

**MARTÍN TANAKA**  
EDITOR

**2021**

**LAS ELECCIONES  
Y EL BICENTENARIO**

**¿Oportunidades desperdiciadas  
o aprovechadas?**



2021: LAS ELECCIONES Y EL BICENTENARIO  
¿OPORTUNIDADES DESPERDICIAS O APROVECHADAS?



Martín Tanaka  
Editor

# 2021: LAS ELECCIONES Y EL BICENTENARIO

¿Oportunidades desperdiciadas o aprovechadas?



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

*2021: las elecciones y el bicentenario*  
*¿Oportunidades desperdiciadas o aprovechadas?*  
Martín Tanaka, editor

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2021  
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú  
feditor@pucp.edu.pe  
www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:  
Fondo Editorial PUCP

Primera edición digital: marzo de 2021

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o  
parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

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

# ÍNDICE

Siglas, acrónimos y abreviaturas	11
Presentación <i>Carlos Garatea</i>	15
Universidad y Estado <i>Eduardo Dargent Bocanegra</i>	19
Introducción <i>Martín Tanaka</i>	23
<b>I. APORTES AL DEBATE ELECTORAL Y AL GOBIERNO 2021-2026</b>	
Los retos de la economía pospandemia <i>Alonso Segura Vasi</i>	31
Reforma del Servicio Civil: avances y desafíos <i>Guiselle Romero Lora</i>	39
Reflexiones sobre algunos temas pendientes del sistema de administración de justicia <i>Ana Teresa Revilla Vergara</i>	47
Las políticas anticorrupción en el Perú y retos para el futuro próximo <i>Yván Montoya</i>	55
El sector educación, las opciones y desafíos que tendrá el próximo gobierno <i>Flavio Figallo R.</i>	65

Políticas para empoderar a los docentes en nuevos escenarios <i>Luis Sime Poma</i>	73
La lucha contra la pobreza monetaria en el próximo gobierno <i>Pedro Francke</i>	79
Los retos del sistema de salud peruano <i>Camila Gianella Malca</i>	85
Perspectivas del aseguramiento universal en salud <i>Edmundo Beteta</i>	91
La Amazonía y sus pueblos indígenas: desafíos en el contexto del bicentenario <i>Oscar Espinosa</i>	97
Violencia de género, argumentación racional y corrupción en la justicia <i>Rocío Villanueva Flores</i>	103
Desafíos y prioridades: la salud mental de adolescentes y jóvenes en el Perú <i>Cecilia Chau</i>	109
Agenda de derechos humanos: urgencias para 2021 <i>Elizabeth Salmón</i>	115
Reflexiones acerca de la gestión ambiental en el Perú <i>Ana Sabogal Dunin Borkowski</i>	121
Minería: motor económico peruano, desafíos para la política pública y para el desempeño empresarial <i>Silvia Rosas</i>	127
Desafíos internacionales para la política exterior peruana <i>Oscar Vidarte</i>	133
<b>II. EL PERÚ EN LA ENCRUCIJADA DEL BICENTENARIO</b>	
El Perú y su pasado remoto: entre las imágenes y el legado <i>Rafael Vega-Centeno Sara Lafosse</i>	141
La nación como plebiscito colectivo cotidiano ante el desafío de una historia inclusiva <i>Claudia Rosas Lauro</i>	147

Cultura e identidad: celebración y crisis en el bicentenario del Perú <i>Gisela Cánepa</i>	153
Las emociones y la exaltación de lo nacional a través de la música en el Perú <i>Raúl R. Romero</i>	159
Desinventando y reinventando la diversidad lingüística y cultural <i>Virginia Zavala</i>	165
El verde más diverso: el fascinante mosaico lingüístico de la Amazonía <i>Roberto Zariquiey</i>	171
Ética y democracia <i>Miguel Giusti</i>	179
La PUCP y la identidad nacional <i>José de la Puente Brunke</i>	185
<b>III. HACIA EL FUTURO</b>	
COVID-19: catalizador de las universidades de investigación en el Perú <i>Alberto Gago</i>	195
El nacimiento de la industria peruana de dispositivos médicos <i>Benjamín Castañeda</i>	201
Datos, algoritmos, política y complejidad social <i>José Manuel Magallanes Reyes</i>	207
Información oportuna, confiable y relevante para atender poblaciones vulnerables y prevenir futuras epidemias <i>Gabriela Salmón Mulanovich</i>	215
¿Y si viene un terremoto? <i>Nicola Tarque, Sandra Santa Cruz, Marcial Blondet</i>	221
Infraestructura, desarrollo y medio ambiente <i>Ramzy Kahhat</i>	229
Notas sobre el futuro digital del Perú <i>Eduardo Villanueva Mansilla</i>	233
El diálogo público y la fuerza de las razones <i>Pablo Quintanilla</i>	239



## SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACV	Análisis de Ciclo de Vida
AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
Alba	Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
Cetpro	Centro de educación técnico-productiva
CGR	Contraloría General de la República
CIES	Consortio de Investigación Económica y Social
CITE	Centros de innovación productiva y transferencia tecnológica
Conam	Comisión Nacional de Medio Ambiente
CyT	Ciencia y Tecnología
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
ECA	Estándares de Calidad Ambiental
EIA	Estudios de Impacto Ambiental
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
EJE	Expediente Judicial Electrónico
Endo	Encuesta Nacional Docente

FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Fondecyt	Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica
Fondep	Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana
FSC	Forest Stewardship Council [Consejo de Administración Forestal]
Gafa	Google, Apple, Facebook y Amazon
Gerdis	Grupo de Gestión de Riesgos de Desastres en Infraestructura Social y Vivienda de Bajo Costo
GORE	Gobierno Regional
IAFAS	Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud
IDEHPUCP	Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP
IDSC	Índice de Desarrollo del Servicio Civil
IGP	Instituto Geofísico del Perú
IGSS	Instituto de Gestión de Servicios de Salud
Indecopi	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IRA	Instituto Riva-Agüero
IST	Instituto superior tecnológico
LGBTI	Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales
LMP	Límite Máximo permisible
LSC	Ley del Servicio Civil
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Mercosur	Mercado Común del Sur
Minagri	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
Minam	Ministerio del Ambiente
Mindef	Ministerio de defensa
Minedu	Ministerio de Educación
Minsa	Ministerio de Salud
Mintra	Ministerio del Trabajo

*Siglas, acrónimos y abreviaturas*

NSSR	The New School for Social Research
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCMA	Oficina de Control de la Magistratura
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organismo Mundial de la Salud
ONG	Organización no Gubernamental
ONP	Oficina de Normalización Previsional
Osinfor	Organismo de Supervisión los Servicios Forestales y de Fauna Silvestre
PBI	Producto Bruto Interno
PBS	Plan de Beneficios en Salud
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEAS	Plan Esencial de Aseguramiento en Salud
Planagerd	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
Prosur	Foro para el Progreso de América del Sur
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
RCD	Residuos de la Construcción y Demolición
RPE	Resolución de Presidencia Ejecutiva
RR.HH.	Recursos Humanos
SAGRH	Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos
Senace	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
Sernanp	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIGEP	Sistema Integrado de Gestión de las Personas

Sinadef	Sistema Informático Nacional de Defunciones
Sineace	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SIS	Seguro Integral de Salud
Sisfoh	Sistema de Focalización de Hogares
Sunedu	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
Sutep	Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú
TC	Tribunal Constitucional
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas

## PRESENTACIÓN

Llegamos a nuestro bicentenario y a una nueva elección presidencial en un contexto doloroso y de mucha incertidumbre. Las pérdidas humanas, los golpes a la economía y los límites que tenemos como comunidad política al momento de enfrentar desafíos que nos afectan a todos —y que se repita el patrón por el que unos, los más pobres, son más afectados que otros— serán vinculados siempre con el año 2021. Pero de la misma forma como estos duros momentos nos han ayudado a revalorar muchas de las cosas que dan sentido a la vida —como la familia, la amistad o la solidaridad—, la crisis nos ha permitido reforzar la convicción en los principios que nos identifican desde nuestra fundación y en las actividades que promovemos y realizamos en las universidades peruanas y, en particular, en la nuestra.

Asimismo, la crisis mostró la importancia de la investigación y la innovación a quienes están lejos de estas discusiones. Desde las ciencias naturales y sociales, las humanidades o la ingeniería, pudimos ver cómo los miembros de nuestra comunidad aportaron al país en el momento en que más se necesitaba. También apreciamos el valor de la educación para las familias de nuestros estudiantes, que en los tiempos más duros apoyaron la continuidad de sus estudios. Este compromiso nos recuerda y señala la responsabilidad que tenemos de brindar una edu-

cación de calidad que contribuya con el conocimiento, la formación de ciudadanos y el desarrollo del país.

Este libro sobre nuestro 2021, de acceso abierto, es un aporte de la comunidad docente PUCP para que los interesados puedan apreciar las diversas formas en que la universidad piensa al Perú, dialoga con sus problemas y propone soluciones. Nos presenta, además, reflexiones de miembros de nuestra casa de estudios en tres niveles: lo que somos como país tras doscientos años de vida común, las propuestas para enfrentar los problemas del Estado y las políticas públicas en un contexto electoral, y algunos ensayos de prospectiva sobre lo que serán los retos del país en los próximos años. Mediante exposiciones breves y sencillas, pero con calidad académica y rigor analítico, se busca llegar a un mayor número de lectores.

Desde el índice, el interesado advertirá la amplitud y la diversidad temáticas del contenido, un reflejo de nuestra realidad cotidiana y de los procesos vividos desde 1821 por un país en permanente construcción. Por ejemplo, el lector tendrá la oportunidad de acercarse a diagnósticos y propuestas sobre salud pública, educación básica, política ambiental o innovación biomédica. Apreciará el desafío y la urgencia de establecer un sistema de prevención de desastres y de reforzar la atención a la salud mental de los jóvenes. Conocerá los principales avances y las tareas pendientes en la lucha contra la corrupción, la reforma de la justicia y los cambios en el servicio civil. Aprenderá sobre la diversidad lingüística del país, la necesidad de valorarla y reconocerla. Entenderá mejor por qué hay que apostar por la investigación científica y la innovación en un mundo cambiante con nuevos desafíos. Evaluará nuestros retos en la prevención de epidemias, la transformación digital y el manejo de datos para un mejor gobierno. Y conocerá los procesos que nos han formado como esta comunidad particular, rica en diversidad y cultura, pero que todavía no logra asegurar suficientes espacios de diálogo ni el reconocimiento y la solidaridad como prácticas espontáneas y habituales en nuestra vida diaria.

Debemos insistir en la importancia de la reflexión y de la mirada a largo plazo cuando se habla de las universidades y del país que queremos dejar a las futuras generaciones. Este libro discurre por todos esos posibles niveles, los impactos de corto y largo plazo, al mismo tiempo que nos indica problemas y urgencias que no suelen ocupar el debate público y que no aparecen cuando se discute en torno del desarrollo del Perú. Las páginas siguientes son, así, una invitación a empezar el diálogo que tenemos pendiente desde hace mucho.

**Carlos Garatea**<sup>1</sup>  
Rector

---

<sup>1</sup> Doctor en Filología Románica por la Universidad de Múnich (Alemania). Profesor principal del Departamento de Humanidades. Rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú.



## UNIVERSIDAD Y ESTADO

La PUCP siempre ha tenido un vínculo muy cercano con el Estado y la burocracia. Desde sus inicios, egresados de nuestra universidad han sido funcionarios públicos: las facultades de Derecho, Educación, Ingeniería, Ciencias Sociales, entre otras, han aportado profesionales valiosos para el Estado peruano. Nuestros posgrados, además, han sido espacios de especialización para estos funcionarios. Pero más allá de esta larga y fructífera relación, creo no equivocarme al señalar que en las últimas dos décadas este vínculo entre la PUCP y el Estado se ha hecho mucho más fuerte y variado.

Para comenzar, la formación nos ha aproximado al Estado. Hoy educamos poniendo más énfasis y atención en el servicio público que en el pasado. Basta con ver distintos programas de pre y posgrado para comprobarlo. La Facultad de Gestión y Alta Dirección, creada en 2004, tiene, por ejemplo, una mención de gestión pública. Asimismo, muchos estudiantes de Ciencia Política, carrera abierta en 2005 en la Facultad de Ciencias Sociales, ven en el Estado su principal destino laboral. Se suma a dicha carrera una nueva en Relaciones Internacionales que también incrementará la relevancia de la PUCP para nuestras agencias estatales centradas en la política internacional. La Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, por su lado, creada en 2009, ofrece posgrados para quienes quieran especializarse en la función pública como en la ciencia

política. Y cabe indicar también que una serie de maestrías tienen relación con ministerios e instituciones estatales que buscan fortalecer las capacidades de sus integrantes.

Pero también la investigación e innovación muestran más y distintas formas de diálogo constructivo entre nuestra universidad y el Estado. La investigación ha crecido sustancialmente en la PUCP en estos años, como se muestra en el ascenso en *rankings* universitarios y proyectos de investigación e innovación desarrollados. Estudios sobre desastres naturales, salud pública, violencia de género, medio ambiente, políticas de juventud, minería, entre otros, nutren la actividad del Estado con información relevante para la adopción e implementación de políticas públicas. Y viceversa; mejores políticas estatales de financiación y promoción de la investigación desarrollados en los últimos años se imbrican con estos esfuerzos para producir resultados de calidad.

Pero el efecto positivo de un centro de estudios no solo se da en la colaboración o apoyo. La investigación y la docencia en nuestra universidad es crítica, es su sello de origen. Sea que nos centremos en grandes procesos históricos que nos permiten entender lo que somos hoy como comunidad o en evaluar el respeto del Estado frente a los derechos humanos, los y las docentes PUCP hacen un aporte fundamental al país al mostrar aquello en lo que falla el Estado, dónde no actúa de acuerdo con los ideales republicanos e igualitarios que supuestamente guían su acción. La producción intelectual estudia y alerta sobre nuestros legados estatales, sus cargas, errores y promesas.

Esa función crítica de la universidad es invaluable y evita que la proximidad entre ella y el Estado se pueda convertir en una relación de complicidad. La mirada del investigador que no depende del Estado ni del privado para su actividad es crucial en una democracia sana. Promover esta mirada crítica, de revisión continua al Estado, es también una forma de construir una mejor comunidad política desde la universidad.

Pues bien, este libro es un ejemplo de estas múltiples formas de relación entre Estado y universidad que vemos en la PUCP. Presenta a investigadores de la casa reflexionando desde distintos registros sobre temas cruciales para el país que dialogan tanto con nuestra coyuntura electoral como con procesos de más larga duración en nuestro bicentenario. Plantea, además, retos que tendrá que afrontar un país de ingreso medio como el nuestro en el futuro: desafíos de política exterior, desarrollo digital, investigación científica, el manejo de datos, entre otros. Explora, asimismo, nuestros legados históricos y nuestras deudas de política pública en temas fundamentales como la educación intercultural, la violencia de género, el reconocimiento de nuestra diversidad lingüística o la protección del medio ambiente, por mencionar algunos.

El trabajo busca aportar así a una discusión de fondo; reflexiona sobre lo que somos tras doscientos años de vida común y discute los problemas que nos muestra (y nos deja) una pandemia que desnudó todas nuestras costuras. Hay en este esfuerzo colectivo un mensaje poderoso: busquemos que, de pasar por otra crisis similar, nuestras urgencias básicas de protección social y buen gobierno no vuelvan a ser las mismas. Que hagamos todo lo posible para estar algunos peldaños por encima de nuestra dura y amarga vulnerabilidad actual. Para ello, es esencial el diálogo entre Estado y universidad.

**Eduardo Dargent Bocanegra<sup>1</sup>**

Director Académico de Relaciones Institucionales

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Texas en Austin. Director Académico de Relaciones Institucionales y docente del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP.



## INTRODUCCIÓN

Martín Tanaka<sup>1</sup>

Los artículos que componen este libro buscan aportar al debate alrededor de dos grandes sucesos que marcarán la discusión en 2021 en el Perú: la realización de las Elecciones Generales y la celebración del bicentenario republicano. Nos anima la esperanza de que en el futuro podamos hablar del aprovechamiento de oportunidades que se nos presentan en esta encrucijada, y no nos lamentemos por haberlas perdido.

El libro está dividido en tres secciones: una centrada en la elaboración de diagnósticos y recomendaciones de política pública alrededor de temas centrales para el país en el actual contexto electoral<sup>2</sup>; una segunda, compuesta por reflexiones de carácter más general, que evalúan el recorrido del país en los doscientos años de historia republicana;

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas y docente del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP.

<sup>2</sup> Es importante mencionar que la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, como parte de una iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), ha elaborado un conjunto de documentos de política pública, de naturaleza más técnica, destinados a incidir sobre el debate electoral. Esos documentos estuvieron a cargo de Roxana Barrantes (minería y desarrollo), Norma Correa (política social), Juan Carlos Dextre (movilidad sostenible), Stéphanie Rousseau (género) y Mayén Ugarte (reforma de la Administración Pública).

y una tercera, que explora nuevos desafíos que enfrentará el país hacia el futuro.

El libro es fruto de una iniciativa de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, y de la Dirección Académica de Relaciones Institucionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Buscamos construir una publicación que en conjunto exprese buena parte de la diversidad de nuestra casa de estudios, que cubre muy diferentes especializaciones, intereses, aproximaciones a los problemas y orientaciones políticas, pero que comparten un común compromiso con el país y con la solución de sus problemas. Asimismo, quisimos que este libro dé cuenta de la experiencia de investigación y reflexión de los autores, pero que al mismo tiempo llegue a un público amplio, a una ciudadanía que aspira y necesita estar informada y tener elementos que alimenten su propia reflexión sobre el significado del bicentenario y los retos que afrontaremos como país en el futuro.

Este volumen está compuesto por treinta y dos textos que cubren un gran abanico de temas. La primera parte tiene dieciséis trabajos que buscan aportar al debate y a la reflexión en el contexto de las Elecciones Generales. Como sabemos, estos comicios son particularmente elocuentes de la debilidad extrema de los partidos políticos, de su poca claridad ideológica y programática, que se expresa en la precariedad de sus cuadros profesionales y técnicos, y de lo poco precisas de sus propuestas gubernamentales. En este contexto, el papel de las universidades y los centros de investigación es muy importante para poner al alcance de los candidatos y de las autoridades electas el conocimiento y las recomendaciones de política del mundo académico, y participar así del debate sobre estas. El ánimo no es, por supuesto, asumir la «superioridad» del conocimiento generado en los claustros universitarios, pero sí involucrarse activamente en un debate con los políticos y las autoridades, con los funcionarios públicos y con las organizaciones de la sociedad civil, del cual deberían consensuarse políticas de Estado que logren continuidad en el tiempo, requisito indispensable para que sean fructíferas.

Partimos, de esta forma, de un texto centrado en los desafíos que enfrentará el país desde un ángulo macroeconómico, signado por una coyuntura muy difícil: con menores niveles de ingreso, mayores niveles de endeudamiento y, al mismo tiempo, mayores y más exigentes demandas de gasto (Alonso Segura). Atender estos desafíos requiere necesariamente un Estado más eficiente y eficaz, para lo cual la reforma de la Administración Pública y la implementación de un servicio civil resulta crucial (Guiselle Romero). Necesitamos una economía más sólida que promueva el desarrollo, un mejor Estado, pero también reformas institucionales en sus áreas clave. Así, es muy importante consolidar los avances registrados en los últimos años en cuanto a la reforma de la justicia (Ana Teresa Revilla) y en el combate a la corrupción (Yván Montoya); así como en la reforma de la educación (Flavio Figallo), que tiene como actor central a nuestros docentes (Luis Sime).

La pandemia ha puesto en el centro de nuestra atención las carencias de nuestro sistema de salud, expresadas tanto en la debilidad del liderazgo y rectoría del Minsa (Camila Gianella) como en las dificultades para asegurar el acceso de toda la población a una atención de calidad (Edmundo Beteta); y, en general, la necesidad de desarrollar una red de protección social capaz de atender a nuestra población más vulnerable (Pedro Francke), dentro de la cual destacan los pueblos indígenas (Oscar Espinosa). Otros segmentos de la ciudadanía en situación de vulnerabilidad que necesitan políticas específicas son las mujeres (Rocío Villanueva) y nuestros jóvenes (Cecilia Chau), todo esto dentro de políticas estatales que sigan enfoques basados en la defensa y la promoción de los derechos humanos (Elizabeth Salmón). Finalmente, esta primera parte del libro termina con el análisis de los desafíos y las alternativas de política en áreas sectoriales clave como la política ambiental (Ana Sabogal), el desarrollo de la actividad minera sostenible (Silvia Rosas) y la política exterior en un entorno internacional altamente cambiante (Oscar Vidarte).

