectos de interés común. No se trata de una mera separación Iglesia-Estado, ni tampoco de un indiferentismo<sup>77</sup> en materia religiosa, sino del reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia Católica, que es propia de los sujetos con Derecho de Gentes.

Por otro lado, la libertad religiosa es reconocida como un derecho fundamental de la persona humana y base para el establecimiento de las mutuas relaciones entre la Iglesia y el Estado peruano.

La siguiente Constitución Política, la de 1993<sup>78</sup>, ratificó el reconocimiento de la libertad religiosa y la autonomía e independencia de la Iglesia, lo

---

75 Cf. J.L. IDÍGORAS. «Iglesia y Estado en la Constitución peruana», 1. El autor afirma: «La Iglesia peruana ha sentido y actuado en esta ocasión con gran unanimidad y sin conflicto. Y lo mismo podemos decir de otras confesiones. Por poner nada más que una comparación, las tensiones de la Iglesia española sobre materia religiosa en la Constitución promulgada unos meses antes que la nuestra, han sido mucho más vivas. Entre nosotros ha procedido en paz sin que hubiera tensiones ni de una ni de otra dirección».

76 Cf. Constitución para la República del Perú, 1979, ar., 6.

77 Cf. J. MURRAY. «Osservazioni sulla Dichiarazione conciliare», 536.

78 Cf. Constitución Política del Perú, 1993, ars., 2, 2, 3, 18; 50.

mismo hizo el Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución de 2002<sup>79</sup>, que consolidaba la apertura y reconocimiento de la libertad religiosa como principio de las relaciones Iglesia-Estado. A modo de conclusión citamos la intervención de Monseñor Giovanni Lajolo, Sustituto de la Secretaría de Estado para las Relaciones con los Estados, en su intervención sobre la libertad religiosa: «Incluso en los Estados en los que la libertad religiosa se toma muy en serio y donde la Iglesia se puede considerar razonablemente satisfecha, hay siempre algo que no responde de modo adecuado a sus exigencias»<sup>80</sup>. Lo que significa que es un desafío constante reconocer, tutelar y defender este derecho fundamental de la persona.

## 9. El Estado peruano, ni confesional ni laico

Dado que la concepción de la relación Iglesia-Estado, el uso corriente de la palabra laicidad, sugiere una idea ambigua y de sospecha, identificada con irrespeto a la sensibilidad religiosa, sin embargo, la laicidad es un valor reconocido por la Iglesia y asociada con el pluralismo.

Con ocasión del debate del Proyecto de Ley sobre la Reforma de la Constitución de 2002, el Congresista Javier Diez Canseco pidió no sólo excluir del proyecto constitucional «la mención privilegiada que se hace a la Iglesia Católica en el texto constitucional de 1993»<sup>81</sup>, sino demandó un Estado laico para el Perú.

En este contexto, el Estado peruano reconoce a la Iglesia Católica en el Perú por su contribución a la identidad cultural y religiosa de la Nación, y a la vez –como bien lo ha hecho la Constitución Política actual, las Constituciones anteriores y el Proyecto de Ley de la Reforma de la Constitución de 2002–, como un elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, con el que se relaciona según el sistema de coordinación.

---

79 Cf. Proyecto de Ley de la Reforma de la Constitución, 2002, ars., 2, 3, 19; 71.

80 G. LAJOLO. «La libertad religiosa», 3 diciembre 2004.

81 Diario «La República», 9 marzo 2003.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional del Perú en su intento de interpretar el principio de la laicidad del Estado peruano declara en la Sentencia No. 06111-2009-PA/TC que: «nuestro modelo constitucional ha optado por la aconfesionalidad»<sup>82</sup>, aunque también «se autodenomina como laico o ente radicalmente incompetente ante la fe y la práctica religiosa, no correspondiéndole ni coaccionar ni siquiera concurrir, como un sujeto más, con la fe religiosa de los ciudadanos»<sup>83</sup>. Sin embargo, también declara que: «Esta radical incompetencia del Estado ante la fe no significa que, con la excusa de la laicidad, pueda adoptar una actitud agnóstica o atea o refugiarse en una pasividad o indiferentismo respecto del factor religioso, pues en tal caso, abandonaría su incompetencia ante la fe y la práctica religiosa que le impone definirse como Estado laico, para convertirse en una suerte de Estado confesional no religioso. Así, tanto puede afectar a la libertad religiosa un Estado confesional como un Estado “laicista”, hostile a lo religioso»<sup>84</sup>.