La segunda parte del libro está compuesta por ocho artículos que se ubican en el marco de la celebración de los doscientos años de nuestra vida republicana. El año 2021 nos invita a combinar la mirada del corto plazo —de la coyuntura electoral— con la de largo plazo, una mirada de nuestro desempeño como república, con sus luces y sombras, logros y enormes desafíos pendientes. El Perú es un país con raíces y una historia muy larga en su territorio, con patrones de asentamiento y dinámicas de construcción de la autoridad política muy complejos, sobre las cuales se construyen imágenes del pasado y discursos sobre nuestra identidad y nacionalidad (Rafael Vega-Centeno, Claudia Rosas), de todo aquello que nos representa, como «nuestra» música y cultura (Raúl R. Romero), que debemos «deconstruir» críticamente. Parte de esa deconstrucción implica evitar narrativas complacientes que limitan la imagen del país a una «marca» y buscar una identidad inclusiva y diversa (Gisela Cánepa).

Parte de ello implica tomar plena conciencia de nuestra gran diversidad cultural y de la histórica subordinación de nuestra población indígena, andina y amazónica, expresada, por ejemplo, en el examen de nuestra diversidad lingüística (Virginia Zavala, Roberto Zariquiey). Finalmente, esta sección cierra con una reflexión sobre el trasfondo ético que requiere nuestro proyecto de república (Miguel Giusti) y el papel de nuestra querida PUCP en el debate sobre nuestra identidad nacional (José de la Puente B.) durante sus más de cien años de historia, tradición que quisiéramos continuar con este volumen.

La tercera parte, también con ocho artículos, explora algunos de los desafíos nuevos que enfrentará el país hacia el futuro. Nuestro país tiene el reto de solucionar problemas históricos todavía no resueltos, pero además el de enfrentar nuevos, que se presentan con cada vez mayor urgencia. Algunos de ellos, hechos muy evidentes en los meses pasados, marcados por la pandemia: la promoción de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico (Alberto Gago), que debe complementarse con políticas públicas que incentiven el desarrollo de tecnologías

que, por ejemplo, permitirían el desarrollo de una industria peruana de dispositivos médicos (Benjamín Castañeda). Investigación que se beneficie de la existencia de nuevas técnicas de producción y análisis de datos, que también alimente la toma de decisiones de política pública (José Manuel Magallanes), por ejemplo, en áreas tan críticas como el combate a las epidemias (Gabriela Salmón).

Necesitamos una mejor relación con el entorno físico, que reduzca nuestra vulnerabilidad a desastres naturales como los terremotos (Nicola Tarque, Sandra Santa Cruz y Marcial Blondet) y que logre una relación más armónica entre el desarrollo de nuestra infraestructura física y el medio ambiente (Ramzy Kahhat). Finalmente, esta sección explora la ubicación del país en el mundo digital y algunos desafíos de política pública (Eduardo Villanueva); así como otro de los grandes retos que enfrentará el país (y la humanidad) en el futuro: asegurar una convivencia y un diálogo entre todos, a partir del reconocimiento de nuestras diferencias para evitar escenarios de polarización y conflicto extremos (Pablo Quintanilla).

Ciertamente, quedan muchos otros temas relevantes en el tintero, pero abordarlos excede los límites de un volumen como este. Confiamos en que esta publicación será de interés para los lectores y un insumo útil para la toma de decisiones de nuestras autoridades políticas.

Febrero de 2021



**I**  
**APORTES AL DEBATE ELECTORAL**  
**Y AL GOBIERNO 2021-2026**



## LOS RETOS DE LA ECONOMÍA POSPANDEMIA

Alonso Segura Vasi<sup>1</sup>

Tras un 2020 dominado por los durísimos efectos sanitarios, económicos y sociales de la pandemia para el Perú (inclusive en términos relativos a la gran mayoría de países), el año 2021 se presenta como un año incierto y de transición hacia una «nueva normalidad» pospandemia. Podría ser un año aún marcado por los efectos directos de la COVID-19<sup>2</sup>, en la medida que es incierta la disponibilidad de vacunas masivas durante gran parte del año en nuestro país, en ausencia de inmunidad de rebaño.

Ello implica que la población continuará siendo vulnerable a nuevas olas de contagio durante los próximos meses y es incierto si el gobierno habrá mejorado sus capacidades de testeo y seguimiento, que fueron un fracaso durante 2020. Es poco claro, también, cuánto podrán resistir las capacidades hospitalarias añadidas en meses pasados o cuáles serán

---

<sup>1</sup> Candidato a doctor en Economía por la Universidad de Pensilvania y docente del Departamento Académico de Economía de la PUCP. Exministro de Economía y Finanzas del Perú.

<sup>2</sup> El artículo se envió a edición la segunda semana de enero, antes del reconocimiento por parte de las autoridades de una segunda ola y de la declaratoria de nuevos confinamientos. Se ha mantenido el análisis sobre escenarios de riesgo considerados en aquel punto del tiempo.

los efectos de nuevas variantes más contagiosas del virus. Todo esto es relevante no solo por sus consecuencias sanitarias, sino porque los efectos de una nueva ola de contagio también podrían comprometer la recuperación económica, así como la economía de las familias y empresas. Lamentablemente, mientras los riesgos de la pandemia no estén bajo control, no solo a escala global sino local, no podremos hablar de pospandemia.

En este contexto, ¿qué podríamos esperar en materia económica en 2021? Una recuperación que, de no producirse interrupciones importantes a la actividad económica por nuevas cuarentenas, será significativa (proyecciones oficiales, si bien en rango optimista, inclusive la sitúan por encima del 10%). ¿Qué factores subyacen a esta recuperación? Primero, efectos estadísticos derivados de la fuerte contracción de 2020; segundo, importantes vientos de cola por políticas monetarias (y fiscales) fuertemente expansivas a escala global y local; y, tercero, precios muy favorables de nuestras principales exportaciones (cobre y oro, entre otros), impulsados por la amplia liquidez global.

En cuanto a los factores de riesgo, se encuentran, en primer lugar, potenciales interrupciones por nuevas olas y retrasos aún mayores en vacunación masiva de la población; segundo, la incertidumbre derivada de las Elecciones Generales (conocidos los resultados, tanto presidenciales como congresales, los efectos sobre expectativas, dependiendo de cómo se interprete el desenlace, podrían moverse en ambas direcciones); tercero, los efectos adversos sobre clima de inversión y generación de empleo debido a acciones del actual Congreso; y cuarto, una baja ejecución de inversión pública por cambio de autoridades nacionales.

Pero, independientemente de lo que ocurra este año, no debemos confundir recuperación de actividad económica con crecimiento sostenido. Aún en un escenario optimista, en línea con la recuperación más rápida a lo anticipado, el PBI recuperaría el nivel prepandemia recién en 2022. Otros indicadores, empezando por empleo, y peor aún, empleo adecuado, tomarían bastante más tiempo en recuperarse (en

noviembre de 2020 el PBI se contrajo 2,8%, mientras que el empleo adecuado a escala nacional urbano, a setiembre, estaba en -40%; y, en Lima Metropolitana, a diciembre, en -31,1%). La recuperación de la pobreza a niveles prepandemia tampoco será inmediata. Es decir, los efectos de lo ocurrido en 2020 en varios frentes económicos y sociales tomarán mucho tiempo en revertirse, de allí la importancia de que este año evitemos nuevas disrupciones a las actividades económicas que generen retrocesos adicionales y comprometan la capacidad productiva y de generación de empleo de manera persistente. En 2020, el Perú ya registró indicadores sanitarios y económicos que se ubicaron entre los peores del mundo. Esta es una prueba palpable de la deficiente respuesta de política pública, que no debemos repetir.

Para ello, además de mejoras sustantivas en políticas sanitarias y en la gestión de estas, el gobierno deberá anticiparse a eventuales debilitamientos o reversiones en la recuperación de indicadores económicos e identificar segmentos de la población o empresariales que podrían requerir cierta continuidad de apoyo; por ejemplo, hogares que aún precisen bonos durante 2021, y extensiones de las reprogramaciones y periodos de gracia de facilidades crediticias para empresas y hogares. También se debe prestar mayor atención a la evolución del mercado laboral.

Para hacer un paralelo, recordemos lo ocurrido luego de la crisis financiera global del 2008-2009. En los años previos a este periodo, la economía peruana —fruto de las condiciones externas más benignas en décadas— crecía a tasas cada vez mayores y llegó a un pico de más del 9% en 2008. La crisis, que en el caso peruano fue fugaz, redujo abruptamente el crecimiento de 2009 a 1%, seguido de una recuperación impulsada por políticas monetarias y fiscales expansivas, en aquel entonces, sin precedentes globales (en esta ocasión los impulsos son aún mayores y los instrumentos aún más agresivos, sobre la base de lo aprendido en aquella oportunidad). En consecuencia, en 2010 la economía peruana creció 8,5%. Pero ¿qué pasó después? Con condiciones

externas menos favorables, si bien aún no significativamente adversas, el crecimiento de los siguientes tres años estuvo en torno al 6%, cerca de 2,5 puntos porcentuales menos que en el trienio previo a la crisis. Y a partir de 2014, con una disminución pronunciada de los precios de *commodities* y menor dinamismo global, el crecimiento de la economía peruana se redujo al 3%, en promedio, para el sexenio culminado en 2019. A su vez, esta menor tasa de crecimiento conllevó menor generación de empleo y de reducción de pobreza.

Lo acontecido inmediatamente después de la crisis financiera global, así como en los años siguientes, es muy relevante para entender la situación actual, por distintas razones. Primero, porque a diferencia de aquella crisis, el impacto directo de la pandemia es más prolongado y podría tener efectos económicos más persistentes, especialmente si en 2021 se generan cuarentenas y nuevas restricciones significativas a la conducción de actividades económicas. Segundo, porque lo que ocurra con el mundo, incluyendo el precio de los *commodities*, será un factor determinante en el dinamismo de la economía, tanto a corto como a mediano plazo. Tercero, porque debe ayudarnos a diferenciar la recuperación de corto plazo inmediatamente posterior a la crisis, que es más un reflejo transitorio de condiciones externas y efectos estadísticos, de la capacidad de crecimiento sostenido una vez pasado este impulso inicial. Ello no significa que lo que ocurra en 2021 no sea importante, pues dado el severo impacto negativo de 2020, la economía (no solo la macro sino aquella de las familias y las empresas) es vulnerable, y es fundamental una recuperación lo más fuerte posible. Sin embargo, no debemos confundir el crecimiento de este año, cualquiera sea este, con una señal de lo que nos espera en el mediano plazo.

Cuando finalmente llegemos al periodo de pospandemia, enfrentaremos los mismos retos enormes para el desarrollo del país que enfrentábamos antes de la pandemia, pero desde una posición más débil en cuanto a fundamentos económicos y en un contexto de acentuada debilidad institucional. Desde una perspectiva macroeconómica,

y como ya señalamos previamente, la tasa de crecimiento sostenible, en ausencia de vientos de cola externos, ha venido descendiendo tras el fin del superciclo de materias primas. Adicionalmente, en los últimos años, y particularmente a consecuencia de la pandemia, se ha generado un marcado deterioro de nuestros indicadores fiscales, lo cual limita nuestra capacidad de respuesta contracíclica futura (por el lado monetario y externo, a cargo del BCRP, nuestras fortalezas se mantienen). El reciente cambio de perspectiva a negativa por parte de Fitch Ratings y la posibilidad de rebajas de calificación crediticia futuras marcan un punto de quiebre, tras 18 años de evolución positiva o estable en calificaciones y perspectivas crediticias.

En el frente fiscal es imperativo elevar los ingresos públicos. La percepción de que el Estado peruano es muy grande no es cierta. El Perú tiene una de las ratios de ingresos del gobierno general a PBI más bajas de América Latina, y entre las menores de países de ingreso medio. ¿Cuál es la consecuencia? Que tenemos un Estado ausente, incapaz de proveer los bienes y servicios públicos necesarios a la población y los territorios. Usemos como ejemplo la función educación. El Perú, con un gasto público en torno al 4% del PBI los últimos años (era menor al 3% hasta antes de 2013), se ubica por debajo del promedio de América Latina, de países de ingreso medio, y muy por debajo del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Pero si medimos el gasto público en educación como participación del presupuesto público, el Perú ya destina más o sustancialmente más que el promedio de estos grupos de países. La meta del 6% del PBI para educación (y para salud) es simplemente inalcanzable con los niveles de ingresos actuales. Incrementar los ingresos públicos debe ser una prioridad nacional, lo cual será imposible de lograr si la Administración Tributaria no cuenta con las facultades necesarias para reducir la evasión y la elusión. A los bajos ingresos públicos se suma la mala calidad y baja eficiencia del gasto público, y en un sentido más general, del Estado. Revertirlas no pasa solamente por reformas tec-

nocráticas, sino también políticas, lo que incluye hacer correctivos a una descentralización mal diseñada y peor ejecutada, entre otros factores condicionantes. El país necesita más Estado, pero también un mejor Estado.

Por el lado productivo, los retos también son enormes. El Perú adolece de una productividad no solo baja sino, además, muy heterogénea, tanto sectorialmente como por tamaño de empresa. La gran mayoría de unidades productivas registra también un problema de calidad que les impide insertarse en cadenas de valor, tanto locales como, principalmente, globales. La diversificación de nuestra estructura productiva, que permita desconcentrar y reducir nuestra dependencia externa, debe también ser una tarea prioritaria. Sin embargo, no hay una fórmula mágica para lograrla, pues requiere políticas tanto horizontales (transversales a todos los sectores) como verticales (específicas a cada sector). Algunas de las primeras, como las mejoras de capital humano y el cierre de la brecha de infraestructura, son fiscalmente costosas y necesitan persistencia en el tiempo. Las segundas son inherentemente micro y demandan mucha información y colaboración fina público-privada (y entre entidades del Estado, que funcionan con lógica de compartimientos estancos).

A ello se suman las exigencias de nuestra legislación laboral, muchas veces desconectadas de la realidad productiva, que exacerbaban y arrojan a la informalidad (parcial o total) a la mayoría de la población y de las empresas del país. Generar nuevos motores de empleo decente y formal pasa por reconocer que la solución requiere tres elementos: mejoras de productividad, adecuación de exigencias laborales a la realidad productiva y mayor fiscalización. Pretender desconocer las tres dimensiones del problema, enfocarnos solo en una o inclusive regresionar en algunas de ellas solo hará que la situación empeore. Empleo juvenil y, recientemente, empleo agrario son dos ejemplos notables.

Finalmente, la economía no opera en un vacío. No es cierto que la economía y la política discurran por vías paralelas. Los últimos cuatro

años y medio han demostrado que la inestabilidad política, y su injerencia irresponsable en la formulación de las políticas públicas, sin respeto a aspectos constitucionales, técnicos y de sostenibilidad, acarrearán costos enormes en términos de pérdidas de eficiencia del Estado y credibilidad del país. Queda para otros campos de las ciencias sociales analizar el porqué del continuo deterioro institucional y político (corrupción incluida), y, sobre todo, cómo revertirlo. Pero, desde la economía, es claro que un entorno de esta naturaleza genera restricciones cada vez más insalvables para el desarrollo económico y social.

Superar la pandemia nos abrirá una luz de esperanza tras un periodo fuertemente disruptivo en nuestras vidas. Ojalá que como país lo tomemos como una oportunidad de hacer los ajustes necesarios para enrumbarnos en una ruta menos sinuosa al desarrollo, al iniciar el tercer siglo de vida republicana.



## REFORMA DEL SERVICIO CIVIL: AVANCES Y DESAFÍOS

Guiselle Romero Lora<sup>1</sup>

En los últimos meses, todos los peruanos hemos visto en las noticias cómo los casos de contagios y muertes en nuestro país por la COVID-19 se incrementaron hasta alcanzar los primeros lugares en el mundo. Frente a ello, muchos líderes de opinión y políticos han atribuido responsabilidad a las autoridades de turno debido a la baja capacidad de respuesta estatal. No obstante, la pandemia ha develado no solo problemas en la capacidad de respuesta (fruto de decisiones que se han tomado en los últimos meses), sino también problemas estructurales que no han sido abordados o cuya atención mediante políticas públicas ha sido insuficiente en las últimas décadas.

Si examinamos las causas detrás de la baja capacidad de respuesta estatal, una de ellas es el Servicio Civil, cuya reforma es trascendental y no ha tenido el apoyo que realmente ha ameritado en los últimos años. De acuerdo con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003): «Para la consecución de un mejor Estado, ins-

---

<sup>1</sup> Magíster en Políticas Públicas y Administración por la Universidad de Mánchester, Reino Unido. Docente del Departamento Académico de Ciencias de la Gestión PUCP.

trumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria». Para la Carta Iberoamericana la expresión «función pública» es equivalente a la de «servicio civil», pues la entiende como

la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos, como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

En ese sentido, resulta pertinente preguntarnos cómo nos encontrará el bicentenario en el avance de la reforma del Servicio Civil que, con algunos cambios de enfoque, lleva más o menos unos diez años en ejecución.

De acuerdo con el último *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2014, el Perú había tenido un avance importante en el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)<sup>2</sup> respecto de la medición anterior realizada en 2004. Así, había pasado de 29 a 41 puntos, con lo cual superó el promedio regional de 38 puntos.

Las principales recomendaciones del referido diagnóstico planteaban, hace cinco años, lo siguiente para seguir avanzando con la reforma:

- Impulsar con fuerza un proceso estratégico de «tránsito» al nuevo régimen establecido por la nueva Ley del Servicio Civil (LSC).
- Desarrollar un sistema de información que permita el monitoreo de la implementación de la reforma desde la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Este sistema debía proveer datos para la gestión del gasto en personal, y para las decisiones de incorporación, movilidad y progresión de los servidores.

---

<sup>2</sup> El Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) se compone de cinco índices que miden puntos críticos en la gestión del servicio civil: eficiencia, mérito, consistencia estructural, y capacidad funcional y capacidad integradora.

- Generar capacidades en las entidades públicas para la efectiva implementación del modelo integral de gestión planteado en la LSC. Así, los procesos clave por fortalecer eran los concursos de ingreso, la gestión de la progresión de la carrera y la gestión del rendimiento.
- Aprovechar, en el segmento directivo, la experiencia alcanzada con el Cuerpo de Gerentes Públicos, y manejar con cuidado la incorporación y el seguimiento del desempeño de los directivos públicos, que debía estar a cargo de SERVIR.
- Mantener en la agenda pública la reforma del servicio civil mediante alianzas con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Secretaría de la Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, las máximas autoridades de las entidades públicas y los actores externos aliados.

¿Qué se ha avanzado respecto a estas recomendaciones en los últimos cinco años y cómo seguir adelante con esta reforma?

En cuanto al tránsito al nuevo régimen del servicio civil, es importante señalar que, mientras dura este proceso, coexisten en el sector público peruano diversas modalidades de contratación de servidores públicos, situación que genera desorden, mecanismos diversos de acceso y desvinculación, diversidad salarial, incompatibilidades y deberes diferentes, entre otros. Así, por ejemplo, hoy están vigentes la carrera administrativa (decreto legislativo 276), el régimen privado (decreto legislativo 728), los contratos administrativos de servicios (decreto legislativo 1057 de 2008, modificado en 2011), la gerencia pública (decreto legislativo. 1024), los funcionarios altamente calificados (decreto de urgencia 051-2011), el Fondo de Apoyo Gerencial (decreto ley 25650-1992) y la locación de servicios<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Iacovello, Mercedes (2015). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú* (p. 12) Washington D.C.: BID. <https://publications.iadb.org/publica->

Ello sin contar el uso indiscriminado de mecanismos como las «órdenes de servicios» de la normativa de contrataciones, que deberían servir para contrataciones temporales y son usadas para la contratación de personal permanente, sin ningún tipo de racionalidad. Esto mismo viene ocurriendo, por ejemplo, en los proyectos de inversión pública, en los que se contrata personal permanente con cargo a estos proyectos. En esa línea, resulta importante avanzar de manera decidida y estratégica en el tránsito al nuevo régimen.

Hasta agosto de 2020, 491 entidades se encontraban en este proceso de tránsito. Esto supone un avance respecto del diagnóstico realizado en 2014, en el que apenas 121 instituciones habían iniciado este proceso. De las 491 entidades, el 40% son del gobierno nacional y el 60% restante corresponde al gobierno regional y local. Sin embargo, el número de entidades que han iniciado el proceso de tránsito en el ámbito local representan apenas el 8% del total de municipalidades. Otro aspecto por destacar es que el 49,5% de estas entidades se encuentra recién en la primera etapa del proceso, en tanto han cumplido con conformar su Comisión de Tránsito. Solo siete de ellas están en la última etapa.