El Tribunal Constitucional sostiene, en tres párrafos de esta sentencia, de manera indistinta los términos: laico, laicidad y laicismo, que es precisamente lo que nos ocupa y que no siempre es interpretado ni usado adecuadamente por los operadores del derecho, la justicia, la política e incluso del eclesiástico.

Se puede entender que el Tribunal Constitucional usa el término laico como un derivado de laicidad y laicismo, como queda de manifiesto en el número 24 de la Sentencia en cuestión: el «Estado se encuentra formalmente separado de toda confesión religiosa, y por lo tanto, no proclama como oficial religión alguna, consagrado, en el citado artículo 50 de la Constitución el principio de laicidad del Estado, conforme al cual el Estado declara su “independencia y autonomía” respecto a la Iglesia Católica o cualquier otra confesión religiosa»<sup>85</sup>.

---

82 Tribunal Constitucional. Sentencia, Exp. No. 06111-2009-PA/TC, 27. 7 marzo 2011.

83 Tribunal Constitucional. Sentencia, Exp. No. 06111-2009-PA/TC, 25. 7.

84 Tribunal Constitucional. Sentencia, Exp. No. 06111-2009-PA/TC, 28. 7.

85 Tribunal Constitucional. Sentencia, Exp. No. 06111-2009-PA/TC, 28. 7.

Ciertamente, la jurisprudencia constitucional, además de ser cualificada, también permite vislumbrar cuál es el alcance y sentido de lo que se establece en el ordenamiento jurídico peruano y las implicancias que de él se derivan, lo que además resultarían vinculantes en la práctica jurídica. En este sentido, la jurisprudencia constitucional explica la aconfesionalidad del Estado a partir de algunos caracteres como la incompetencia recíproca, la separación institucional y colaboración del Estado con la Iglesia Católica y otras confesiones, en lo que subyace los principios de la autonomía e independencia de la Iglesia Católica y el Estado peruano y la mutua cooperación de la común vocación de servicio al hombre.

Finalmente, el Tribunal Constitucional termina resaltando el reconocimiento que el Estado peruano hace a la Iglesia Católica, cuando declara que: «Lo que sí es importante matizar, y el modelo constitucional se esfuerza en hacerlo, es que, aunque no existe adhesión alguna respecto de ningún credo religioso en particular, nuestro Estado reconoce a la Iglesia Católica como parte integrante en su proceso de formación histórica, cultural y moral. Interrogarse en torno del porqué de tal proclama no es, por otra parte, intrascendente, habida cuenta de que desde los inicios de nuestra vida republicana (e incluso antes) la religión católica ha sido decisiva en el proceso de construcción de muchos de nuestros valores como sociedad. Sólo así se explica que buena parte de nuestra Constitución histórica coincida con referentes notablemente desarrollados por el pensamiento católico (como ocurre con la dignidad, por ejemplo)»<sup>86</sup>.

## 10. La identidad cristiana del pueblo peruano

La Santa Sede reconoce que la identidad del pueblo peruano hunde sus raíces en el cristianismo, de allí que el vínculo de amistad sea cada vez más estrecho con la Iglesia. San Juan Pablo II, dirigiéndose a los Obispos peruanos en la visita *Ad limina* de 2002, les decía: «La profunda raigambre cristiana del pueblo peruano ha contribuido decisivamente a fraguar la propia

---

86 Tribunal Constitucional. Sentencia, Exp. No. 06111-2009-PA/TC, 26. 7.

identidad, la que se debe salvaguardar por ser un valor irrenunciable»<sup>87</sup> y en 1992 decía al Embajador peruano: «Aún conservo en la memoria del entusiasta y sincero afecto con el que el noble pueblo peruano me acogió en las dos ocasiones en que la Providencia me ha permitido visitar su país»<sup>88</sup>.