**Gráfico 1. Entidades en tránsito al régimen del Servicio Civil por etapa y actividad, 2013-2020**



Fuente: Portal SERVIR, 2020.

tions/spanish/document/Diagn%C3%B3stico-institucional-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-Per%C3%BA.pdf

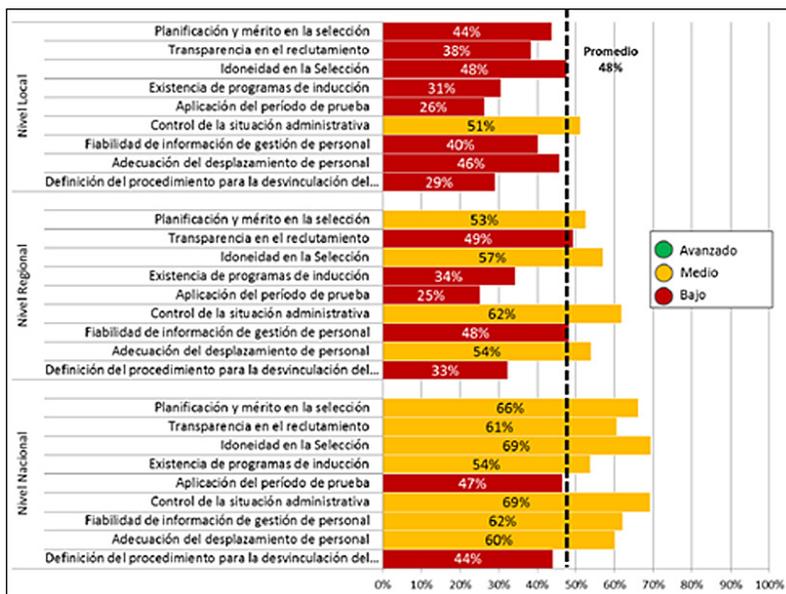
Respecto al sistema de gestión de información para el monitoreo del proceso de implementación de la reforma, actualmente SERVIR cuenta con diversos sistemas de información, como Talento Perú, portal en el que se publican todas las convocatorias públicas de concursos de méritos en el Estado de manera obligatoria; el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles, plataforma electrónica que permite el acceso a información de aquellos que se encuentran inhabilitados para trabajar en el Estado; el Registro de Denuncias por Hostigamiento Sexual Laboral, plataforma virtual que permite el seguimiento a estos casos; y un aplicativo que se viene empleando en el contexto de la pandemia para monitorear al personal que realiza trabajo remoto, presencial o mixto, o se encuentra con licencia con goce de haber.

No obstante, estos sistemas no resuelven el tema de fondo: la necesidad de contar con un Sistema Integrado de Gestión de las Personas (SIGEP) que permita la gestión del personal del Estado y que sirva para tomar las decisiones de incorporación, movilidad y progresión de los servidores. El diagnóstico anterior daba cuenta de algunas iniciativas que se venían desarrollando en el MEF; no obstante, a la fecha, este tema crítico para la reforma aún está pendiente.

En relación con el fortalecimiento de capacidades de las entidades en procesos clave como los concursos de ingreso, la gestión de la progresión de la carrera y la gestión del rendimiento, SERVIR, como rector del Sistema de Recursos Humanos, utilizó para este proceso tres herramientas de información sobre los gestores de recursos humanos (RR.HH.) en el Perú: el Censo Nacional de RR.HH. (2019), que permite conocer el perfil de los técnicos y profesionales que trabajan en las oficinas de RR.HH.; el Diagnóstico de Conocimientos (2019), que permite abordar acciones orientadas a la profesionalización de las áreas de RR.HH.; y el Diagnóstico de procesos (2016), que mide el avance de los procesos de gestión de RR.HH. Considerando los resultados de estos diagnósticos —que, entre otras cosas, revelan una serie de falencias en el ámbito subnacional (ver gráfico)—, SERVIR ha fortalecido

las acciones de asistencia técnica y de supervisión, de tal forma que se pueda asegurar, por ejemplo, que los concursos públicos sean transparentes y justos.

**Gráfico 2. Detalle de variables del Subsistema Gestión del Empleo por Nivel de Gobierno**



Fuente: Diagnóstico del nivel de implementación de los procesos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRHH)–SERVIR (2016).

Como se puede ver en el gráfico anterior, un punto crítico para todos los niveles de gobierno es el procedimiento de desvinculación del servidor. Hasta la fecha, y como resultado de la gestión desordenada de RR.HH., se están realizando reposiciones en diferentes entidades como consecuencia de procesos judiciales, especialmente en el ámbito subnacional. Esto supone desafíos para muchas entidades cuyo presupuesto no puede cubrir estos incrementos en la planilla.

Respecto a la gestión del rendimiento, SERVIR recientemente ha simplificado las reglas, pero este subsistema enfrenta aún algunos desafíos: para que el sistema funcione de manera adecuada, el nivel directivo de una entidad debe permanecer por lo menos un año en funciones, algo que no sucede. De acuerdo con un informe elaborado por la Unidad de Análisis Político de *El Comercio* en 2019, el tiempo promedio en el cargo de un director general de ministerio es de siete meses y 28 días. En sectores clave como Desarrollo e Inclusión Social y Salud, el tiempo promedio fue de cuatro y cinco meses, respectivamente. Esta alta volatilidad afecta no solo el sistema de rendimiento, sino la continuidad de políticas públicas y proyectos. En otros niveles de gobierno, el promedio de duración en ciertos cargos es similar o menor.

En referencia al segmento directivo, se sugirió aprovechar la experiencia alcanzada con el Cuerpo de Gerentes Públicos y manejar con cuidado la incorporación y el seguimiento del desempeño de los directivos públicos. Al respecto, una propuesta radical, pero importante, sería que SERVIR administre todas las designaciones del personal de nivel directivo.

En cuanto a mantener la reforma del Servicio Civil en la agenda pública, la última recomendación planteada en el *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú* sugería hacerlo mediante alianzas con diversos actores. La reforma ha ido perdiendo apoyo en los últimos años y es importante que se vuelva a posicionar en la agenda pública. Para ello es fundamental enfatizar en el vínculo que hay entre el valor público y el impacto en la ciudadanía de servicios y bienes de calidad, y un servicio civil meritocrático. De acuerdo con la Carta Iberoamericana de la Función Pública,

diversos estudios [...] registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la Administración Pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de creci-

miento económico sustentable de los países. Por otra parte, una Administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.

En la medida que la ciudadanía y los políticos no internalicen esta estrecha relación, no apoyarán decididamente esta reforma.

Finalmente, es importante entender que impulsar la reforma del servicio civil no es un tema menor, dado el número de entidades y personal involucrado, así como los intereses y los actores vinculados a la reforma. No es una reforma fácil ni breve y se requieren recursos presupuestales y una voluntad política sostenida en el tiempo para llevarla a cabo. Quizás, como sugiere una frase, «hay que comerse el elefante a pedazos». Así, en el tránsito hacia el nuevo régimen, toca pensar de manera estratégica en entidades o segmentos clave —como aquellas que brindan servicios a poblaciones vulnerables, manejan recursos importantes o los directivos— para seguir ordenando la casa.

## REFLEXIONES SOBRE ALGUNOS TEMAS PENDIENTES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Ana Teresa Revilla Vergara<sup>1</sup>

El sistema de administración de justicia independiente e imparcial es un factor clave para el desarrollo de los países. Para ello, es fundamental que las instituciones relacionadas con la administración de justicia funcionen de manera adecuada y eficiente; y, especialmente, que orienten su actuación de forma coordinada para atender los principales problemas que existen en el país.

Son muchos los aspectos que se deben tener en cuenta para impulsar mejoras en el sistema de administración de justicia. Algunos de ellos se dan al interior de cada una de las instituciones, mientras que otros deben ser enfrentados en forma conjunta y coordinada por distintas entidades, como la violencia intrafamiliar, la minería y la tala ilegal, el narcotráfico, entre otros. Cabe resaltar que todos estos problemas involucran grandes recursos económicos y, por lo general, están vinculados a otros delitos.

---

<sup>1</sup> Magíster en Investigación Jurídica y docente del Departamento Académico de Derecho de la PUCP. Expresidenta ejecutiva del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado y exvocal del Tribunal de Contrataciones.

## **ROL DE LA CORTE SUPREMA**

En el ámbito de las instituciones, la presidenta del Poder Judicial, doctora Elvia Barrios, anunció en su discurso de apertura de gestión 2021-2022 el nuevo rol que debe asumir la Corte Suprema de Justicia de la República:

debe abocarse a construir precedentes judiciales que nos permiten predictibilidad en la administración de justicia y sentar las bases jurisprudenciales que se requieran para una justicia diferente. Por ello hemos formulado un Proyecto de Ley de Casación que restringe el ingreso de causas a la Corte Suprema para tal fin y aprovecho la presencia de la Presidenta del Congreso de la República para solicitarle que sea debatido y aprobado con carácter prioritario.

Lo que señala la doctora Barrios es fundamental. Hace treinta años se propuso, pero no se logró. Es hora de que el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo se sumen a esta propuesta, pues la demora de muchos procesos judiciales se produce porque estos llegan hasta la Corte Suprema. Un cambio así va a suponer un mayor liderazgo de esta Corte.

## **AUTORIDADES NACIONALES DE CONTROL DEL PODER JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Las Autoridades Nacionales de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público fueron creadas mediante las leyes 30943 y 30944, del 8 de mayo de 2019, a propuesta de la Comisión de Reforma Judicial, luego de los graves escándalos de corrupción en el sistema de justicia de julio de 2018. El proceso de selección de los titulares de estas entidades está siendo llevado por la Junta Nacional de Justicia.

La Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial debería empezar a funcionar lo más pronto posible y subsumir a la actual Oficina de Control de la Magistratura (OCMA). En el Ministerio Público deberá

sucedir lo propio: la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público debe reemplazar cuanto antes a la Fiscalía Suprema de Control Interno. Estas entidades tienen a su cargo el control funcional del personal jurisdiccional, de los jueces de todas las instancias (excepto los jueces supremos), y del personal de función fiscal del Ministerio Público y de todos los fiscales (salvo, nuevamente, los fiscales supremos). En el caso de la OCMA, su actuación ha sido básicamente reactiva y se ha basado en denuncias presentadas por litigantes, ciudadanos o la prensa.

Va a ser indispensable desarrollar un mecanismo que permita identificar señales de alerta a través de un mapa de riesgos, así como posibles casos de corrupción que merezcan ser investigados. Esto podría ser detectado a partir de las respuestas dadas a los conflictos que se les presentan. Por ejemplo, un terrible caso de impunidad en el Poder Judicial se dio con un exjuez supremo que liberaba a violadores sobre la base del artículo 15 del Código Penal, que establece la figura del «error de hecho culturalmente condicionado». La misma impunidad se vio en los casos resueltos por el exmagistrado César Hinostroza cuando era presidente de la Corte Superior del Callao y liberó a mafias de narcotraficantes. A pesar de que estas respuestas eran una clara señal de alerta, no se tomaron en cuenta por la OCMA.

Identificar conductas de riesgo es bastante complejo y delicado, pues se puede caer en arbitrariedades o generar mucho daño al sistema. Uno de los «riesgos» identificados por un exjefe de la OCMA fue considerar que, si el juez variaba una orden de detención por comparecencia, este había recibido dinero. En esos casos la OCMA abría inmediatamente un proceso administrativo disciplinario. Sin embargo, no se puede asumir que hay corrupción porque un juez, de primera impresión, da orden de detención y luego, al revisar el caso, varía a comparecencia. Debido a esto, muchas personas han sufrido una detención arbitraria mientras se les seguía el proceso judicial, lo que ha ocasionado el absurdo abarrotamiento de los establecimientos penitenciarios.

## SISTEMA PENAL

En el derecho penal hay también mucho por hacer para sancionar adecuada y proporcionalmente las conductas reprochables. En nuestro país hay un exceso de criminalización de conductas, muchas veces de forma desproporcionada. Esto se debe a la cantidad de cambios que ha sufrido el Código Penal. Por ello, es indispensable conformar un grupo de trabajo que, a partir de investigación empírica, elabore una propuesta de nuevo Código Penal.

Actualmente, el Perú tiene una sobrepoblación penitenciaria que ha ido aumentando dramáticamente los últimos años, tal como puede verse en el siguiente cuadro:

	Capacidad de albergue	Población total	% de ocupación	Sobrepoblación	% de sobrepoblación
Enero de 2018	39 158	85 727	219%	46 569	119%
Enero de 2019	39 123	91 283	233%	52 160	133%
Enero de 2020	40 137	96 145	240%	56 008	140%
Octubre de 2020	40 827	87 754	215%	46 927	115%

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario.

Entre enero y octubre de 2020, se redujo en casi 8400 el número de personas privadas de libertad, debido a las normas emitidas por el Poder Ejecutivo relativas a la omisión a la asistencia familiar, a la condonación de deuda con el Estado peruano de los extranjeros condenados (para que sean trasladados a sus países de origen) y al impulso de la Comisión de Gracias Presidenciales, el Poder Judicial y los defensores públicos.

Luego de ese gran esfuerzo, para octubre del año pasado, se requeriría disponer del doble y un 15% adicional de establecimientos peni-

tenciarios a los actualmente existentes. Esto supone infraestructura, personal y servicios complementarios, como alimentación y talleres, entre otros.

En este escenario, se debería impulsar la implementación de penas alternativas a las penas «privativas de libertad», que, de hecho, deberían asumirse como la última opción. El Estado ahorraría recursos significativos si las entidades involucradas dedicaran parte de su esfuerzo a implementar estas medidas alternativas; sin embargo, lamentablemente, la gravedad de todas las penas actuales hace casi imposible que estas se puedan usar. De implementarse correctamente este sistema, todos ganaríamos. Para que sea así, este debe diseñarse junto con los gobiernos locales y regionales. Esto supone un gran esfuerzo de creatividad y coordinación, pero hay valiosas experiencias en otros países que se pueden tomar como referencia. Para que esto funcione, debe identificarse un mayor número de delitos y situaciones en las que el juez puede aplicar este tipo de sanciones.

A través de investigaciones se puede evaluar la eficacia o no de las disposiciones del Código Penal. Por ejemplo, en las sanciones establecidas por ingresar de droga a un establecimiento penitenciario. En entrevistas realizadas a un grupo de internas en el establecimiento penitenciario de Pucallpa, alrededor de diez mujeres habían sido condenadas entre 10 a 12 años de pena privativa de la libertad por haber ingresado droga al penal en el que se encontraba su pareja. El caso más saltante era el de una joven mujer que, por ingresar con 30 gramos de marihuana, había sido condenada a 12 años de pena privativa de libertad.

Otro delito que consideramos debe revisarse es el de «omisión a la asistencia familiar», cuyo incumplimiento se sanciona con pena privativa de la libertad. Muchos de estos casos son dramáticos. En el establecimiento penitenciario de Río Negro, por ejemplo, encontramos detenida a una madre que, estando embarazada y teniendo un hijo de 8 años, fue condenada a pena privativa de libertad de un año por no pagar los S/250 mensuales de «alimentos» a su otra hija de 10 años,

a la que no veía desde que tenía cuatro años porque el padre le había quitado la patria potestad. La madre se encontraba, así, en el establecimiento penitenciario con su bebé de pocos meses de nacido, un hijo de 8 años al que no podía atender y una hija mayor a la que no podía pagar los alimentos. Quien la sentenció fue una magistrada.

Es importante realizar investigaciones para conocer la aplicación de las normas que disponen la pena privativa de libertad de las personas antes de continuar con esta carrera de aumentar sistemáticamente las penas para quedar bien con «la opinión pública».

### **LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA**

Esta entidad fue creada en reemplazo del Consejo Nacional de la Magistratura y tiene la enorme tarea pendiente de designar jueces y fiscales de todos los niveles. Dada la gran cantidad de provisionalidad en el Poder Judicial y el Ministerio Público, es altamente recomendable que se convoquen primero los procesos de selección de jueces y fiscales supremos y, luego, los demás niveles.

Deberá también ponerse al día en los procedimientos disciplinarios que se le siguen a los jueces y fiscales, y la revisión de los 1400 nombramientos realizados por el ex-Consejo Nacional de la Magistratura.

### **EXPEDIENTE ELECTRÓNICO**

En virtud de la pandemia, tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público rápidamente han debido adaptarse a la «nueva normalidad». Afortunadamente, en 2019 el Estado peruano suscribió un convenio de préstamo con el Banco Mundial de hasta US\$ 85 millones para la ejecución del programa «Mejoramiento de los servicios de justicia no penales a través de la implementación del Expediente Judicial Electrónico (EJE)». Es de vital importancia que pongan todo su esfuerzo para eje-

cutar el préstamo, por el impacto positivo que este va a traer en la puesta en marcha del expediente electrónico.

## **GRAVES PROBLEMAS NO ATENDIDOS ADECUADAMENTE**

El sistema de administración de justicia no debe estar de espaldas a los principales problemas de nuestro país. Para ello es vital que se actúe de manera coordinada con los otros poderes del Estado, a través del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. En este espacio se debe impulsar la reforma del sistema a través de la formulación de los criterios para la elaboración de la política nacional del sistema de justicia (artículo 1 de la ley 30942).

El sistema de justicia actúa muchas veces pasivamente, aunque de manera excepcional hayamos visto una respuesta oportuna a un fenómeno social. Los casos de violencia familiar, por ejemplo, que se han producido desde siempre, en el Perú fueron «visibilizados» a fines de la década de 1980, gracias al accionar de varias organizaciones feministas que impulsaron y promovieron la creación de una comisaría para la mujer a espaldas de Palacio de Justicia. Tal fue la cantidad de denuncias interpuestas, que al Ministerio del Interior no le quedó otra salida que ir creando cada vez más estas comisarías. Posteriormente, a fines de la década de 1990, gracias a un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, diseñamos los Módulos Básicos de Justicia para atender principalmente los casos de violencia familiar en las zonas fuera de las sedes de Corte y zonas urbano-marginales. Lamentablemente, debido al crecimiento de las ciudades y la gran demanda de servicios de justicia, este problema fue dejado de lado en estos módulos y dejó de ser prioritario. Recientemente, bajo el liderazgo de la actual presidenta Elvia Barrios, el Poder Judicial viene implementando el «Sistema Nacional Especializado de Violencia contra la Mujer y los Integrantes del Grupo Familiar», en el cual se quiere usar la figura del juez de paz. Recomendamos que en la elección de estos se exija que en la terna

postule al menos uno de otro sexo. Eso se hizo en 1998 con excelentes resultados. Por primera vez, se logró un buen número de juezas de paz, que resuelven muchos problemas relacionados con temas de familia y violencia intrafamiliar.

## LAS POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN EN EL PERÚ Y RETOS PARA EL FUTURO PRÓXIMO

Yván Montoya<sup>1</sup>

La corrupción es un fenómeno con presencia histórica y estructural en el Perú. Un repaso por nuestra historia republicana, *ad portas* del bicentenario, nos revela episodios graves, sistémicos, más o menos extensos, teñidos de corrupción que supusieron para el Perú la pérdida de recursos naturales y económicos con consecuencias gravísimas sobre sus posibilidades de desarrollo y con impacto sobre la vulneración de derechos fundamentales de los peruanos y peruanas. La gravedad del fenómeno no solo se ve reflejada en sus consecuencias perjudiciales sobre los recursos del tesoro público, sino también en sus efectos devastadores sobre la vigencia y funcionamiento de un conjunto de instituciones esenciales en el sistema democrático. En múltiples ocasiones no hemos estado solo frente a la ocurrencia de actos delictivos furtivos u ocasionales de carácter individual, sino frente al accionar de verdaderas organizaciones criminales que, desde diferentes áreas o instituciones del Estado y acompañados por sectores económicos interesados, comprometieron procesos tales como la administración de justicia, la carrera

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho Penal por la Universidad de Salamanca y abogado por la PUCP. Es docente del Departamento Académico de Derecho de la PUCP y asesor del IDEHPUCP.

judicial, la contratación de bienes, los servicios e infraestructura, las privatizaciones, las funciones de representación y control parlamentarios, la gestión municipal y regional, entre otros. Muy recientemente, la corrupción se ha manifestado con toda su crudeza, incluso durante este contexto de pandemia, especialmente vinculada con bienes para la protección de la salud de ciudadanos y ciudadanas, así como para la seguridad del personal sanitario y miembros de nuestras fuerzas policiales y militares.