Por otro lado, la Santa Sede encuentra motivos suficientes para estrechar las relaciones con el Perú, al reconocer la presencia de los primeros signos de santidad en el Nuevo Mundo y el agradecimiento del pueblo peruano por el don de la fe al conmemorarse el V Centenario de la Evangelización del Nuevo Mundo. «Éste es para el Perú, así como para la comunidad iberoamericana de naciones, un motivo de renovado agradecimiento al Señor por el sublime don de la fe, que habéis sabido conservar fructuosamente durante estos cinco siglos»<sup>89</sup>, señalando al mismo tiempo, que este hecho nos interpela en armonía con las exigencias de la Nueva Evangelización.

Estos valores, han de ocupar un lugar preeminente para asegurar que el desarrollo material y económico se realice teniendo como mira el servicio integral al hombre, sin olvidar el destino eterno al que está llamado<sup>90</sup>.

El Romano Pontífice, ejerciendo su misión de Pastor universal, invitó a los Pastores, sacerdotes y familias religiosas, esforzarse en llevar a cabo la tarea de evangelización, potenciando a la vez los valores humanos y cristianos que constituyen parte esencial del alma noble peruana. A la vez destaca el buen ejemplo de los ilustres hijos de la Nación peruana que se distinguieron en grado heroico en el camino de la santidad,<sup>91</sup> que el Perú ha

---

87 JUAN PABLO II. *Discurso a los Obispos del Perú*, 2 julio 2002.

88 JUAN PABLO II. *Mensaje al Embajador del Perú*, 14 noviembre 1992, 2.

89 JUAN PABLO II. *Mensaje al Embajador*, 14 noviembre 1992, 4.

90 Cf. JUAN PABLO II. *Mensaje al Embajador del Perú*, 13 diciembre 1984, 2.

91 Cf. JUAN PABLO II. *Mensaje al Embajador del Perú*, 13 diciembre 1984, 5. «A este respecto, será para mí un verdadero gozo poder beatificar próximamente a la Venerable Ana de los Ángeles Monteagudo en la misma tierra donde vivió y murió».

ofrecido a la Iglesia y a la humanidad, como Santa Rosa de Lima y San Martín de Porres, Santo Toribio de Mogrovejo, San Juan Macías y San Francisco Solano, la Beata Ana de Monteagudo y otros<sup>92</sup>. Es un valioso patrimonio, recibido con grandes sacrificios, que merece la pena defender.

Ciertamente, la Iglesia en el Perú, trabaja con generosidad y entusiasmo en el cumplimiento de su misión, favoreciendo que los valores morales y la concepción cristiana de la vida, continúen inspirando la vida de los ciudadanos, de modo que tengan en cuenta dichos valores para construir una patria cada vez mejor, más próspera y en la que cada cual vea plenamente respetados sus derechos inalienables.

El Perú, hunde sus raíces en la historia, siendo depositario de ricas herencias culturales y morales. En efecto, la civilización Inca, exponente del esplendoroso pasado del Perú, con el pasar de los siglos se ha amalgamado con la cultura occidental a partir de la llegada del Evangelio, constituyendo a los peruanos en un pueblo profundamente religioso en el que el cristianismo forma parte de su idiosincrasia.

San Juan Pablo II, viendo la consolidación de las mutuas relaciones, animó a continuar por el buen camino emprendido, aprovechando todos los recursos con los que cuenta el alma peruana<sup>93</sup>.