### **REFORMAS INSTITUCIONALES ANTICORRUPCIÓN**

Es especialmente desde los primeros años de la década pasada, a partir de la caída del régimen de Alberto Fujimori, que surgen diversas iniciativas, acciones y políticas del Estado peruano orientadas a prevenir, controlar y fortalecer la represión de la corrupción. Desde la Iniciativa Nacional Anticorrupción de abril de 2001, encaminada a realizar un diagnóstico de los factores que provocaron la sistémica corrupción de los años noventa, hasta la creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) en enero de 2010 y fortalecida en enero de 2013 mediante la ley 29976, pasando por otros mecanismos de impulso a la lucha contra la corrupción, se han desarrollado documentos de diagnóstico y dos planes nacionales de lucha contra la corrupción (2012-2016 y 2018-2021), como parte de los esfuerzos del Estado por enfrentar este flagelo desde un enfoque holístico en estas dos últimas décadas<sup>2</sup>. Si bien el ámbito de lucha anticorrupción es multidimensional y complejo, abordaré el proceso emprendido por el Estado peruano alrededor de cuatro grandes pilares.

El primero es el de la reforma política, específicamente, del sistema político-electoral. En relación con ella, se puede sostener que existen

---

<sup>2</sup> Para un análisis más completo de estas iniciativas y políticas y planes contra la corrupción se puede ver la introducción del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (2018-2021), aprobado por decreto supremo 044-2018 PCP.

avances relevantes que deben continuar y profundizarse. Se trata de las reformas más importantes para prevenir situaciones de gran corrupción, especialmente relacionadas con la cooptación de áreas del Estado vinculadas con la disposición de grandes proporciones de los recursos públicos o con la restricción de las medidas de protección a los derechos de las personas o consumidores. En este punto pueden destacarse la Ley que modifica la ley de organizaciones políticas sobre inscripción, suspensión, integración y renuncia a las organizaciones políticas (ley 30995), la Ley de elecciones internas y generales dentro de los partidos para elegir a sus candidatos (ley 30998), la Ley de reforma constitucional sobre impedimentos para personas sentenciadas en primera instancia por delito doloso (ley 31042) y la Ley de paridad, entre otras reformas vinculadas a la calidad de la representación democrática e institucionalización de los partidos políticos. Igualmente, corresponde resaltar la reforma de la Ley de financiamientos de partidos políticos (ley 30689), que establece topes al financiamiento privado y multas a su incumplimiento, así como la introducción de un delito de financiamiento ilegal de dichos partidos y de falseamiento de información de gastos y aportes (ley 30997). Todo ello con la finalidad de promover la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, evitar la cooptación del Estado por intereses privados y la compra de políticos, así como garantizar la competencia real entre tales partidos. Queda pendiente, entre las normas más destacadas, la supresión del voto preferencial, mecanismo que afecta la institucionalización y consolidación de los partidos.

El segundo pilar es el fortalecimiento del sistema sancionatorio anticorrupción, que comprende tanto el sistema especializado de justicia penal en delitos contra la Administración Pública como el disperso y caótico sistema sancionatorio administrativo-funcional. El primero, a pesar de sus deficiencias, ha mostrado, al menos en varios casos emblemáticos, capacidad de investigación fiscal y de decisión judicial encaminados a determinar responsabilidades penales, ordenar montos

importantes de reparación civil y la recuperación de activos ilícitos percibidos a través de la corrupción. Por otra parte, se encuentra pendiente mejorar sustancialmente el sistema de coordinación interinstitucional de las diversas agencias del sistema penal anticorrupción: Policía Nacional del Perú, Ministerio Público, Poder Judicial y órganos complementarios especializados, tales como la Contraloría General de la República (CGR) y la Unidad de Inteligencia Financiera. Sobre el sistema sancionatorio administrativo-funcional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha sugerido superar el incoherente régimen administrativo sancionatorio en el Perú, distribuido en diversas entidades del Estado. Concretamente, lo importante, según la OCDE, es alcanzar una codificación uniforme y coherente de faltas administrativas y lograr distinguir mejor las competencias sancionatorias de los dos grandes sistemas sancionatorios: el del Tribunal del Servicio Civil, como órgano que conoce de apelaciones por faltas leves cometidas por los servidores o funcionarios públicos de las entidades bajo la supervisión de SERVIR; y el de la CGR, para las faltas graves y muy graves, detectadas a partir de acciones de control.

En relación con el tercer pilar, esto es, contar con un cuerpo de funcionarios y servidores públicos que haya accedido, ascendido y permanecido en la función pública gracias al mérito, competencias y probidad, cabe mencionar que se encuentra en un proceso gradual, que se ha ido ralentizando y enfrentando resistencias de diferente sentido en cuanto a su implementación. Desde fines de 2013, se empezó a desarrollar el proceso de tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil (RPE 160-2013 SERVIR-PE), con el objetivo de terminar con el desorden y la dispersión de los múltiples regímenes laborales en el sector público, e introducir la meritocracia, el profesionalismo, la eficacia y eficiencia, así como la probidad en los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos. La continuación y la profundización de esta política es imperiosa y necesaria, debido a que con esta se enfrenta directamente una de las fuentes de corrupción inercial más extendidas

e históricas que padece el Perú, que es el clientelismo en sus múltiples manifestaciones: familiar, militar, caudillesca, partidaria o de élite, como lo ha señalado el historiador Alfonso Quiroz en su libro *Historia de la corrupción en el Perú*. Relacionado con este pilar, en tanto complemento de este, nos encontramos con las recientes políticas de integridad institucional que buscan ser implementadas transversalmente en todos los estamentos del Estado. Se trata de políticas impulsadas por el Poder Ejecutivo (la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada por decreto supremo 092-2017 PCM y el Plan Nacional de Integridad y lucha contra la Corrupción, aprobado por decreto supremo 044-2018 PCM), tomando como base el Estudio sobre integridad en el Perú, realizado por la OCDE. La importancia de alcanzar estos modelos de integridad radica en que constituyen un instrumento fundamental para la formación de una integridad supraindividual de la institución pública y de esta manera se constituya, en el funcionario público, en una sólida herramienta desincentivadora frente a las recurrentes propuestas de corrupción.

## **HACIA UN MODELO UNIVERSAL CON LIDERAZGO INSTITUCIONAL**

En el corto plazo, es evidente la necesidad de continuar, expandir y profundizar la realización de las políticas que corresponden a los cuatro pilares presentados para enfrentar y revertir tanto la gran corrupción como la corrupción cotidiana; tanto la corrupción inercial como la sistémica. Sin embargo, tales políticas y reformas, en mi consideración, no solo se muestran, como hemos mencionado, aún frágiles y débiles por diversos problemas que atañen a su implementación, sino que, incluso impulsadas por una voluntad política coyuntural, se caracterizan por la lentitud en la obtención de resultados e impactos sostenibles, expuestos siempre a la amenaza de su debilitamiento o retroceso.

En este orden de consideraciones, y con la finalidad de resguardar la continuidad y asegurar la sostenibilidad de las políticas e instrumentos

referidos, nos atrevemos a plantear algunos elementos complementarios en relación con el impulso y el engranaje de las piezas que forman parte de la reforma de la institucionalidad anticorrupción. Queremos destacar el aporte que, al respecto, puede ofrecer la CGR, como órgano superior y rector del Sistema Nacional de Control, y cuya misión constitucional se define como el control externo del gasto público de la administración en un Estado constitucional, «orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos» (artículo 16 de la ley 27785, de 2002), en directa relación con la transparencia, la ética pública y la lucha contra la corrupción en la Administración Pública.

Su naturaleza institucional resulta compatible con el liderazgo que, en otros sistemas anticorrupción, ha supuesto la obtención de resultados exitosos de las políticas de prevención, control y persecución de la corrupción en el corto y mediano plazo. Esto implica algunos ajustes e incorporaciones en su diseño constitucional, en sus funciones y competencias legalmente establecidas y en el ejercicio efectivo de sus funciones de control, que a continuación planteamos.

Para fortalecer su independencia, se propone reformar el mecanismo de elección del contralor general de la república, equivalente a la de los miembros del Tribunal Constitucional o a la del defensor del pueblo; es decir, elegido por más de dos tercios del número legal de miembros del Congreso (propuesta formulada por el Grupo de Trabajo de Iniciativa Nacional Anticorrupción en 2001). La idea es superar el modelo actual que comprende una propuesta realizada por el Poder Ejecutivo y su confirmación por la Comisión Permanente del Congreso de la República. Como puede apreciarse, se hereda aún una vinculación con el Poder Ejecutivo, y una débil legitimidad al ser elegido solo por una mayoría simple de un total de 20 a 30 miembros de la Comisión Permanente.

Asimismo, la CGR, en tanto ente rector del Sistema Nacional de Control, debe fortalecer sus dos funciones anticorrupción ya reconocidas en la Ley del Sistema Nacional de Control y CGR (función preventivo-administrativa, y función de identificación de responsabilidades y sancionatoria administrativo-funcional) e incorporar una tercera función esencial, que complementa las dos anteriores, a saber, la función ético-comunicativa, promotora de una cultura de la integridad. De esta manera, al potenciar estas tres funciones, el modelo se aproxima en parte al modelo universal (Hong Kong) de prevención y control de la corrupción, que tuvo éxito en reducir sustancialmente esta práctica en un plazo relativamente corto en el tiempo<sup>3</sup>. Para finalizar, describiré en qué consisten estas tres funciones.

1. Función preventivo administrativa: Se trata de funciones relacionadas con la orientación respecto de la organización, procedimientos y gestión de los recursos del Estado en el interior de las diversas entidades estatales. Nos referimos a las funciones que se le reconocen en el artículo 15 inc. b y c de la ley 27785, Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; esto es, emitir recomendaciones para mejorar y optimizar la capacidad y eficiencia de las entidades en la gestión de los recursos, y en los procedimientos y operaciones que realizan en el ejercicio de sus funciones. Para fortalecer esta función corresponde intensificar la transparencia y la comunicación de estas actividades. Esto se podría lograr, por ejemplo, a través de la difusión de reportes periódicos de supervisión respecto a la calidad de la gestión pública y los controles internos de las entidades, o a través de reportes de la identificación y determinación de responsabilidades administrativo-funcionales de los funcionarios públicos, o mediante la supervisión y reporte de la

---

<sup>3</sup> Heilbrunn, John (2003). *Anti-corruption, Commissions. Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* Washington D.C.: Banco Mundial.

implementación de los sistemas de integridad en las entidades públicas, y la elaboración y difusión de un informe anual que la CGR deba emitir a la nación sobre el estado de la corrupción en el Perú. No puede descuidarse aquí la necesidad de fortalecer la potestad de fiscalización de las declaraciones juradas de ingresos y rentas de los funcionarios y servidores públicos. En efecto, una fiscalización efectiva es un instrumento muy importante de prevención del enriquecimiento indebido del cargo.

2. Función de identificación de responsabilidades y función sancionatoria administrativo-funcional: A partir de las acciones de control que realiza la CGR, esta elabora un informe de señalamiento de responsabilidades (civiles, administrativo-funcionales y penales). Con la aprobación de la ley 29622, Ley que modifica la Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, la CGR asumió potestad sancionadora directa por las faltas administrativo-funcionales identificadas en sus acciones de control. En esta perspectiva urge la restitución de un catálogo legal de faltas administrativo-funcionales que, de manera cuestionable, el TC declaró inconstitucional, con lo que se afectó sensiblemente el combate y la represión administrativa de la corrupción. En cuanto a la identificación responsabilidades penales, considero que deben producirse algunas reformas importantes. Hasta ahora existe una Procuraduría de la CGR que mantiene una relación funcional con esta institución, pero pertenece formalmente al Sistema de Defensa Jurídica del Estado. De hecho, tiene un alcance limitado, tanto materialmente (dado que no en todos los casos ejerce la representación en los procesos penales, sino que lo hace la Procuraduría Anticorrupción funcionalmente dependiente del Ministerio de Justicia) como territorialmente (dado que no tiene un alcance en todo el país pues carece de procuradores). Es por

ello que debe evaluarse la posibilidad de trasladar toda la estructura de la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción, con sus 36 oficinas descentralizadas, a la CGR. Así, muchos de los casos con los que trabaja la Procuraduría Anticorrupción en todo el país se verían potenciados con los informes técnicos y las auditorías que los especialistas y los profesionales de la CGR pudieran acompañar.

3. Una función ético-comunicativa: La CGR debe asumir la competencia de diseñar, implementar y vigilar, contando para ello con la colaboración del Ministerio de Educación (Minedu), los diversos cursos, talleres o programas de capacitación y entrenamiento dirigido a los estudiantes en cuestiones de probidad, transparencia, honestidad y respeto de los intereses comunes y del interés público general, tanto en el ámbito de la escuela como en el de los institutos superiores y universidades. Asimismo, debe llevar a cabo la función de concientizar a la ciudadanía sobre los peligros de la corrupción mediante campañas en los medios de comunicación, redes y otros medios que permitan integrar cada vez más a la mayor cantidad de ciudadanos en lo referente a la importancia y convicción de una vida social sin corrupción. Igualmente, debe permitir promover la activa participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública y en la denuncia de conductas ilegales y corruptas que se evidencien. Entiendo que la formación ética del funcionario público se encuentra en el ámbito de competencia de SERVIR; sin embargo, creo que la CGR debería mantener un nivel de supervisión o seguimiento de los programas de educación y formación de ética pública que desde aquella se implementen.



## EL SECTOR EDUCACIÓN, LAS OPCIONES Y DESAFÍOS QUE TENDRÁ EL PRÓXIMO GOBIERNO

Flavio Figallo R.<sup>1</sup>

Estamos a 200 años de la creación de la primera Escuela Normal decretada por San Martín; a 200 años, también, de los sueños de Simón Rodríguez de una educación enraizada en las culturas indígenas. Ambos proyectos, aunque de horizontes distintos, no habían dado frutos para cuando cumplimos los primeros 100 años de independencia.

Estas ideas, al menos en parte, volvieron a la escena en las primeras décadas del siglo XX en las voces de José Antonio Encinas, Manuel Vicente Villarán, Alejandro Deústua y José Carlos Mariátegui. Esta vez la promesa de la educación prendió en el imaginario como un instrumento que, a imagen de las sociedades occidentales, traería esta vez, de manera definitiva, el progreso y la democracia<sup>2</sup>. Desde entonces, han pasado otros cien años en los que ha habido cambios y permanencias. Veamos dónde estamos.

---

<sup>1</sup> Magíster en Política y Gestión Universitaria y Licenciado en Sociología por la PUCP. Jefe de la Oficina de Información Académica en la Dirección de Asuntos Académicos de la PUCP.

<sup>2</sup> Portocarrero, G. (1992). Educación e identidad nacional: de la propuesta etnocida al nacionalismo andino. *Debates en Sociología*, 17, 9-30.

La educación es un medio para ampliar la libertad de las personas, igualarlas en oportunidades y realizarse en la generación de un creciente bienestar que alcance a todos los que habitamos este territorio. Si convenimos en lo dicho, debemos analizar la situación educativa desde esa perspectiva, y observar cuánto falta y qué podemos hacer frente a tales carencias.

Comencemos con una breve descripción. La educación básica es casi universal y la superior (incluyendo la formación profesional técnica) sigue siendo, en gran medida, un privilegio; la gestión del sistema tiene un alto componente privado, la inversión por alumno es de las más bajas en la región, las evaluaciones internacionales nos colocan en los últimos lugares, y las nacionales muestran, en los últimos años, un deterioro de los aprendizajes en primaria y secundaria que se acentuará como efecto de la pandemia que atravesamos. Los maestros tienen salarios por debajo de la media de otros profesionales y su formación es débil. Nuestras universidades forman profesionales y a duras penas logran hacer ciencia y desarrollar tecnologías; por su parte, nuestros institutos tecnológicos están estancados en el siglo pasado y son ajenos a la dinámica productiva. Para completar el cuadro, hay un enorme déficit de infraestructura escolar que fue calculado en 2010 en 100 000 millones de soles.

Lo dicho en el párrafo anterior, debe advertirse, no se opone a la existencia de algunas instituciones, maestros y personas que destacan y pueden compararse con las mejores experiencias de otros países, pero ellos son una excepción. El efecto más importante de este breve diagnóstico revela al sistema educativo como un lento vehículo de movilidad social, con las consecuencias que ello trae sobre las personas que se ven enfrentadas a la incertidumbre del empleo o autoempleo ocasional, y a remuneraciones inestables, que se traducen, entre otras cosas, en la pérdida de confianza personal, inseguridad, pesimismo, violencia y anomia social.

Los problemas estructurales que afectan a la educación —como la pobreza y la desigualdad económica— tienen, además, un componente social y otro territorial. Como señala Cynthia Sanborn,

para la población indígena y nativa, y especialmente para quienes residen en zonas rurales, los obstáculos para adquirir una educación de calidad, un adecuado ingreso familiar y un ejercicio pleno de sus derechos, siguen siendo particularmente grandes. Pero también hay obstáculos significativos para muchos mestizos pobres, para integrantes de la minoría afrodescendiente y para la mayoría de mujeres peruanas<sup>3</sup>.

Esta es, a grandes rasgos, la realidad que hay que cambiar. Ciertamente un periodo de gobierno no será suficiente para hacerlo; por eso son necesarias políticas de Estado de mediano y largo plazo, algo que hay que reclamar tercamente. Pero una política que solo mira el diagnóstico, mira el pasado y no el futuro. Necesitamos educar a personas que se harán cargo de un mundo que deben crear por sí mismas.

Comencemos preguntándonos por la educación que queremos construir. Tomando en cuenta las experiencias que nos deja la pandemia, debemos hacer mucho más que tener una educación remota de bajo perfil que solo funcione en las emergencias<sup>4</sup>. Hay que diseñar nuevas formas de enseñar y de aprender, combinando lo presencial y lo virtual. La infraestructura tendrá que adaptarse, la relación entre educación y salud se hará indispensable, la participación de otros profesionales será condición no solo para la construcción del nuevo sistema, sino también para enriquecerlo.

Esto no significa la desaparición de lo presencial, sino más bien su transformación, la interacción entre pares y diversos es fundamental

---

<sup>3</sup> Sanborn, Cynthia A. (ed.). (2012). *La discriminación en el Perú: balance y desafíos* (1a ed.). Lima: Universidad del Pacífico.

<sup>4</sup> Figallo, Flavio (2020). Después de la educación presencial, ¿qué? *ESAL*, 8, 41-44. <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/esal/article/viewFile/13407/214421444835>

para el desarrollo personal, lo mismo que condiciones para desarrollar la creatividad, experimentar, aplicar conocimientos. Dicho de otra manera, se necesitarán laboratorios, talleres, bibliotecas, planetarios, teatros, salas de música, espacios deportivos. En general, se trata de un sistema mucho más distribuido.

Todo esto requiere políticas que apunten a una transformación profunda cuya intensidad sea mayor en los espacios menos favorecidos, y que por sus condiciones y situación necesitan de soluciones creativas e intersectoriales que contemplen de partida la participación y compromiso de las comunidades locales.

Para construir un sistema con esas características es preciso desarrollar un conjunto de capacidades y conocimientos que pongan a la tecnología y al entorno al servicio de la educación y la comunidad.

La tentación del corto plazo será la de construir las «nuevas condiciones de la educación presencial» que, por inercia, tratará de acercarse lo más posible a la vieja normalidad, en la que los restos de la modalidad remota sigan centrados en el docente y sirvan, en el mejor de los casos, para paliar las deficiencias de la educación rural y ampliar el acceso a la educación superior. Pero esto no será suficiente para dar un gran salto de calidad en el sistema hacia una mayor igualdad y bienestar en la sociedad.

En 2021, la atención estará en el regreso a las aulas. La primera limitación será redefinir los aforos máximos, establecer y probar los protocolos de salubridad, y la disponibilidad de los servicios básicos. Esta tarea pondrá a prueba, por sí sola, la capacidad logística, la agilidad, la flexibilidad del sistema y los límites de la infraestructura.

Pero también habrá que tomar decisiones sobre la educación remota en sus diferentes versiones de la básica y la superior. Una opción es considerarla como el «bastón» de la educación presencial; es decir, contar con ella hasta volver a universalizar la presencial. La consecuencia será contar con una modalidad a distancia débil, sin capacidad para

dotarse de todas las potencialidades para el aprendizaje digital. Es la solución fácil.

Otra posibilidad es construir un modelo completo de educación a distancia que abarque todos los niveles educativos, que funcione en paralelo con el presencial al que se pueda acceder como sustituto o complemento. Se trataría de un «espejo» de la formación presencial.

Una tercera opción es incorporar los avances tecnológicos disponibles y construir un sistema virtual que desarrolle las competencias previstas, organizadas en módulos acumulables, y se dé paso a secuencias de aprendizaje libres de los grados educativos, disponibles para todos todo el tiempo. En este caso lo presencial aparece como complemento de lo virtual.

Las opciones mencionadas y otras posibles requieren asegurar conectividad para estudiantes y docentes. La interacción vía internet ofrece más posibilidades que la telefónica combinada con radio o televisión. La distribución de tabletas y su conexión deberá intensificarse; es el primer paso para el ingreso de otros docentes y para abrir muchas y nuevas oportunidades de aprendizaje.

Resuelto el problema de la conectividad, es posible imaginar la implementación de una intranet que conecte a todas las escuelas del Perú y, en consecuencia, brinde servicios de aprendizaje digital y genere condiciones para que los municipios, entidades públicas, organizaciones productivas y sociales impulsen el acceso a internet en los hogares. Desde la perspectiva de la educación, esto nos permite pensar en un nuevo sistema abierto a la colaboración de todos que nos incorpore rápidamente a la nueva economía digital<sup>5</sup>.

Veamos ahora a qué restricciones estarán sometidas las propuestas educativas durante el próximo periodo gubernamental. La primera restricción será la económica. El reto será mantener la inversión real actual

---

<sup>5</sup> Marcone, Sandro (2020). *¿Educación a distancia o aprendizaje digital?* <https://www.americasistemas.com.pe/educacion-a-distancia-o-aprendizaje-digital/>

de manera eficiente e incrementarla en la medida que la recuperación económica se consolide. A ello hay que sumar establecer el balance entre lo que se asigna a la básica y a la superior. Se requieren austeridad y compromiso para que las asignaciones presupuestales tengan el mayor impacto social. Un acuerdo nacional por la educación es otro reto; de no superarlo, esta sería una segunda restricción. Una tercera restricción es la centralización e inflexibilidad de la gestión, la cual impide el surgimiento de múltiples iniciativas, así como una mejor adaptación de la educación al territorio y el entorno social en el que se desarrolla. Si las necesidades de la población son heterogéneas, el servicio también debe serlo. Más autonomía y rendición de cuentas en regiones y escuelas es una posibilidad.

La relación entre el servicio público y privado debe ser materia de análisis, en cuyo centro debe ponerse a la educación como bien público. Es decir, la educación debe estar al alcance de todos y de acuerdo con estándares básicos de calidad. El problema aquí no es tan solo cómo fijar dichos estándares, sino cómo implementarlos teniendo en cuenta que existen 113 300 servicios educativos. Por razones de equidad, la generalización de los estándares debe priorizar los extremos con mayores carencias, al mismo tiempo que exigirlos para todos los privados.

La diversidad cultural y lingüística requiere una atención especial. Para el caso de las lenguas amazónicas, andinas y de señas, el Minedu ha funcionado como árbitro y les ha otorgado escritura; esto amplía sus posibilidades de permanencia, pero queda aún mantener (o recuperar) su uso cotidiano, generar productos culturales y brindar la asistencia profesional para su disponibilidad en los servicios públicos. Necesitamos que todos nuestros estudiantes desarrollen capacidades lingüísticas en dos o más idiomas. Otro asunto es superar la carencia en número y formación de profesores bilingües. ¿Cómo contar con ellos en un corto plazo? Nuevamente las tecnologías para aprendizaje de idiomas han avanzado enormemente, y muestran que es perfecta-

mente posible que profesores y estudiantes aprendan o desarrollen sus habilidades en lenguas nativas.

La Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva del Minedu representa un gran paso adelante en la medida en que define el ámbito ya que integra la formación universitaria con la profesional técnica y la artística, y señala gran parte de los problemas que deben ser enfrentados. Falta, sin embargo, un viceministerio y el plan estratégico para echarla a caminar.

Un debate recurrente en la formación técnica es sobre la idea de brindarla en la secundaria y en la educación de adultos. En principio no hay razón para que esto no pueda ocurrir, siempre y cuando no signifique reducir las posibilidades del estudiante para optar por estudios universitarios. El reto está en asegurar una alianza con un centro de educación técnico-productiva (Cetpro) o un instituto superior tecnológico (IST).

La formación profesional técnica debe «mirar a los lados de la calle» y atender tanto a las grandes empresas como a las microempresas para contribuir a elevar la competitividad del trabajo y prepararnos para la cuarta revolución industrial. Hacer lo uno sin lo otro es quedarnos en el mismo sitio. Empresas e instituciones de formación deben aliarse para crear un círculo virtuoso de formación e innovación.

La relación de la universidad con la sociedad y las organizaciones productivas se da a través de las aplicaciones e innovaciones que emergen de la generación de nuevos conocimientos. El reto en este caso es acercarlas a las políticas de producción y de empleo, las empresas, los centros de innovación productiva y transferencia tecnológica (CITE), la reconversión laboral y la formación continua.

En tiempos de incertidumbre y de creación, las universidades necesitan más libertad, incentivos y transparencia en la rendición de cuentas. La Sunedu ha «separado la paja del grano», pero lo seleccionado debe madurar para responder a las necesidades nacionales y acercarse a las mejores instituciones del mundo. El reto es pasar de una política de

control a una de seguimiento y evaluación que oriente la toma de decisiones de las instituciones y los usuarios en el marco de los principios básicos que señala la ley.

La libertad tiene que ver con la capacidad de elegir, de ser uno mismo. La educación desarrolla nuestra capacidad de elegir y la sociedad nos debe brindar las oportunidades para poner en marcha todo nuestro potencial. Pero esta posibilidad no tiene sentido sin un marco de justicia social, sin el compromiso para construir una sociedad en la que todos podamos ser libres. La educación es solo un medio en este camino<sup>6</sup>. No esperemos otros 100 años. La decisión es nuestra.

---

<sup>6</sup> Nussbaum, Martha (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Londres: Belknap.

## **POLÍTICAS PARA EMPODERAR A LOS DOCENTES EN NUEVOS ESCENARIOS**

**Luis Sime Poma<sup>1</sup>**

La crisis generada por la pandemia ha revelado las limitaciones y retos en el campo de la educación, pero también sus potencialidades para adaptarse en un escenario altamente desafiante, las cuales necesitan considerarse para las políticas docentes en un nuevo gobierno. Las políticas para este sector son significativas en tanto se trata de uno de los más numerosos dentro del Estado y extendidos en todo el territorio nacional. En la educación básica pública trabajan casi 374 000 docentes y, en el ámbito privado de la educación, aproximadamente 163 000; es decir, el 30% del total de docentes del país, de acuerdo con el Consejo Nacional de Educación.

A inicios de julio de 2020, el secretario general del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú (Sutep) informaba que había 400 maestros fallecidos por coronavirus y cientos de infectados; y, a inicios de setiembre, el decano del Colegio de Profesores del Perú señalaba que se trataba de más mil docentes. ¿Cuántos docentes han fallecido a raíz de esta enfermedad? ¿Cuántos fueron contagiados? ¿Cuántos

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales por la Radboud Universiteit (Holanda). Docente principal del Departamento Académico de Educación de la PUCP.

han quedado con problemas de salud después del contagio? Es muy importante que el Minedu realice una evaluación de las secuelas que está dejando la COVID-19 en los docentes, tanto del sector público como privado, y promueva una valorización de los esfuerzos que ellos han realizado durante la pandemia. Este diagnóstico servirá para prever políticas de apoyo a las familias y docentes víctimas de esta enfermedad y también para la gestión de plazas del personal, más aún cuando ha habido un relativo aumento de alumnos trasladados de escuelas privadas a las públicas.

Esta valorización implica un significativo reconocimiento a los docentes que perdieron la vida, así como a los compromisos desplegados para asumir de forma abrupta la educación virtual y a distancia junto con el trabajo remoto en condiciones restrictivas y desiguales. Es crucial que el docente se sienta reconocido por los nuevos gobernantes y que esto sea motivo de esa cohesión cívica que necesitamos en los diferentes sectores del país para enfrentar los mayúsculos retos de la etapa pospandemia.

Un segundo aspecto fundamental está relacionado con los consensos que el nuevo gobierno necesita trabajar con todas las representaciones docentes para garantizar, al menos, los siguientes dos años escolares sin interrupciones. La pandemia alteró una dinámica escolar que ha significado un impacto en la calidad de los aprendizajes, a pesar de la implementación del programa Aprendo en Casa. El país no puede poner en mayores riesgos el derecho a la educación de los niños y adolescentes. Las demandas de los docentes han de ser canalizadas en escenarios que no espongan más a los estudiantes. Se precisa un pacto nacional por la educación entre el gobierno, los docentes y la sociedad para garantizar la continuidad del servicio educativo.

El tercer desafío se vincula con la necesidad de que la formación de los profesores del país pase a ser una educación multimodal. Todo lo aprendido por los docentes durante este año con la educación a distancia y virtual —sumado a la experiencia previa en la educación pre-

sencial— debe ser traducido en una política de formación continua que aproveche las distintas modalidades. Estas, además, se adaptarán en el futuro para contextos diversos, cuando no se pueda asegurar la presencialidad completa, pero sí formas de semipresencialidad, virtualización o educación a distancia. Ello implica un docente formado para esa multimodalidad.

Antes de la pandemia, la demanda de los profesores del sector público por una mayor capacitación en competencias digitales y uso de TIC figuraba entre las tres primeras de quince, según la última Encuesta Nacional Docente (Endo). De acuerdo con esta fuente oficial, casi el 73% de los docentes encuestados del ámbito público manifestaron no haber recibido capacitación en el uso de las TIC durante el año 2017. No es difícil imaginar que esta demanda haya crecido a medida que la educación a distancia y virtual fue vislumbrándose como la alternativa más adecuada para estos tiempos críticos. Existe, por lo tanto, una brecha en esta área por priorizar en las futuras políticas de formación docente no solo en el ámbito público, sino también privado. Para este último ámbito se requieren mecanismos específicos para incentivar más la inversión en formación continua de los docentes.

En el campo de la formación continua en general, un actor central son las instituciones que brindan dicho servicio, sea de forma independiente o en alianza con alguna entidad pública. El problema sobre el que algunos autores han llamado la atención es la poca regulación de este sector, lo que dificulta garantizar una oferta más acreditada. Esto implica, para el ámbito docente, una política de regulación razonable de esa heterogeneidad de ofertas de capacitación que más bien existe en el ámbito de la formación inicial en educación y para la cual es obligatoria la acreditación de esta carrera<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Las carreras de ciencias de la salud, educación y derecho según la norma, deben ser acreditadas obligatoriamente por el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace).

Un cuarto reto que emerge de este imprevisible año escolar es cómo asegurar recursos para que el docente pueda tener un acceso permanente al mundo virtual y digital, cada vez más imprescindible para la comunicación entre pares, con los alumnos y sus familias, o para su propia actualización y planificación de clases, etcétera. Garantizar que los docentes de todos los niveles de la educación básica pública cuenten con una computadora y un plan de datos mínimo mensual para fines laborales debe, en esta época, formar parte de dichos recursos. Según la Endo, más de la mitad de los profesores señalan como segundo factor que ayudaría a mejorar su práctica pedagógica el tener acceso a tecnología/internet. Esta misma fuente revela el notable crecimiento de uso de celulares de los docentes en todo el país, que pasó del 41% en 2016 al 73% en 2018.

Ya se han dado algunos pasos en esa dirección, aunque algo tarde. A inicios de setiembre de 2020, el Minedu ha sido autorizado para adquirir planes de datos de internet para equipos de telefonía móvil que serán utilizados por los docentes de educación básica (aunque dicha medida solo tuvo vigencia hasta diciembre). La experiencia de estos meses en el uso de estos planes debe ayudar a identificar sus alcances y limitaciones para una posterior política más extensiva en el tiempo con adecuados criterios de eficiencia.

Asociado al tema anterior está un quinto punto vinculado a las políticas de estímulos para los docentes hacia la innovación y buenas prácticas para esta educación multimodal. Como Estado, se cuenta con el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (Fondep), institución pública adscrita al Minedu y creada en 2004 para impulsar el financiamiento de proyectos de inversión, innovación y desarrollo educativo. Esta política para empoderar profesionalmente a docentes innovadores del país exige repotenciar entidades como el Fondep y legitimar los cambios que protagonizan los docentes de todos los niveles y áreas curriculares de la educación básica, no solo de algunas.

Finalmente, la continuación de la meritocracia como uno de los enfoques sustantivos en las políticas de evaluación del desempeño y promoción es indispensable para el desarrollo profesional de los docentes. Estas políticas pueden, sin duda, mejorarse, pero no pueden ser socavadas ante los intentos de ciertas tendencias políticas y prácticas heredadas, en las que prevalecían criterios poco transparentes que no han contribuido a dignificar la profesión docente.



## LA LUCHA CONTRA LA POBREZA MONETARIA EN EL PRÓXIMO GOBIERNO

Pedro Francke<sup>1</sup>

Para pensar en los retos y alternativas de la lucha contra la pobreza en el próximo gobierno (2021-2026), hagamos primero un breve diagnóstico.

Tenemos una herencia histórica, puesta a prueba de manera dramática ante la pandemia y transformada por ella, que es un primer punto de partida. Tenemos un sistema de salud débil, poco garantista de derechos, con bajo presupuesto, fragmentado, con baja rectoría y poco desarrollo en promoción, prevención y articulación intersectorial. Durante la pandemia se ha reforzado de emergencia el sistema de salud, política orientada a atender la COVID-19 con hospitales, equipos y contratación de personal, pero el presupuesto 2021 no es auspicioso para que esto se mantenga y siga creciendo. En relación más directa con el tema que nos ocupa, tenemos programas de protección social de baja cobertura, con muy poca amplitud de riesgos cubiertos y que otorgan un reducido respaldo efectivo. En cuanto a la jubilación, hay una baja cobertura de pensiones, con dos sistemas divorciados, la ONP y las

---

<sup>1</sup> Magíster en Economía por la PUCP. Docente del Departamento Académico de Economía de la PUCP.

AFP (aunque el Sistema Privado de las AFP ya no puede considerarse un sistema de pensiones porque el 97% de afiliados retira su dinero a los 65 años). La ONP ha restringido injustamente su cobertura, como por ejemplo cuando niega pensiones a quienes les faltan pocos meses para completar 20 años aportes. El mismo diseño de estos sistemas de pensiones, de tipo bismarckiano, basados en contribuciones de trabajadores, tiene grandes limitaciones ante el escaso empleo formal y la alta rotación entre empleo formal, informalidad e inactividad. Pensión 65, el programa social de pensiones no contributivas, tiene cobertura parcial y beneficios mínimos.

En cuanto a apoyar el sostenimiento económico de familias vulnerables, tenemos el programa Juntos de Transferencias Condicionadas en Efectivo, limitado a madres rurales. Prácticamente no hay programa alguno para pobres urbanos, tras el abandono y lento declive del programa del vaso de leche y los comedores populares —programas que siguen sin reemplazo a pesar de varios anuncios en el pasado de una estrategia contra pobreza urbana—. La política de protección social sigue una focalización individual, aplicada a todos los programas sociales (Juntos, Pensión 65, Beca 18). Sin embargo, el llamado Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh) tiene una base de datos desactualizada, muy incompleta para zonas urbanas y mal diseñada en sus incentivos internos para acopiar, controlar y actualizar la información. El esfuerzo durante la pandemia de otorgar un Bono «Universal», débil y lento, no nos deja mejor, porque la información de base está más desfasada tras la epidemia y tiene huecos importantes.

¿Cómo conciliar este análisis de la acción estatal con la reducción importante que ha tenido la pobreza en las últimas dos décadas? Lo que sucede es que hemos tenido veinte años o más de mejora de ingresos de los pobres rurales a partir del aumento de productividad agropecuaria y rural, crecimiento sustentado en la mejora de los niveles educativos, de las vías de comunicación, de las telecomunicaciones y de las conexiones a los mercados, aunado a que las familias ahora tienen la propiedad de

la tierra tras la reforma agraria y a la difusión de tecnologías apropiadas. Por otro lado, el crecimiento de sectores como el turismo y la agroexportación generó empleos que significaron mejoras de ingresos y menor presión poblacional en el campo. Pero lo que esta pandemia muestra es que ese crecimiento económico tenía una «barriga suave» (*soft underbelly*) que lo hacía vulnerable. Hemos vivido con una narrativa que hablaba de «un futuro de progreso» y ocultaba los riesgos de una caída; esa narrativa subvaluada la necesidad de protección social y hoy se ha estrellado contra la pandemia.

El contexto muy especial en el que se iniciará el nuevo gobierno también debe ser considerado. Ensayemos unas líneas sobre el escenario que nos parece más probable. Tendremos una epidemia posiblemente bajo control, pero sin que sepamos todavía cuándo llegarán las vacunas para todos ni la protección real que estas darán, por lo que no se pueden descartar nuevas olas de la COVID-19 en 2021 o hasta 2022. Junto a ello, hay una necesidad y demanda embalsadas por enfermedades crónicas y otras epidemias y enfermedades infecciosas, así como retraso en atenciones preventivas materno-infantiles, que dejan una brecha que debe cubrirse con rapidez. Hay también un fuerte aumento de la pobreza, por la reducción del empleo formal, una mayor presión en el sector informal y la caída de ingresos. Una recuperación lenta e incierta de la demanda sustenta la necesidad de políticas fiscales expansivas, mientras a la pobreza se le suma un crecimiento débil y una reestructuración económicas que dan lugar a mayor inestabilidad y vulnerabilidades económicas de los trabajadores y las familias. Todavía habrá una recaudación fiscal disminuida y un alto déficit fiscal, aunque con un nivel de deuda pública muy bajo en comparación internacional y con posibilidades de financiarlo a tasas de interés sumamente reducidas a plazos largos, al mismo tiempo que se mantienen exoneraciones y elusión tributaria grandes y la inexistencia de impuestos a las grandes fortunas.

El contexto más amplio, del quinquenio y más adelante, es de una globalización en retroceso que podría afectar nuestro acceso a mercados internacionales y reducir posibilidades de inserción en cadenas de valor globales, junto a la necesidad urgente de enfrentar globalmente el problema del cambio climático y las amenazas al ambiente y la biodiversidad, el cambio en las relaciones humanas y las formas de trabajar, consumir y estudiar hacia otras menos presenciales, las enormes dificultades de la democracia en los ámbitos nacional e internacional, y el avance de la inteligencia artificial hasta y hacia lugares insospechados.

## **DOS GRANDES ÁREAS DE POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA MONETARIA**

En ese contexto, podemos ubicar dos grandes áreas en la lucha contra la pobreza monetaria. La primera se refiere a la generación de ingresos en el mercado. El avance en la productividad de la agricultura familiar y rural tiene que ser retomado y alentado con particular fuerza porque, además de ser un sector que sustenta a la enorme mayoría de pobres rurales en el cual se han refugiado cientos de miles de peruanos afectados por la pandemia y las cuarentenas, abastece de alimentos y no tiene el problema de la aglomeración de personas con el consiguiente riesgo de contagio. Las políticas de ampliación de la infraestructura de comunicaciones viales, telecomunicaciones y riego, un programa amplio de créditos, asistencia técnica y acceso a nuevas tecnologías productivas como riego tecnificado, pastos mejorados, semillas y procesamiento básico de productos, deben acelerarse.

En las ciudades, las micro y pequeñas empresas han recibido el apoyo del programa Reactiva Perú, que ha demostrado que es posible una ampliación rápida y con fuerte reducción de las tasas de interés para este sector, iniciativa que debe mantenerse hasta tener amplia cobertura. Este sector genera la mayor cantidad del empleo urbano y es donde se han refugiado los cientos de miles que han perdido su empleo

formal en busca de desarrollar iniciativas emprendedoras que requieren respaldo. Replicar una iniciativa como esta en zonas rurales enfrenta retos adicionales por la débil institucionalidad financiera existente, y por eso debe apoyarse adicionalmente en el Agrobanco, el Banco de la Nación, las cajas y las cooperativas de ahorro y crédito acreditadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

El avance de los pequeños productores rurales y urbanos requiere un mercado en ampliación, algo que necesita ser sustentado por una política macro fiscal y monetaria expansiva, como hoy recomienda el Fondo Monetario Internacional (FMI) dada la debilidad del consumo y la inversión en un ambiente de alta incertidumbre. Recordar a Keynes es hoy indispensable. En este esquema, la política monetaria expansiva puede tener una prioridad hacia el agro y las pequeñas empresas, mientras la política fiscal expansiva debe priorizar el gasto social.