Como consolidación de estas mutuas relaciones, San Juan Pablo II recuerda que, al llegar al Aeropuerto de Lima en su primer viaje apostólico, decía: «Los 500 años de evangelización de esas tierras son una exigencia de construcción de un hombre latinoamericano y peruano más recio en su fe, más justo, más solidario, más respetuoso del derecho ajeno al defender y reivindicar el propio, más cristiano y más humano»<sup>94</sup>.

---

92 Cf. JUAN PABLO II. *Mensaje al Embajador del Perú*, 18 diciembre 1995, 2.

93 Cf. JUAN PABLO II. *Mensaje al Embajador del Perú*, 16 febrero 2001, 2.

94 JUAN PABLO II. Discurso, 1 febrero 1985, 2. Cf. *IBID.*, *Mensaje al Embajador del Perú*, 16 febrero 2001, 7.

Próximos a las celebraciones históricas del Bicentenario, el Perú como en cada época vive una inestabilidad política y una crisis económica, situación que se ve agravada por la pandemia del COVID-19, donde un pequeño elemento deforme de la naturaleza ha puesto en vilo a la humanidad y ha esclarecido la vulnerabilidad de la condición humana y la fragilidad del sistema de salubridad.

Pese a estas adversidades seguimos buscando con optimismo el rumbo del país, celebrar con razones fundadas los logros alcanzados en este Bicentenario y trabajar para que en el próximo las nuevas generaciones se sientan felices y orgullosas de pertenecer a una noble tierra que sueña con sus nobles ideales y legítimas aspiraciones.





## LOS AUTORES

### **Alfonso de los Heros Pérez-Albela**

Abogado graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú; con estudios de Maestría en Derecho del Trabajo y Seguridad Social en la Universidad San Martín de Porres; ha sido ministro de Trabajo y Promoción Social y Presidente del Consejo de Ministros; catedrático de la Facultad de Derecho en la Universidad de Lima; miembro del Consejo Consultivo de la Facultad de Derecho de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y del Consejo Consultivo para la creación de la Facultad de Derecho de la Universidad del Pacífico; presidente del Instituto de Capacitación y Estudios Laborales; presidente del Instituto de Asuntos Públicos y Sociales; vicepresidente del Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana; actualmente es árbitro en el sector privado en materias Civiles, de Recursos Naturales, Legislación Comercial y del Trabajo; presidente del Comité del Centro de Conciliación y Arbitraje de la PUCP; miembro del Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima.

### **Antonio Maldonado Paredes**

Abogado y magister en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Ha servido en la ONU en diferentes países, en ámbitos relativos a la promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, la administración de justicia y la justicia transicional; así como en la investigación de casos graves de violación de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y de gran corrupción; ha sido procurador Ad Hoc del Estado peruano para el Caso Fujimori/Montesinos; junto a su equipo, logró la extradición de Alberto Fujimori desde Chile, entre otros importantes logros.

## **Carla Noemi Palacios Abanto de Olivos**

Economista y egresada de la maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos Público por la Universidad Nacional de Piura; especialista en Gestión de Negocios de Exportación (Business Management System - BMS) y Servicios de Desarrollo Empresarial en la Universidad Privada Boliviana; Trainer of Trainers en análisis de mercados por el Centro de Comercio Internacional- ITC-; especialista en Gestión Pública y Sistema Inversión Pública por la Escuela Nacional de Gestión Pública y coordinadora del Instituto de Estudios Social Cristianos para Piura. Se ha desempeñado como funcionario público y privado promoviendo la implementación de proyectos de exportación, obra por impuestos e innovación y desarrollo para la industria; ha formulado proyectos ganadores para el programa de apoyo a clúster y se ha desempeñado como docente y consultor en temas de Economía Social de Mercado, innovación empresarial e implementación de planes y programas.

## **Carlos Blancas Bustamante**

Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); magister en Humanidades y catedrático de la Facultad de Derecho en los cursos de Derecho Constitucional, Derecho Electoral y Derecho del Trabajo; también es profesor de la Maestría de Derecho Constitucional y Derecho del Trabajo y Seguridad Social; ha sido ministro de Trabajo y Promoción Social, ministro de Justicia y diputado Nacional. Es titular del Estudio "Carlos Blancas Bustamante, Abogados" y condecorado por el Gobierno del Perú con la "Orden del Trabajo"; presidente de la Comisión de Expertos del Proyecto de Ley General del Trabajo. Autor de varios libros, ensayos y artículos de su especialidad. Designado como exalumno Distinguido de la PUCP en el 2017 y miembro de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

## **Eduardo Gómez de la Torre Freundt**

Magister en Economía por la Universidad de Wales del Reino Unido; arquitecto de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI); profesor principal del posgrado en la Facultad de Ingeniería Económica, Estadística y Ciencias Sociales (FIEECS) y en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes (FAUA) de la UNI, donde fue Jefe de su Sección de Postgrado; ha sido jefe del Área de Acondicionamiento del Territorio en "ORDESUR-INP", Arequipa; primer Director Regional de la Oficina para la Región Metropolitana del Instituto Nacional de Planificación. Funcionario de la OIT en Sierra Leona, África; gerente general de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP); director del "Consejo Nacional de Descentralización"; director del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR) y del Instituto de Urbanismo y Planificación del Perú (IUPP), así como fundador y primer secretario general de la Sociedad Peruana de Planificación.

## **Erika Valdivieso López**

Abogada y magíster en Derecho Privado Empresarial (UDEP); postgrado de especialidad en Derecho de la Empresa (PUCP); postgrado de especialidad en Bioética y Biojurídica y postgrado de especialidad en Metodología de la Investigación (USAT); fue decana de la Facultad de Derecho y del Instituto de Ciencias para el Matrimonio y la Familia de la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo de Lambayeque; autora de libros y revistas especializadas en el Perú como en el extranjero.

## **Fernando Carbone Campoverde**

Médico cirujano egresado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; diplomado en Salud Internacional del Instituto de Salud Carlos III, Ministerio de Sanidad de España; magister en Gestión y Organización de Redes y Servicios de Salud, Universidad de Barcelona, España; asesor del Despacho Ministerial de Salud en materia de gestión en salud, atención primaria de salud y primer nivel de atención; coordinador de Proyectos de *Medicus Mundi* Navarra, Aragón y Madrid; exintegrante del equipo de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, APCI; creador y expresidente del Consejo Nacional de Salud; exministro de Salud; docente universitario de postgrado (Universidad Católica Sedes Sapientiae, Universidad del Pacífico, entre otras); conferencista y autor de diversas publicaciones en planeamiento estratégico y desarrollo organizacional en salud, gestión pública en salud, desarrollo integral para la superación de la pobreza, planificación familiar integral, bioética y bioderecho, salud integral e incluyente.

## **Jaime Montoya Ugarte**

Bachiller en Economía; diplomado en Gerencia Social; egresado de la maestría en Gerencia Social y del Programa de Contabilidad de la Pontificia Universidad Católica del Perú; con experiencia en dirección, planificación, gestión e investigación en la Administración Pública; ha trabajado en el Ministerio de Cultura, en el Congreso de la República y en la Municipalidad de Lima Metropolitana; ejecutivo de empresas en el sector privado; docente universitario en Planeamiento Estratégico, expositor en eventos nacionales e internacionales sobre Gestión y Políticas Públicas; publicaciones sobre Políticas Públicas de Descentralización, Reforma del Estado, Reforma del Parlamento, Participación Ciudadana y Municipalidades; director de CENADEC (Asociación dedicada a la difusión de temas medioambientales).

## **Javier Colina Seminario**

Abogado por la Universidad Nacional de Trujillo; magister en Educación con mención en Psicología en la Educación por la Facultad de Teología y Pontificia Civil de Lima; estudios de doctorado en Derecho de Familia por la Universidad de Zaragoza y escritor en la revista Testimonio del Instituto de Estudios Social Cristianos.