La otra gran área de acción se refiere a la protección social. El archipiélago de programas sociales existentes, en el que se sobreponen varias generaciones de iniciativas gubernamentales, se ha visto desnudo en su debilidad durante la pandemia. El sistema de focalización individual, ya antes desactualizado, ahora está totalmente fuera de foco. ¿En qué dirección puede reformarse y reorganizarse estos programas de protección social, que no conforman realmente una red porque no dan seguridad amplia a toda la población? Hay dos opciones: la primera es insistir en una suma de pequeños compartimentos, como hemos tenido durante varias décadas y que es como se ha abordado el Bono «Universal», con varios subcomponentes a cargo de distintos ministerios, separada además de los otros programas sociales y de los sistemas de pensiones.

Por el contrario, opino que en el gobierno que se inaugurará en nuestro bicentenario deberíamos iniciar una reforma profunda en la política social con una mirada mucho más amplia de políticas de bienestar y equidad, que integren un apoyo económico a familias en pobreza extrema y pobreza con mecanismos orientados a reducir la vul-

nerabilidad y mitigar los riesgos económicos que, por razones de salud, epidemias, crisis familiares, desempleo o desastres, a menudo sufren los peruanos. Una política de este tipo tiene dos requisitos. El primero es un presupuesto mucho mayor, que para ser sostenible a mediano y largo plazo solo puede provenir de una reforma tributaria con un fuerte espíritu redistributivo, aunque en el corto plazo puede sostenerse en otros mecanismos financieros dentro de una política macrofiscal de apoyo a la demanda. El segundo es un moderno sistema de información del Estado sobre sus ciudadanos, que no se limite a recoger esporádicamente algunos datos censales o de buscar indicadores de algunas zonas y familias para una focalización individual, y que integre la información tributaria, de empleo, de registros civiles, de educación, de salud y de sistemas de seguridad social. Ambas cosas implican, por cierto, una nueva, mejor y más profunda relación del Estado con sus ciudadanos, en una doble vía: una mayor acción del Estado en relación con los temas esenciales para el bienestar de las familias, que debe ir de la mano de ganar la confianza de sus ciudadanos para que estos respeten las normas, informen de manera veraz, participen, contribuyan y tributen.

## LOS RETOS DEL SISTEMA DE SALUD PERUANO

Camila Gianella Malca<sup>1</sup>

La pandemia de la COVID-19 no solo ha puesto en evidencia la precariedad del sistema de salud peruano, sino que también ha mostrado la diversidad de intereses que existen en este sistema y cómo estos intereses afectan de manera directa el acceso a la atención sanitaria.

Un ejemplo claro es el del oxígeno medicinal. La pandemia ha mostrado la irracionalidad de una norma adoptada en 2010, que estipulaba que el nivel de concentración de oxígeno medicinal en el Perú tenía que ser del 99%-100%<sup>2</sup>. Esta decisión, que fue adoptada sin hacer público un análisis de evidencia que la sustentara, favoreció a unas pocas compañías con capacidad de elaborar el producto en el país. Entre estas destacan Linde y Air Products, que, en un mercado altamente concentrado como consecuencia de la legislación, «ganaron contratos con el Estado peruano por más de S/ 369 millones en los últimos años»<sup>3</sup>. En 2010, Praxair Perú S.R.L., Aga S.A. (ahora Linde Praxair) y Messer

---

<sup>1</sup> Doctora en Filosofía por la Universidad de Bergen. Docente del Departamento Académico de Psicología de la PUCP.

<sup>2</sup> Ver resolución ministerial 062-2010/Minsa.

<sup>3</sup> Zapata, Ralph (2020). *Compañías que dominan el negocio del oxígeno deberán pagar S/24 millones por repartirse el mercado*. <https://ojo-publico.com/1904/justicia-confirma-fallo-empresas-que-dominan-negocio-del-oxigeno>

Gases del Perú S.A. (comprada en 2018 por Air Products) fueron sancionadas por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Indecopi por realizar prácticas restrictivas a la competencia en el mercado de oxígeno medicinal, calificadas como muy graves, entre enero de 1999 y junio de 2004.

Pese a que a fines de 2012 la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de Indecopi resolvió que exigir una concentración del 99-100% en el oxígeno medicinal carecía de sustento técnico y, en consecuencia, constituía una barrera burocrática, la regulación se mantuvo hasta 2020, cuando, en medio de la pandemia de la COVID-19, se emitió un decreto de urgencia que autorizaba el uso del oxígeno medicinal con una concentración no menor al 93%, que es el estándar internacional. Este no es un caso aislado y da cuenta de intereses privados en el sector salud, que carece de mayor regulación para prevenir que intereses de actores privados se superpongan a los de los usuarios. Por ejemplo, en el Perú se mantiene la integración vertical privada sin restricciones; es decir, que un mismo actor privado puede ser asegurador, proveedor de los servicios de salud y proveedor de los medicamentos e insumos médicos que se utilizan en esas atenciones sin ningún mecanismo de control de precios. Como señalan Durand y Salcedo<sup>4</sup>, en el mercado de insumos, medicamentos, tecnología sanitaria y servicios de salud peruano, se ha tendido a generar una «complementariedad negativa» entre lo público y lo privado que ha sido favorecida por «la debilidad regulatoria, la falta de voluntad regulatoria, y la influencia de las ideas privatistas entre los funcionarios y los organismos reguladores y las prácticas corporativas». El caso del oxígeno muestra cómo estas condiciones terminan actuando en contra del interés general.

---

<sup>4</sup> Durand, Francisco & Emilio Salcedo (2020). Intereses, gremios y situaciones de captura del Estado. En Edmundo Beteta, Oliver Elorreaga, Francisco Durand, Emilio Salcedo y Camila Gianella (eds.), *Patologías del sistema de salud peruano* (pp. 49-144). Lima: Fondo Editorial PUCP.

La escasez de oxígeno mostró la incapacidad del Estado peruano para tomar medidas para prevenir la escasez del suministro de un insumo esencial en el tratamiento de la COVID-19. Consideremos que, si bien América Latina es una de las regiones más afectadas por la COVID-19 la mayoría de países de la región no ha tenido los problemas de escasez del oxígeno medicinal presentados en el Perú, pues el Estado tuvo la capacidad para coordinar con las empresas privadas, y garantizar la producción y el suministro del insumo en los establecimientos de salud. La incapacidad del Minsa para prevenir la escasez de oxígeno en el Perú es un síntoma de su débil liderazgo (rectoría), así como de la pobre gobernanza del sector<sup>5</sup>. Hay que entender, además, que la COVID-19 no estalló con la misma fuerza en todas las regiones del país. Los grandes brotes comenzaron en algunas ciudades de la costa, luego se presentaron en la selva, para luego pasar a ciudades en los Andes, de tal forma que la falta de oxígeno reportada en algunas ciudades, como Iquitos, debió generar medidas para prevenir que la misma situación se repita en el resto del país.

A partir de 2004 y 2005, como parte del proceso de descentralización, el Minsa transfirió a los gobiernos regionales la administración de los establecimientos de salud públicos (la mayor red de establecimientos de salud del país), así como la capacidad de ejecutar los programas de salud, y promover y planificar la inversión pública (infraestructura)<sup>6</sup>. A pesar de estos cambios, formalmente el Minsa tiene capacidad para coordinar con los gobiernos regionales para, de detectarse problemas, mejorar, por ejemplo, el equipamiento de los hospitales públicos. Esto,

---

<sup>5</sup> En este artículo se adoptan los conceptos de rectoría y gobernanza introducidos por la OMS en 2007. Entiendo por «rectoría» la capacidad de liderazgo de las autoridades de salud para dirigir el sector y, por «gobernanza», los pactos institucionales que regulan a los actores y a los recursos del sistema de salud.

<sup>6</sup> A excepción de Lima Metropolitana, donde se creó el Instituto de Gestión de Servicios de Salud (IGSS) como órgano desconcentrado del Minsa. El IGSS fue desactivado en diciembre de 2016 y sus competencias, asumidas por diferentes órganos del Minsa.

sin embargo, no sucedió. La COVID-19 develó el abandono de nuestra infraestructura hospitalaria; por todo el país se reportaron plantas de oxígeno y equipos de hospitales públicos (como ventiladores mecánicos) malogrados. Lamentablemente, pese a informes de instituciones como la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República sobre el mal estado de los establecimientos de salud, no se tomaron medidas de prevención, una muestra más de la «importancia» que ha tenido para el gobierno central y los gobiernos regionales garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos de salud.

Este no es un tema marginal, pues los servicios de salud reproducen dinámicas sociales, relaciones de poder<sup>7</sup> y reflejan cómo el Estado se relaciona con el ciudadano que usa los servicios públicos (así como la concepción misma sobre estos). En el Perú, se tiene normalizado que las personas que acuden a los servicios de salud públicos compren medicamentos o insumos médicos, pese a que, en principio, su seguro público los cubre. Está también normalizado, a diferencia de las clínicas particulares, que existan horarios de visita u horarios restringidos de atención de consulta externa. Garantizar horarios de atención de consulta externa amplios (como los que existen en clínicas particulares) requiere una reforma de las condiciones laborales de los trabajadores de salud. Este tema, que fue uno de los temas priorizados por la reforma de salud de 2013-2014, fue uno de los que más resistencia generó.

La COVID-19 ha revelado, una vez más, la necesidad de una reforma estructural en nuestro sistema de salud. Una reforma que evite contratos de corta duración y sin beneficios sociales (por terceros), así como grandes diferencias salariales entre especialidades médicas; una reforma que garantice mejores y más amplios horarios de atención y redes de servicio en los establecimientos públicos. Si se quiere fortalecer el sistema de salud, es necesario tomar medidas estructurales dirigidas

---

<sup>7</sup> Freedman, Lynn (2006). Achieving the MDGs: Health Systems as Core Social Institutions. *Development*, 48(1), 19-24.

a controlar la superposición de intereses privados —los de las aseguradoras, los productores de insumos y equipos médicos, las empresas de servicios de salud, los gremios y funcionarios públicos— sobre los intereses y el bienestar de los usuarios de estos servicios.



## PERSPECTIVAS DEL ASEGURAMIENTO UNIVERSAL EN SALUD

Edmundo Beteta<sup>1</sup>

En las últimas décadas, si bien los principales indicadores de salud agregados del país —esperanza de vida, mortalidad general, mortalidad infantil y materna, y desnutrición infantil— mejoraron junto con el crecimiento económico y los esfuerzos del Estado, quedó como tarea pendiente reducir desigualdades en estos y en el acceso a servicios, entre población de distintas características como nivel socioeconómico, etnia o localización (urbano y rural). Para conseguirlo, es clave fortalecer la política de financiamiento de la salud, que consiste en recaudar recursos, mancomunar (proteger a personas de distinto riesgo de enfermar) y asignar presupuesto a los establecimientos (prestadores) de servicios de salud. En esta materia, según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), entre 2007 y 2017, los afiliados a algún seguro aumentaron del 42% al 75% de la población; mientras que en el Seguro Integral de Salud (SIS), los beneficiarios subsidiados crecieron de 5 a 13 millones en 2017 y son más de 20 millones en 2020<sup>2</sup>. Así, el pre-

---

<sup>1</sup> Magíster en Economía por Georgetown University. Docente del Departamento Académico de Economía de la PUCP.

<sup>2</sup> Los datos del INEI provienen del reporte de la población, a diferencia de los registros del SIS (Beteta, Edmundo & Oliver Elorreaga [2020a]). En busca de un seguro

supuesto del sector público ascendió de S/ 7347 millones, en 2009, a S/ 20 560 millones en 2019<sup>3</sup>. Los avances, sin embargo, no revirtieron deficiencias estructurales del sistema que, en los años previos a la pandemia, fueron motivo de insatisfacción ciudadana.

Dos limitaciones centrales del sector son el insuficiente presupuesto o capacidad de movilizarlo; y la inadecuada organización y gestión de funciones básicas de un sistema de salud (la rectoría, el financiamiento y la provisión de servicios). Lo segundo alude a las debilidades en la conducción del Minsa, la segmentación inequitativa e ineficiente de la población de acuerdo con su nivel socioeconómico y tipo de aseguramiento (EsSalud, SIS, privado), y la precariedad en recursos y administración de establecimientos de salud. Algunas de las manifestaciones de los problemas mencionados son las siguientes:

1. Un sector subfinanciado: el gasto público representó aproximadamente el 3,1% del PBI en 2017, menos que lo recomendado por OMS (6%) y que el promedio de países más desarrollados (9%); y fue deficiente su ejecución (en algunos años, apenas 50% del presupuesto para equipamiento e inversiones).
2. Barreras de acceso: cerca de la mitad de los que enferman logran atención, y menos de 32% en el subconjunto de afiliados del SIS. La población más pobre no acude a establecimientos por problemas financieros, insuficiente disponibilidad y calidad de los servicios y percepción de demora y mal trato en la atención.

---

público comprador: el caso del SIS. *Revista Económica*, XI). Para más información, véase: <http://www.sis.gob.pe/portal/estadisticas/AseguradoMensual.html>

<sup>3</sup> Incluye establecimientos del Minsa y gobiernos regionales (GORE), excluye a EsSalud. Los datos son nominales y corresponden al Presupuesto Institucional de Apertura (Beteta, Edmundo & Oliver Elorreaga [2020b]). Un breve diagnóstico institucional del SIS, en Francisco Durand, Emilio Salcedo, Edmundo Beteta, Oliver Elorreaga y Camila Gianella (2020). *Patologías del sistema de salud peruano* (pp. 145-264). Lima: Fondo Editorial PUCP.

3. Cobertura financiera inadecuada: el porcentaje del gasto de bolsillo (respecto del total) que aportan los hogares en Perú (28,3%) es uno de los más altos de América Latina. Desde 2008, más del 38% de afiliados del SIS pagó por consulta, medicamentos o exámenes médicos. La población de menores recursos reprime o posterga su demanda o compra en farmacias (lo último afecta a más del 80% de los afiliados del SIS que gastaron de su bolsillo en medicamentos).
4. Ineficiencia y corrupción: la OMS estima que entre el 20% y 40% del presupuesto se pierde por malas prácticas. Perú es uno de los cinco países de América Latina con mayor reporte de cobros indebidos en hospitales, según un estudio reciente de Transparencia Internacional, y, junto con el uso del sistema público para derivar pacientes a establecimientos privados, afectan principalmente a los pobres.
5. Falencias específicas en aspectos claves de rectoría y financiamiento: en el primer caso, el liderazgo del Minsa fue insuficiente para establecer reglas de juego, prioridades de salud, acreditación de calidad de establecimientos y coordinaciones con otras entidades (como EsSalud, ministerios de Defensa e Interior, sector privado); en el segundo, el presupuesto público fragmentado y orientado por distintas instituciones (Minsa, MEF, SIS), en sus componentes mayoritarios (presupuesto histórico para cubrir costos fijos de hospitales), impide conocer y gestionar los costos de los servicios y no motiva a los prestadores a mejorar el servicio a la ciudadanía, en un contexto de precariedad de infraestructura, equipamiento y condiciones de trabajo. Los seguros públicos o IAFAS (Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud, como SIS y EsSalud) muestran inadecuadas capacidades como «compradores»; es decir, como entidades que deberían asignar recursos a los establecimientos en

función de las necesidades de la población y del desempeño en la atención de la población.

El fortalecimiento del liderazgo público es ineludible. En países desarrollados, el financiamiento público es predominante. Las fallas del mercado —los seguros privados no tienen suficientes incentivos para dar cobertura a población de distinto nivel de riesgo— dificultan que este por sí solo provea aseguramiento universal. Para avanzar hacia la universalidad, el reto del próximo gobierno radicará en profundizar el desarrollo de las funciones de rectoría y financiamiento, lo que contribuiría a mejorar la atención en establecimientos de salud (lo más visible para la gente) y reducir la segmentación e inequidades. Esto, en un contexto de restricciones fiscales y presiones alcistas en costos por el aumento de la esperanza de vida y enfermedades crónicas, y por tendencias tecnológicas y de medicalización de la salud. Así, para finalizar, señalo algunos desafíos que tenemos por delante:

1. Si bien existe debate sobre las opciones de recaudación (pagos directos de la población versus impuestos generales), los recursos en el corto plazo provendrán del (limitado) espacio fiscal.
2. El acceso universal contiene tres dimensiones: el porcentaje de asegurados, el conjunto de necesidades de salud cubiertas (o Plan de Beneficios en Salud-PBS) y la proporción de cobertura financiera. Afiliar a la población es solo el primer paso. El reto es abordar las dos cuestiones restantes. Por esto, el Minsa debe explicitar prioridades de salud (PBS) en tratamientos que maximicen el bienestar de la sociedad, y que sean derechos garantizados susceptibles de rendición de cuentas. El Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS), establecido en 2009 a partir de 140 condiciones asegurables, debió cumplir este rol, pero careció de relevancia para definir las inversiones y asignación de los recursos del sector, y requiere revisión, legitimidad social y viabilidad presupuestal, así como un diagnóstico de la capacidad

de la oferta asistencial para cubrir las principales necesidades de la ciudadanía. Según la disponibilidad de recursos fiscales en los próximos años, podrá ser escalable, lo que hará transparentes su contenido y sus costos para orientar el gasto de manera más eficiente y equitativa y progresar en la tercera dimensión (cobertura financiera efectiva de los que enferman).

3. El Minsa, como ente rector, debería, como mínimo, establecer el PBS (por ejemplo, posicionar el PEAS y su gobernanza), y en función de este impulsar un sistema de acreditación de calidad de prestadores; promover mayor capacidad de respuesta de la atención primaria (en postas y centros de salud) y el acceso a medicamentos; propiciar mayor coordinación de las diversas formas de financiamiento público del régimen subsidiado (presupuesto histórico, programas presupuestales, SIS) y con otros subsistemas como el contributivo (EsSalud). Esto último para que el acceso a la salud sea independiente de la condición laboral o de ingresos, por ejemplo, con información común sobre afiliados, para que reciban servicios indistintamente en hospitales de Minsa y EsSalud.
4. La función de financiamiento requiere el fortalecimiento de las IAFAS (SIS, EsSalud) y el incremento de sus capacidades para contratar con prestadores en mejores condiciones para sus afiliados, y para monitorear el desempeño de los establecimientos. La eventual integración de subsistemas públicos (Minsa y Mintra) debería explicitar objetivos de equidad y eficiencia con viabilidad técnica y política, y un proceso gradual que podría empezar con la construcción y gestión de información (por ejemplo, una ficha clínica electrónica para cualquier persona) y de protocolos de atención similares. Las enfermedades de alto costo (por ejemplo, oncológicas) necesitan consolidar un fondo específico con buenas prácticas de gestión.

5. En todas las funciones (rectoría, financiamiento, provisión de servicios) es impostergable consolidar la calidad del servicio civil; por ejemplo, mediante el respaldo de SERVIR en el reclutamiento meritocrático en un conjunto de posiciones clave, en direcciones de hospitales públicos y áreas técnicas de Minsa, SIS y GORE. Asimismo, conviene vincular recursos adicionales para el personal con mejores condiciones de trabajo y de atención a la ciudadanía.
6. Cualquier combinación de medidas requiere una coalición política que incluya a trabajadores y trabajadoras del sector salud y a la sociedad, para enfrentar los intereses contrarios al cambio, que conviene entender por su naturaleza diversa.

## **LA AMAZONÍA Y SUS PUEBLOS INDÍGENAS: DESAFÍOS EN EL CONTEXTO DEL BICENTENARIO**

Oscar Espinosa<sup>1</sup>

El nuevo gobierno que asumirá en 2021, año que celebramos el bicentenario de la independencia del país, deberá enfrentar diversos desafíos en relación con la población indígena amazónica, una población que ha sido sistemáticamente marginada en los últimos 200 años. De alguna manera, la relación que se ha establecido con los pueblos indígenas amazónicos desde 1821 podría calificarse de «colonial», en la medida en que no se les ha considerado como iguales, sino que se les ha seguido imponiendo un idioma, una cultura y un conjunto de decisiones sobre sus vidas y territorios. En este sentido, es urgente transformar estas relaciones y responder de manera adecuada a las injusticias cometidas a lo largo del tiempo.

### **LA SITUACIÓN Y DEMANDAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Una de las principales deudas que tiene el Estado peruano respecto de los pueblos indígenas es la de adecuar y actualizar la legislación peruana a partir del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

---

<sup>1</sup> Doctor en Antropología por The New School for Social Research. Docente del Departamento Académico de Ciencias Sociales de la PUCP.

(OIT) y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Resulta urgente que las autoridades a ser elegidas en 2021 atiendan esta demanda, que incluye, entre otras cosas, reconocer formalmente la existencia de pueblos o naciones indígenas y no solamente comunidades; reconocer, también, los territorios indígenas desde una perspectiva integral; o reconocer las diferentes propuestas para el ejercicio de su autonomía, tal como ocurre, por ejemplo, en el caso del Gobierno Territorial Autónomo del Pueblo Wampís, que viene funcionando con mucho éxito desde hace ya algunos años.