## **Jorge Luis Vallejo Castello**

Politólogo, egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú; diplomado en Humanismo y Competencia Política por el Centro de Investigación Social Avanzada de México; exdirector ejecutivo de la Red Latinoamericana de Jóvenes por la Democracia; miembro del Instituto de Estudios Social Cristianos; especialista en la Dirección de Participación Ciudadana de la Dirección General de Seguridad Democrática del Ministerio de Interior.

## **José Luis Pérez Guadalupe**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto; máster en Administración y Habilidades Directivas por CENTRUM - EADA de Barcelona; máster Universitario en Criminología por la Universidad del País Vasco; magíster en Antropología y licenciado en Educación por la Pontificia Universidad Católica del Perú; licenciado canónico y magíster en Sagrada Teología por la FTPCL; licenciado en Ciencias Sociales por ILADES - Pontificia Universidad Gregoriana; profesor investigador de la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico. En cuanto a sus investigaciones y asuntos de interés se ha especializado en temas de religión, ética y responsabilidad social, así como en estudios criminológicos y penitenciarios. Autor de una docena de libros sobre política, movimientos religiosos, seguridad ciudadana y ejecución penal; ex ministro de Estado en el Despacho de Interior y expresidente del Instituto Nacional Penitenciario.

## **José Tubino Arias Schreiber**

Máster en Estudios Ambientales, Desarrollo Agrícola y Rural; estudió Zootecnia en la Universidad Nacional Agraria La Molina y en la York University, Toronto, Canadá; ha sido representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO en Brasil, Bolivia y El Salvador; director asistente y oficial de la Dirección General del Programa Internacional del Ministerio Federal de la Agricultura y Alimentación, Ottawa, Canadá; Oficial Principal, División de Asuntos Multilaterales, Dirección General de Programas Internacionales, Ministerio Federal de Agricultura y Alimentación, Ottawa, Canadá; Oficial Principal del Programa de Desarrollo Agrícola, Recursos Naturales Renovables y Desarrollo Rural, Servicios Universitarios de Ultramar, CUSO, Ottawa, Canadá.

## **Kathleen Zegarra Delgado**

Abogada y Consultor Ambiental; especialista en políticas públicas por la Fundación Alemana Konrad Adenauer- Oficina Montevideo, Uruguay; especialidad en Cambio Climático por el Banco Mundial; estudios de maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Nacional Mayor De San Marcos; docente en Problemática Ambiental en la Universidad Católica de Trujillo, Benedicto XVI; representante de Perú en el Evento Internacional "La Economía de Francisco", organizado por el papa Francisco; ex evaluador ambiental en el Ministerio de la Producción.

### **Mauricio Zeballos Velarde**

Filósofo, educador y magister en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú; profesor de la PUCP desde el año 2003 y también de otras universidades como la Universidad Científica del Sur y la Universidad Católica de Trujillo; ha sido consultor del Ministerio de Educación del Perú en el Programa de Educación en Áreas Rurales y en la Dirección de Investigación y Supervisión Educativa; ha realizado investigaciones sobre temas de educación ambiental y educación en valores; miembro del Instituto de Estudios Social Cristianos y autor de diversos artículos en revistas especializadas e indexadas.

### **Milagros Campos Ramos**

Abogada y magister en Ciencia Política; profesora de Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario; integra el Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina; miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional e integró la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política; fue miembro de la Corte de Arbitraje del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la PUCP; ha realizado diversas publicaciones en materia constitucional y parlamentaria.

### **Nadia Paola Iriarte Pamo**

Abogada por la Universidad Católica de Santa María de Arequipa; magíster en estudios avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid, España; especialista en Ciencia Política y Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid; asesora Jurisdiccional del Tribunal Constitucional y profesora en la Academia de la Magistratura.

## **Luisa Nelly Galarza Lucich**

Arquitecta de la Universidad Nacional de Ingeniería, con especialización en Ordenación del Territorio por la Universidad Politécnica de Madrid (1979-1980); ha trabajado en el Instituto Nacional de Planificación y otras instituciones del sector público; ha coordinado y desarrollado múltiples proyectos públicos y privados, de desarrollo regional, planeamiento territorial y Medio Ambiente a nivel nacional y para varios departamentos; consultora en Ordenamiento Territorial con entidades Bilaterales especialmente con el BID-MINEM (2004-2007), llegando a ser coordinadora del GTCI-Camisea en el "Programa de Fortalecimiento Institucional y Apoyo a la Gestión Ambiental y Social del Proyecto Camisea" donde se desarrollaron seis planes base de ordenamiento Territorial del ámbito de Camisea; ha publicado varias obras sobre el tema con los auspicios del CEPLAN, PNUD, INADE, BID-MINEM y ha ejercido la docencia en las Universidades de San Marcos y Federico Villarreal.

## **Oscar Schiappa-Pietra Cubas**

Abogado y vocal de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional. Actualmente es candidato al doctorado por la Universidad de Salamanca, España; magister en Derecho Internacional y Comparado de la George Washington University; magister en Gestión Pública por la Kennedy School Government, Harvard University; magister en Derecho con mención en Derecho Internacional Económico por la Pontificia Universidad Católica del Perú; catedrático de CENTRUM PUCP; columnista del Portal de RPP; ha sido funcionario del PNUD; asesor de la Presidencia del Consejo de Ministros; asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores; director Ejecutivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional-APCI, entre otros cargos.

## **Pbro. Juan Roger Rodríguez Ruiz**

Doctor en Derecho Canónico por la Pontificia Universidad Gregoriana (Roma); doctor en Educación por la UNED – España; rector de la Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote; ha publicado libros sobre la relación Iglesia-Estado y diversos artículos científicos sobre Derecho Canónico y Educación; es evaluador del sistema universitario peruano SI-NEACE; ha sido Vicario General de la Diócesis de Chimbote; director Fundador de la Revista científica *In Crescendo*; decano de la Facultad de Educación y Humanidades y rector de la Catedral de Chimbote.

## **Percy Táborny Andrade**

Economista y graduado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; ha sido vicedecano del Colegio de Economistas del Perú y secretario del Consejo Ejecutivo del Freedom; vicepresidente y secretario Nacional de Política y secretario Nacional de Plan de Gobierno del Partido Popular Cristiano; viceministro de Turismo y regidor del Consejo Provincial de Lima y representante del PPC en el Acuerdo Nacional. Ha tenido actividades directivas, de asesoría y consultoría en el campo económico y financiero de empresas grandes y medianas a nivel nacional e internacional, cumpliendo labores de dirección, presidencia y vicepresidencia; asesor de alto Nivel y gerente general de empresas en las áreas de: Banca, Industrias, Electricidad, Comercio, Construcción, Medios de comunicación y Turismo; asimismo, en Hotelería, Minería, Salud; también ejerció de profesor universitario y ha escrito libros, revistas y periódicos; conferencista nacional e internacional en temas de su especialidad.







SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)

PÁGINA WEB: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)

TELÉFOS. 332-3229 / 424-8104 / 424-3411

MARZO 2021 LIMA - PERÚ



**Comentario al libro:**  
**Perú 2021 - 2026**  
**Propuestas de gobierno desde el Social Cristianismo**

El Perú es un país con graves signos de fragmentación social, política, económica, cultural, ética y religiosa. Esta situación, entre otras causas, se debe a la carencia de una articulación de propuestas a corto, mediano y largo plazo. Considero importante y oportuna la contribución de diversos especialistas con motivo del bicentenario de la independencia nacional y de las próximas elecciones generales. Presentan propuestas de políticas públicas desde la perspectiva del pensamiento social de la iglesia, con principios y valores para enfrentar problemas y situaciones complejas y prioritarias de nuestra realidad nacional.

**Pedro Cardenal Barreto Jimeno S.J.**  
Arzobispo Metropolitano de Huancayo  
Primer Vice Presidente de la Conferencia Episcopal Peruana.