Entrando a la tercera década del siglo XXI, y a casi 50 años de la primera ley de comunidades nativas, se tiene que revisar, urgentemente, la idea predominante en el Estado de considerar a estas como «unidades de producción» que el Ministerio de Agricultura debe reconocer. Las comunidades indígenas no se definen por el trabajo agropecuario, sino por compartir costumbres heredadas de sus antepasados, que vivían libremente en el territorio que hoy llamamos Perú, antes de que este existiera como tal. Asimismo, el Estado también debe de reconocer, tal como lo hacen otros estados en América Latina, la existencia legal de comunidades indígenas urbanas. Nuevamente, se trata de comunidades que se definen por su identidad étnica, no por el trabajo agropecuario. El de la comunidad shipibo-konibo de Cantagallo —y su historia marcada por numerosos enfrentamientos con las diversas administraciones de la Municipalidad de Lima— constituye un caso ejemplar y paradigmático de los problemas que enfrentan estas comunidades al no existir una ley que las reconozca.

En segundo lugar, las nuevas autoridades requieren responder de manera urgente a la situación precaria de nutrición y salud de la población indígena. El Estado peruano, en las últimas décadas, ha logrado reducir la anemia y la desnutrición en diversos sectores del país, excepto en la Amazonía. En gran medida este fracaso se debe a no contemplar el problema de la nutrición desde una perspectiva más integral y que debería incluir también las políticas ambientales. Es decir, una de las

principales causas de desnutrición en esta región se debe a los cambios sufridos en la dieta familiar, principalmente por la destrucción y depredación de los bosques, pero sobre todo por la contaminación de los ríos. Esta contaminación no solamente afecta la presencia de peces; también ha incrementado la presencia de mercurio y de metales pesados en la sangre de niños y niñas, lo que genera, precisamente, dificultad para la absorción de nutrientes. Frente a este último punto es importante mencionar que la presencia de mercurio o de metales pesados no desaparece con el entubamiento del agua para las comunidades ni con su potabilización con cloro. Es más, las postas médicas y centros de salud en la Amazonía no cuentan con formas de medir este tipo de contaminación. Por otro lado, a la anemia y desnutrición, se añade, además, la presencia de enfermedades metaxénicas endémicas, como la malaria o el dengue; así como el creciente número de personas con diabetes o hipertensión arterial, situación ocasionada por el aumento en el consumo de alimentos procesados.

En tercer lugar, se encuentra la deuda del Estado peruano respecto a la educación. Resulta urgente mejorar la calidad de la educación intercultural bilingüe y garantizar que esta realmente lo sea. Aunque es importante señalar los esfuerzos hechos durante la última década por parte del Ministerio de Educación, la realidad nos indica que los avances en este campo son escasos. La mayor parte de jóvenes que termina la secundaria, en vez de llegar a ser bilingües competentes en su lengua materna y en castellano, se convierten, en la práctica, en «ni-lingües»; es decir, en personas que no dominan adecuadamente la lectoescritura en ninguna de las dos lenguas. Las graves deficiencias en la formación, sin embargo, no se dan solamente en el área lingüística, sino también en los contenidos interculturales. Esta situación se agrava con otras carencias, como las referidas a la infraestructura, que no solo es mala o deficiente, sino muchas veces no adecuada a su realidad geográfica y climática. Desgraciadamente, programas muy interesantes como el Plan Selva han sido prácticamente desactivados. Finalmente, queda pendiente tam-

bién garantizar una educación intercultural de calidad a nivel superior. En el Perú existen cuatro universidades interculturales, todas licenciadas por la Sunedu, y se cuenta, además, con unos lineamientos para la implementación del enfoque intercultural. Sin embargo, estos son bastante generales y no garantizan que se estén cumpliendo en la práctica. No existen tampoco en estas instituciones —ni en los órganos que promueven la ciencia y tecnología en el país, como Concytec— incentivos para el desarrollo de las etnociencias ni para el reconocimiento de sus aportes. Así, al igual que en el caso de la educación básica regular, muchas veces se considera que estas instituciones ofrecen una educación de menor calidad, al ser comparadas con otras universidades que existen en sus mismas regiones.

En cuarto lugar, resulta urgente continuar con los esfuerzos iniciados para reducir las brechas relacionadas a la pobreza y los ingresos económicos de las familias indígenas. Esta tarea será incluso más relevante en el contexto posterior a la pandemia de la COVID-19, que ha contribuido a empobrecerlas aún más. Es importante evitar caer en la falacia que establece que las comunidades o familias indígenas son pobres porque son indígenas. Esta falacia genera, además, otra más grave aún: la de creer que estas van a mejorar su posición en la medida en que dejen atrás sus lenguas, costumbres y tradiciones culturales. La pobreza no es causada por las diferencias étnicas. Si se considera la pobreza desde una perspectiva estrictamente monetaria, es importante señalar cómo, a lo largo de la historia republicana, las comunidades indígenas han sido incorporadas a la economía de mercado en términos desiguales, ya que se ha explotado su mano de obra y, por ende, se han establecido relaciones comerciales injustas. Muchas veces, las actividades ilegales en la región amazónica, como el narcotráfico, la tala ilegal de la madera, la minería ilegal o la trata de personas —casi omnipresentes en la región amazónica—, reclutan también como fuerza laboral a personas indígenas, muchas de las cuales trabajan en situaciones inhumanas o de semiesclavitud, tal como ha sido denunciado en numerosas ocasiones.

Incluso en las ciudades, siguen reproduciéndose el maltrato y la marginación económica, que lleva a que muchas personas de origen indígena terminen relegadas a trabajos mal remunerados o a trabajar en situaciones en las que no se respetan sus derechos laborales, como ocurre muchas veces en el servicio doméstico. En este contexto, los programas sociales de transferencias condicionadas, como es el caso del Programa Juntos, entre otros, constituyen, muchas veces, una de las pocas fuentes de ingreso monetario para las familias indígenas; y en muchas comunidades, estas personas son incluso percibidas por sus vecinos como las más ricas de la comunidad. De ahí la necesidad de mantener estos programas y mejorarlos desde una perspectiva intercultural.

En quinto lugar, no es posible pensar en el bienestar o la salud de las comunidades amazónicas si no se toma en consideración el medio ambiente. El ecosistema de bosque tropical húmedo amazónico es muy frágil, y está recibiendo las amenazas de diversas actividades económicas extractivistas como la minería e hidrocarburos, los agronegocios, y los megaproyectos de infraestructura y de generación de energía. Estos proyectos amenazan con destruir las fuentes de agua (la Amazonía es la principal reserva de agua dulce del mundo), los bosques (la Amazonía contribuye a la regulación del ciclo del carbono y a reducir los impactos de los gases de efecto invernadero), la riqueza de su biodiversidad (la más grande del planeta), y están afectando directamente los medios de vida y la salud de las poblaciones que allí viven. De manera particular, resulta urgente reducir la tasa de deforestación. La deforestación de los bosques amazónicos es la principal contribución negativa de la región al cambio climático y sus impactos socioambientales, y representa, para el caso del Perú, aproximadamente la mitad de sus emisiones de gases de invernadero. Hasta la fecha, el Estado peruano, en vez de actuar decididamente en favor del medioambiente (que supone el bienestar de los habitantes de la región y del futuro del país), se ha limitado a favorecer a las grandes empresas o grandes proyectos, la mayoría de veces aduciendo la necesidad de promover la inversión. De esta forma, se han

flexibilizado los estudios de impacto ambiental, se han dejado de cobrar las deudas acumuladas por violaciones a las normativas ambientales y, en muchas ocasiones también, se han violado los derechos de las comunidades indígenas.

Finalmente, es fundamental continuar luchando contra el racismo y la discriminación. Desgraciadamente, en muchos casos, el Estado peruano contribuye con esta misma discriminación al no responder de manera adecuada a las demandas y necesidades de los pueblos indígenas, o al no respetar los derechos ni las leyes que los protegen. Es fundamental convocar a las propias comunidades y a las organizaciones indígenas para que participen en el diseño y la implementación de las políticas territoriales, de salud, educación, lucha contra la pobreza y cuidado del medio ambiente. En este sentido, la consulta previa debe de dejar de ser un requisito formal y convertirse en un aspecto fundamental de relación entre el Estado y los pueblos amazónicos. Si no se incluye a las comunidades y organizaciones indígenas en la toma de decisiones que las afectan, se seguirá manteniendo y reproduciendo la actitud colonial con la que se les ha tratado en los últimos doscientos años.

## VIOLENCIA DE GÉNERO, ARGUMENTACIÓN RACIONAL Y CORRUPCIÓN EN LA JUSTICIA

Rocío Villanueva Flores<sup>1</sup>

En julio de 2018 se destapó en el país un escándalo de corrupción judicial que involucraba a abogados, empresarios, jueces, fiscales y los entonces integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura. En uno de los primeros audios propalados, y que permitieron ese destape, se escucha la conversación de un exjuez supremo quien pregunta a su interlocutor si lo que querían era que se le bajara la pena a un acusado de violación sexual o que lo declararan inocente.

Una pregunta de ese tipo, formulada por un juez supremo, presupone que la argumentación jurídica es absolutamente maleable y que puede llevar a cualquier tipo de decisión judicial. Esta equivocada idea sobre el derecho puede convertirse en una excelente aliada de la corrupción pues, además, implica que la argumentación que desarrollan los jueces (o los fiscales) no puede ser objeto de control racional.

---

<sup>1</sup> Doctora en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha. Decana de la Facultad de Derecho de la PUCP.

## **LAS ESTADÍSTICAS SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO: VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR, VIOLACIÓN SEXUAL Y FEMINICIDIO**

No todos los actos de violencia de género son denunciados en el país. Sin embargo, gracias a las estadísticas del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, que comprenden el periodo 2013-2018, tenemos una idea sobre la dimensión del problema. De acuerdo con esa institución, en esos seis años se presentaron 655 466 denuncias por violencia familiar, lesiones y agresiones contra las mujeres e integrantes del grupo familiar. En estos casos, el 86,5% de víctimas son mujeres y el 88,2% de los presuntos agresores son hombres. En cuanto al delito de violación sexual, el Observatorio de Criminalidad reporta un total de 63 131 denuncias, cuyas víctimas en un 93,1% son mujeres y cuyos presuntos agresores son hombres en el 100% de casos. Respecto al delito de feminicidio se registran 566 víctimas, de los cuales el 92,6% son casos de feminicidio íntimo y solo un 7,4% de feminicidio no íntimo.

Con cierta frecuencia las autoridades recuerdan la importancia de denunciar estos hechos. Y, por supuesto, eso está muy bien. Sin embargo, es igualmente importante contar con más información sobre la respuesta estatal frente a estas denuncias, lo que incluye conocer cómo deciden o resuelven los casos nuestros fiscales y jueces. ¿Lo hacen con razones que el derecho provee? ¿Se basan en estereotipos de género? ¿Pueden ser estos estereotipos aliados de la corrupción?

## **LA IMPORTANCIA DE LA ARGUMENTACIÓN JURÍDICA**

Según el catedrático español Luis Prieto Sanchís, si en algo cambia el panorama jurídico por la incorporación de derechos en la constitución es en el papel relevante que ha de asumir la argumentación o el razonamiento jurídico, esto es, la justificación racional de las decisiones. En el estado constitucional las decisiones jurídicas no son exclusivamente actos de poder.

En esa medida, la teoría del derecho ha desarrollado un conjunto de criterios de corrección de la argumentación jurídica y ha propuesto qué tipo de razones no pueden justificar las decisiones jurídicas. Estas incluyen, por ejemplo, las razones que se basan en prejuicios, como los de tipo machista, pues son expresión de pura subjetividad y traen como consecuencia decisiones arbitrarias. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que se deben eliminar los estereotipos de género del razonamiento de las autoridades (caso *Campo Algodonero vs. México*).

## **DOS EJEMPLOS Y CASOS CÍNICOS**

### **La demora en la denuncia del delito de violación sexual**

C. P. es una víctima de violación sexual que era estudiante de Derecho cuando ocurrió el delito. Su caso llegó al Tribunal Constitucional debido a que el Ministerio Público decidió archivar la denuncia penal que presentó (expediente 05121-2015-PA/TC). Según su declaración, el 21 de mayo de 2005, despertó en una habitación desconocida, con sangrado en las piernas y recostada al lado de J. C. A, quien era abogado del estudio donde ella practicaba. C. P. improvisó un paño para contener el sangrado vaginal y le pidió al denunciado que la llevara a la universidad donde estudiaba. Luego de llegar al campus acudió al servicio médico de la universidad, muy nerviosa y llorosa. Allí se le diagnosticó desgarró perineal y sangrado activo, se le suturó por ese desgarró, y se le dio tanto antirretrovirales como la píldora del día siguiente (que es el protocolo habitual para los casos de violación sexual). La propia médica que la atendió le recomendó denunciar la violación sexual y afirmó que la denunciante le dijo que había amanecido en un hotel y que no recordaba cómo llegó.

Sin embargo, los fiscales —de manera más o menos explícita— apelaron a un estereotipo de género (el de la mujer mentirosa) para sostener que como C. P. no denunció inmediatamente al agresor (había tardado

42 días), no era una niña y era estudiante de Derecho, se infería que esa demora indicaba que no decía la verdad. Tanto el fiscal provincial como el superior aseveraron que el tiempo transcurrido entre los hechos y la formalización de la denuncia generaba dudas sobre la declaración de la recurrente (fundamento 30). Los fiscales nada señalaron que explicara el desgarrar vaginal que sufrió. No está de más recordar que en la valoración de la prueba se suele colar la subjetividad de los jueces (y fiscales) como si fuera algo inevitable y como si la argumentación jurídica no fuera necesaria en materia probatoria.

### **Los informes psicológicos y médicos que forman parte de la fundamentación de las decisiones judiciales**

Otra vía a través de la cual se cuelan los prejuicios o estereotipos de género son los informes médicos o psicológicos que se presentan durante el proceso judicial. Un caso bastante claro es el de Arlette Contreras. Todo el país fue testigo de las agresiones que sufrió en un hostel de Ayacucho a manos de su expareja. Sin embargo, en la fundamentación de la sentencia de primera instancia se señala que los peritos en el plenario afirmaron lo siguiente:

una persona que ha sido víctima de violencia sexual o física no retorna sola al lugar de los hechos, por el temor y miedo sobre lo suscitado, más aún que se trataba del mismo día de los hechos y a minutos de los sucesos<sup>2</sup>.

¿Cómo pueden los peritos dar una opinión de este tipo —que, además, forme parte de la fundamentación de la sentencia— cuando el video que la propia víctima propaló muestra cómo es arrastrada por el suelo por su propia expareja (desnuda)?

En otro lugar he sostenido que, a la clásica división jurídica entre casos fáciles y casos difíciles, en los sistemas de severa corrupción judicial hay que añadir otra categoría: los casos cínicos. Estos son aque-

---

<sup>2</sup> Sentencia de primera instancia. Caso *Arlette Contreras* (p. 53).

llos en los que los jueces (o fiscales) no solo resuelven (o deciden) por razones que no suministra el derecho, sino cuya «fundamentación» es de una exacerbada irrazonabilidad, que linda con la desvergüenza descarada.

No quiero decir que los argumentos abiertamente irrazonables prueben por sí mismos la corrupción ni negar que podría tratarse de un error judicial. Lo que quiero decir es que, dado el contexto de severa corrupción, deben suscitar sospecha. Este tipo de decisiones deben ser puestas bajo la lupa y no es descabellado pensar que podrían constituir un indicio en casos de corrupción judicial.

### **EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA JUSTICIA: UNA TAREA INELUDIBLE**

Una de las razones de la alta incidencia de la corrupción en el sistema judicial peruano es que «hay muy poco riesgo para el corrupto y el corruptor de ser detectados»<sup>3</sup>. Hoy se habla de redes de corrupción compuestas por abogados, estudios de abogados, trabajadores del sistema de justicia y por jueces, tal como lo ha señalado el abogado Daniel Quiñonez Oré.

El artículo 139 inciso 20 de la Constitución reconoce el derecho de toda persona de formular análisis y críticas de las resoluciones y sentencias judiciales. Las facultades de Derecho deben jugar un rol central en promover este análisis, no solo a través de la formación legal sino alentando la investigación sobre la argumentación jurídica en las decisiones de jueces y fiscales. Esta podría ser también una manera de combatir la corrupción y el «todo vale» en el derecho. Las denuncias son importantes, pero las decisiones judiciales y fiscales lo son aún más.

---

<sup>3</sup> Comisión Andina de Juristas. (2003). *Corrupción judicial. Mecanismos de control y vigilancia ciudadana*. Lima: Comisión Andina de Juristas. <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1612/caj-corrupcion-mec.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



## **DESAFÍOS Y PRIORIDADES: LA SALUD MENTAL DE ADOLESCENTES Y JÓVENES EN EL PERÚ**

Cecilia Chau<sup>1</sup>

En este texto se busca reflexionar acerca de las acciones tomadas por el Estado peruano para cuidar la salud mental de las y los adolescentes y jóvenes en el país. Para ello, resulta importante explorar qué lugar ha ocupado la salud en el ámbito internacional, para luego conocer los últimos esfuerzos realizados en materia de salud mental en Perú, a través del análisis de las normas que el Estado ha implementado para dicho grupo poblacional.

### **LA SALUD MENTAL COMO PROBLEMA MUNDIAL**

La pandemia de la COVID-19 nos ha recordado que la salud (física y mental) requiere atención urgente en nuestro país y en todo el mundo; no obstante, es una tarea pendiente desde hace mucho tiempo. En el pasado, otros eventos ya han llevado a los países a cuestionarse el rol de la salud en la vida de las personas. Un ejemplo de ello es la Organización Mundial de la Salud (OMS), la cual se crea a partir de la importancia que adquiere el nuevo concepto de salud, fruto del fin de la Segunda

---

<sup>1</sup> Doctora en Psicología por la Universidad Católica de Lovaina. Docente del Departamento Académico de Psicología de la PUCP.

Guerra Mundial. Fue en 1946 que se estableció que «la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades»<sup>2</sup>; lo que da cuenta de la importancia de cuidar la salud desde la promoción y prevención, y no solo desde la atención.

Dada la complejidad que esto supone, diferentes acuerdos internacionales han buscado colocar la salud en la agenda mundial. Entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por las Naciones Unidas, por ejemplo, destaca el objetivo Salud y Bienestar (ODS 3), que busca que las personas puedan acceder tanto a medidas de promoción y prevención en salud, como a una atención profesional eficiente con cobertura de medicamentos, lo que permite reducir el gasto en procesos curativos<sup>3</sup>. Asimismo, existen otros ODS tales como el de Fin de la pobreza (ODS 1), Educación de calidad (ODS 4), Igualdad de género (ODS 5), Reducción de las desigualdades (ODS 10), entre otros, que también buscan incrementar los factores que favorecen la salud de las personas.

Ello significaría una ventana de oportunidad para el desarrollo de políticas en salud mental de manera inédita. De hecho, la razón para que exista explícitamente una política diferenciada de salud mental es que es un área que hasta hace muy poco ha tenido limitados recursos invertidos, además de estar constantemente afectada por el estigma y la exclusión social.

---

<sup>2</sup> Organización Mundial de la Salud (2014). *Documentos básicos* (48ª ed.). Roma: OMS. <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf?ua=1#page=7>

<sup>3</sup> Cabezas-Sánchez, César (2018). Objetivos de desarrollo sostenible y el control de enfermedades [editorial]. *Anales de la Facultad de Medicina*, 79(2), 113-114. <http://www.scielo.org.pe/pdf/afm/v79n2/a01v79n2.pdf>

## **POLÍTICAS DE SALUD MENTAL**

Una política de salud mental es un mecanismo crucial para cualquier ministerio de salud de un país. Se ha reconocido como tal desde el inicio del siglo XXI, pues permite dar un marco general de los objetivos más prioritarios a trabajar y guiar las acciones de los años siguientes. Esto se refleja en el Plan de Acción Integral sobre Salud Mental de la OMS, que se diseñó para implementarse entre 2013 y 2020, y que tiene como fin promover el bienestar mental, prevenir la aparición de trastornos mentales y mejorar las condiciones de vida de aquellas personas con dificultades de índole mental. Estos documentos son constantes invitaciones a no olvidar lo que es realmente importante; y la salud mental lo sigue siendo.

Recientemente se ha identificado que los trastornos mentales aquejan principalmente a población adulta; sin embargo, es durante la juventud cuando se inician muchos de ellos<sup>4</sup>; es más, según UNICEF, el 70% de trastornos mentales se originarían antes de los 24 años y se estima que estas condiciones de salud empeoran por la violencia familiar o escolar, la pobreza y la exclusión social. Las consecuencias se pueden ver en la adultez, pero también en el corto plazo, como en el caso del suicidio, que es la segunda causa más frecuente de muerte en jóvenes, según ha señalado la OMS. Como es de suponer, en nuestro país la situación de la salud mental también resulta preocupante.

---

<sup>4</sup> Casañas Rocío & Lluís Lalucat (2019). Promoción de la salud mental, prevención de los trastornos mentales y lucha contra el estigma. Estrategias y recursos para la alfabetización emocional de los adolescentes. *Revista de Estudios de Juventud*, 18(121). [http://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2019/06/7.\\_promocion\\_de\\_la\\_salud\\_mental\\_prevenccion\\_de\\_los\\_trastornos\\_mentales\\_y\\_lucha\\_contra\\_el\\_estigma.\\_estrategias\\_y\\_recursos\\_para\\_la\\_alfabetizacion\\_emocional\\_de\\_los\\_adolescentes.pdf](http://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2019/06/7._promocion_de_la_salud_mental_prevenccion_de_los_trastornos_mentales_y_lucha_contra_el_estigma._estrategias_y_recursos_para_la_alfabetizacion_emocional_de_los_adolescentes.pdf)

## **SALUD MENTAL DE ADOLESCENTES Y JÓVENES EN EL PERÚ**

Según la Defensoría del Pueblo, uno de cada tres peruanos tiene algún problema de salud mental durante toda su vida, tasa que se incrementa en los sectores más pobres. Por esta razón, se elaboran y publican documentos que reciben las exhortaciones de los lineamientos internacionales, como los de la OMS, y tratan de aplicarlos a nuestro contexto. En los últimos años se pueden destacar cuatro documentos clave del Ministerio de Salud: Plan Nacional de Fortalecimiento de Servicios de Salud Mental Comunitaria 2018-2021 (2018), Lineamientos de Política Sectorial en Salud Mental Perú 2018 (2018), Norma Técnica de Salud para la Atención Integral de Salud de Adolescentes (2019) y el documento técnico Plan de Salud Mental (en el contexto COVID-19-Perú, 2020-2021) (2020). Estos fueron aprobados mediante resolución ministerial, directamente por el o la ministra de Salud, para ser aplicados a políticas nacionales.

El primer documento recoge lo avanzado desde 2012, año en que el país adoptó un modelo comunitario en salud mental, y busca contribuir al ODS 3, cuyo objetivo principal es lograr el incremento gradual del acceso a servicios públicos de salud mental. En esa línea, el Estado peruano implementa acciones de promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación psicosocial y recuperación, las cuales beneficiarían a casi 2 millones y medio de adolescentes (12-17 años), y a más de cuatro millones de jóvenes y adultos jóvenes (18-29 años) que no cuentan con seguro privado de salud. Específicamente en adolescentes y jóvenes, la inauguración del primer Centro de Salud Mental Comunitario Universitario en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en 2019 podría representar un primer paso hacia la focalización de la atención en este grupo poblacional; sin embargo, el centro todavía no habría iniciado sus funciones debido al contexto de la pandemia.

El trabajo con estos grupos de edad, sobre todo con adolescentes, constituye un reto debido a los constantes cambios físicos, hormonales

y psicológicos propios de la edad que hacen requerir una investigación más frecuente y tener un cuidado prioritario, debido a que en esta etapa la identidad individual se consolida y el proyecto de vida se define. Esto demanda una atención diferenciada de niños y adultos.

Desde el Ministerio de Salud, las acciones planteadas para estos grupos de edad se centran en tres ejes principales: primero, el empoderamiento personal; segundo, el fortalecimiento y cuidado integral de las relaciones familiares; tercero, el cuidado de adolescentes con problemas psicosociales y trastornos mentales y del comportamiento. Ello implica que el trabajo involucre a todas las esferas de la vida de adolescentes y jóvenes, lo que requiere un cuerpo profesional competente en salud mental y formado integralmente, dentro del cual destaca la labor del psicólogo, quien tiene las herramientas para desempeñarse desde la promoción, prevención, atención y desarrollo de intervenciones.

Todas estas pautas de acción implican un largo camino que recorrer, el cual parece haberse puesto cuesta arriba con el actual contexto de la pandemia de la COVID-19. Esto se refleja en el Plan de Salud Mental 2020, diseñado para reducir el impacto de la pandemia en la salud mental a través de la promoción y prevención en salud mental (que involucra al individuo en su autocuidado y el cuidado de los demás) y del fortalecimiento, expansión y articulación de los servicios de salud mental. De esta manera, el mantenimiento de la salud iniciaría en los jóvenes y adolescentes, de la mano de un sistema de salud cercano y adaptado a sus necesidades. No obstante, no se identifican objetivos claros dirigidos a jóvenes, quienes se encuentran adaptándose a clases virtuales y a la vida en general.

## **REFLEXIONES FINALES**

Como se ha expuesto, el Estado peruano ha desplegado una serie de marcos legales e institucionales para implementar acciones frente a la salud mental. No obstante, se necesita hacer énfasis en ciertas etapas de

la vida, como es la adolescencia y la juventud, tomando en cuenta sus necesidades específicas. Los problemas de salud mental pueden aquejar a cualquier persona, pero reiteramos que aquellos que se encuentran más vulnerables son quienes no reciben una atención oportuna dada su situación socioeconómica. En tal sentido, la alternativa más eficiente en términos de costo e impacto es la promoción de estilos de vida saludables y la mejora de condiciones de vida, que permiten reducir gastos en los niveles de atención del sistema de salud. Reconocer la importancia de la salud mental y de las consecuencias de no tratarla a tiempo es tarea de toda la sociedad civil.

Por tanto, el reconocimiento y la atención oportuna de las necesidades de salud mental de las y los adolescentes y jóvenes, bajo un enfoque de derechos, representan para nuestro país una mayor probabilidad de contar en el futuro con adultos integrados socialmente, los cuales tengan las capacidades y habilidades necesarias que les permitan constituir esa fuerza dinamizadora y constructora de la transformación social, política y económica del Perú.

## AGENDA DE DERECHOS HUMANOS: URGENCIAS PARA 2021

Elizabeth Salmón<sup>1</sup>

Desde cierto punto de vista, el periodo de gobierno que concluirá en 2021 parece ser un «quinquenio perdido». Cuatro años de zozobra política han tenido al país constantemente al borde del quiebre institucional. En ese contexto, agravado por la pandemia de la COVID-19, ha resultado inviable avanzar en diversos aspectos de la agenda política y social del país. Uno de esos aspectos es la protección de los derechos humanos, los cuales tampoco han sido inmunes a la crisis sanitaria. Las exclusiones históricas de poblaciones en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, han determinado diversas formas de afectación, y las limitaciones del Estado para atender a la población son un reflejo de antiguos vacíos respecto del cumplimiento de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En este breve texto resaltaré cinco tópicos de la agenda de derechos humanos que deberían ser tenidos en cuenta en las propuestas electorales con miras al periodo de gobierno que se iniciará en julio de 2021 y que marcará también el bicentenario de la Independencia. Estos son

---

<sup>1</sup> Doctora en Derecho Internacional por la Universidad de Sevilla y docente del Departamento Académico de Derecho de la PUCP. Es directora ejecutiva del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (IDEHPUCP).

la regulación del uso de la fuerza pública, los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, el problema de la trata de personas, los derechos de la población LGBTI y los derechos de personas con discapacidad. Dos ausencias en esta lista son los derechos de las mujeres y los de los pueblos indígenas, los cuales omito porque serán abordados en otros capítulos de esta publicación.

El problema de la regulación del uso de la fuerza pública tiene una conexión directa con el fenómeno de las protestas ciudadanas frente a proyectos extractivos u otros que comprometen al medio ambiente, los derechos territoriales o la misma subsistencia de la población. Esas manifestaciones motivan la intervención de la Policía Nacional conforme a un mandato constitucional. Pero durante esas intervenciones se cometen abusos asociados con el uso indebido de la fuerza pública. Así, la regulación efectiva del uso de la fuerza pública es una prioridad. Para ello existen, además de la legislación interna, claros estándares internacionales que deben ser respetados. Algunas de las medidas más importantes que deben ser tomadas a este respecto son las siguientes: un primer punto es asegurar que la actuación de las Fuerzas Armadas se encuentre sujeta a los parámetros internacionales que regulan la actuación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Esto debe regir ya sea que se trate de intervención militar en una situación de emergencia o ya sea que las Fuerzas Armadas actúen complementando la labor de la Policía Nacional. La excepción a esto sería una situación de conflicto armado interno, en cuyo caso deben regir las normas del derecho internacional humanitario. Por otro lado, se debe adoptar una política sistemática de capacitación de los agentes de policía para la aplicación de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Lamentablemente, esta tarea ha sido dificultada por la publicación, en marzo de 2020, de la ley 31012, conocida como la «Ley de Protección Policial». Entre otras cuestiones, esta norma deroga el artículo 4.1. inciso c del decreto legislativo 1186, que hasta entonces recogía el principio de proporcionalidad. A pesar de haberse presentado proyectos

de ley para derogar esa inconstitucional e inconvencional norma, esta continúa vigente. Sin embargo, ello no debe ser impedimento para la aplicación de este principio, toda vez que este deriva de las obligaciones internacionales en derechos humanos que tiene el Estado peruano. Finalmente, se debe asegurar que las normas sobre uso de la fuerza pública sean conocidas por los miembros de las Fuerzas Armadas que actúen en zonas bajo estado de emergencia. Esa normativa también debe ser difundida entre la ciudadanía o las autoridades civiles de las zonas en cuestión.

Los derechos de las víctimas del conflicto armado interno siguen sin ser atendidos cabalmente. El Poder Judicial todavía tiene un enorme pasivo en cuanto a judicialización de casos. Si bien esta no es tarea del Poder Ejecutivo, sí hay formas en que este puede ayudar al avance de la justicia: facilitando información y apoyando a las organizaciones de víctimas que reclaman ese derecho. Un avance del último quinquenio ha sido el lanzamiento de una política de búsqueda de personas desaparecidas a través de una Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas adscrita al Ministerio de Justicia. Pero todavía hacen falta compromisos más claros del gobierno sobre esta materia, principalmente a través de la provisión de los recursos materiales para que la búsqueda avance más fluidamente, y para que la ley sea aplicada en todos sus detalles, incluyendo una adecuada participación de los familiares de las víctimas. A ello se debe sumar una política de promoción de la memoria que vaya más allá de la existencia del Lugar de la Memoria. Un futuro gobierno debe apoyar las iniciativas de conmemoración en diversas partes del país, así como a mejorar la inclusión de este tema en el sistema de educación. Finalmente, un tema particularmente álgido para las víctimas es el de las reparaciones. La ley de reparaciones existe desde hace ya prácticamente quince años; sin embargo, la ejecución del plan integral ha sido lenta y parcial. Un mayor financiamiento y una mejora del marco institucional y los procedimientos para otorgar las diversas formas de reparación es también una obligación.

La trata de personas es una práctica delictiva sobre la que vamos tomando conciencia paulatinamente. Un paso adelante en el tratamiento de este problema ha sido la formulación del Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021. Todo esto debe ser complementado con una adecuada capacitación a los diversos agentes estatales que lidian con este problema en sus tres aspectos cruciales: la prevención del delito mediante acciones de fiscalización laboral, su persecución (lo cual involucra a la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial) y la atención médica, psicológica y legal a las víctimas, así como prestación de alojamiento y reinserción social y laboral. Aunque esto es dispuesto por la normativa vigente, no se cumple. Se precisa una política que multiplique los centros de acogida, que garantice la reinserción escolar de niños, niñas y adolescentes víctimas y, sobre todo, que asegure una coordinación entre el gobierno central y los gobiernos regionales para mejorar la atención a las personas afectadas.

Asociada a este tema está la política de acogida a extranjeros, asunto prioritario hoy por la inmigración de población venezolana. En este tema el Estado ha retrocedido al imponer requisitos como la visa humanitaria —algo cuestionable tratándose de flujos dentro del espacio sudamericano— y al no tener un mecanismo adecuado para resolver el estatus legal de los migrantes. Cabe señalar que, en la actualidad, según los datos proporcionados por la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), existen 5 098 473 de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo venezolanos en el mundo. El Perú es el segundo país de acogida de la población venezolana, después de Colombia, con un total de 829 708 migrantes, hasta agosto de 2020. Además, el Perú sigue siendo el país con mayor número de solicitudes de asilo por parte de la población venezolana, con un total de 496 095 solicitantes de la condición de refugio hasta el 30 de junio de 2020. Esta situación, así como la habilitación de infraestructura y servicios adecuados, integran también la agenda de derechos humanos.

Los derechos asociados al género y a la orientación sexual constituyen uno de los mayores vacíos en la acción del Estado. Además, es notorio que en los últimos cinco años se ha acentuado la hostilidad de cierto sector político al avance en estos derechos. Por eso, las propuestas de gobierno deben tomar una posición clara sobre este tema. Una agenda de derechos humanos sobre población LGBTI implica, en primer lugar, generar información sistemática sobre violaciones de derechos humanos de este grupo de población. El Estado peruano tiene muy pobre documentación sobre el tema, lo cual expresa su desinterés. Se necesita organizar un registro con información de las diversas entidades públicas pertinentes, como son la policía, los centros de atención de emergencia, las fiscalías y el Poder Judicial. Además, el Estado debe asegurar una capacitación intensiva para desechar las prácticas de discriminación y la aplicación de estereotipos negativos en la atención o el trato a las personas LGBTI, además de diseñar protocolos de atención que aseguren el trato respetuoso. Finalmente, dos temas que requieren un diálogo serio y liderazgo político son el reconocimiento jurídico a parejas del mismo sexo, y el reconocimiento legal de la identidad de género.

Finalmente, en esta visión panorámica es imprescindible mencionar a la población con discapacidades. Se podría decir que constituyen la minoría más invisible del país. Por un lado, el Estado no cumple con sus propias obligaciones sobre la materia, pero por otro lado no supervisa que los privados respeten los derechos de las personas con discapacidad. Un programa de gobierno con enfoque de derechos humanos debería, por ejemplo, incluir la implementación efectiva de la cuota laboral de 5% para personas con discapacidad. El Ministerio de Trabajo tiene, a este respecto, una obligación de fiscalización que no está cumpliendo cabalmente. También es necesario tomar medidas para impedir o sancionar la discriminación en centros educativos, la cual se halla prohibida por la ley 29973. Pero no se trata únicamente de asegurar la admisión, sino también de que los colegios cumplan con los estándares

de adaptabilidad obligatorios. Si bien en estos momentos, por la pandemia de la COVID-19 no hay asistencia presencial a escuelas o centros de trabajo, la adaptabilidad es una necesidad permanente que estará ahí después de la emergencia. En un plano más general, se necesita diseñar un plan nacional de accesibilidad de manera que la infraestructura pública y privada del país no excluya a una colectividad entera, tal como ha sucedido hasta ahora.

La agenda pendiente de los derechos humanos en el Perú incluye, ciertamente, muchos más temas que los comentados aquí. Sin embargo, estos, junto con los derechos de mujeres y de pueblos indígenas ya mencionados, pueden dar forma a una agenda mínima indispensable para un futuro gobierno que se proponga recuperar el terreno y que esté dispuesto a fortalecer nuestra democracia.

## REFLEXIONES ACERCA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ

Ana Sabogal Dunin Borkowski<sup>1</sup>

La gestión ambiental —es decir, el conjunto de herramientas técnicas para lograr una mejor gestión del ambiente— repercute directamente en una mejor calidad de vida de la población. Esta debe cuidar la salud de los ciudadanos, así como calzar con las actividades económicas y la conservación del patrimonio. Su objetivo es preservar la calidad del ambiente para la población y, para conseguirlo, hay que lograr que las diversas actividades del país converjan. La gestión ambiental tiene que ser, de esta forma, una gestión intersectorial e interdisciplinar. Así, el desarrollo sostenible involucra múltiples aristas: la económica, la social y la ambiental. Y ello implica también una mirada interdisciplinar.

Preservar el ambiente en buenas condiciones implica conservar el suelo, el agua y el aire en buenas condiciones, así como las interrelaciones entre estos. Para ello deberemos definir las condiciones iniciales en que se encuentran cada uno de estos factores y luego establecer la forma de conservarlos. Esta tarea requiere cuatro pasos:

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Naturales por la Universidad Técnica de Berlín. Docente del Departamento Académico de Humanidades de la PUCP.

1. Establecer la calidad actual y deseada de los tres componentes del ambiente —suelo, agua y aire—, a lo que denominaremos la línea base ambiental.
2. Definir los instrumentos que permitan conservar la calidad del ambiente. Estos instrumentos son multidisciplinarios y van desde los aspectos químicos hasta los legales.
3. Realizar un monitoreo continuo y evaluaciones con la finalidad de preservar el ambiente.
4. Establecer la forma de asegurar la conservación del ambiente, así como la rehabilitación de los espacios afectados.

De acuerdo con estos amplios objetivos, cada país establece políticas para gestionar de forma adecuada el ambiente.

Si bien establecer la calidad ambiental depende principalmente de aspectos técnicos (relacionados con la salud de la población y los efectos que el ambiente tiene sobre esta), establecer la calidad del ambiente que queremos conservar puede resultar subjetivo, ya que depende del estado del conocimiento y de decisiones políticas. Hay que considerar, también, que estas decisiones dependen, a su vez, de la línea base del ambiente o de las condiciones en que este se encuentra. Ello implica compromisos y gastos de parte del Estado. ¿Cuál es la política ambiental que asegura que la calidad del ambiente se preserve? La Gestión de la Calidad Ambiental, estrategia que busca disminuir el impacto de la actividad humana sobre el medio ambiente y permitir una adecuada calidad de vida.

La Gestión de la Calidad Ambiental considera dos aspectos para preservar el ambiente: el principio preventivo y el principio precautorio. En tal sentido y aplicando el principio preventivo, si sabemos que la acción sobre el ambiente producirá daño, no se aceptará la intervención o se prevendrán sus consecuencias aplicando las medidas necesarias. El segundo principio nos lleva a no realizar acciones si no

se conocen sus consecuencias. Para establecer los límites de la acción sobre el ambiente y no dañarlo, se realiza un monitoreo constante y evaluación de acuerdo a dos parámetros legales que definen la calidad ambiental según el espacio en el que sean medidos. Estos son el Límite Máximo permisible (LMP) (medido en el lugar de emisión de los contaminantes) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) —medidos en el medio ambiente: agua, aire o suelo, según corresponda—.

La gestión ambiental en el Perú es reciente y ha sido impulsada por la presión internacional. Recién en el año 1994 se crea la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conam), primera institución que defiende el ambiente. La Ley General del Ambiente 28611, vigente hasta hoy, se aprobó por el Congreso de la República en 2005 y recién en 2008 —por presión internacional— se creó el Ministerio del Ambiente (Minam), con lo que se gira la mirada extractivista hacia una mirada orientada a la preservación del ambiente. Cabe resaltar que hasta entonces gran parte de las funciones actuales del Minam se encontraban a cargo del Ministerio de Agricultura (Minag, ahora Minagri) y estaban orientadas a la producción y explotación de los recursos naturales. Ese mismo año (2008) se crearon el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernanp) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), ambos adscritos a Minam.

Un paso importante en la gestión ambiental del Perú es la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), órgano adscrito al Minam y actualmente encargado de la gestión de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Hasta 2012, los estudios de impacto ambiental eran aprobados por cada uno de los ministerios, según el tema. Las funciones del Senace han ido transfiriéndose poco a poco y aún hoy se encuentra en proceso de implementación. Actualmente, este aprueba los EIA detallados y de gran magnitud de los sectores de minería, energía, hidrocarburos, transporte, agricultura y residuos sólidos. La creación del Senace per-

mitió, así, independizar la decisión y aprobación del EIA; en tal sentido, es un paso importante para la transparencia de las inversiones.

Luego de largos debates, desde el año pasado el Organismo de Supervisión los Servicios Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor) —que perteneció primero al Minag y luego al Minam— depende de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). El cambio corresponde a una serie de irregularidades sobre el conteo de los árboles y las concesiones habilitantes, y busca la independencia del organismo. Está aún por verse cuáles serán las consecuencias de este cambio y si redundará en una mejora, y en la disminución de la tala ilegal y tráfico de madera. Finalmente, en el ámbito regional es importante la transmisión de funciones de fiscalización ambiental a los gobiernos regionales desde el año 2012, al cumplirse diez años de la regionalización. Específicamente en el ámbito forestal existen desde entonces oficinas regionales de Osinfor; ello, sin embargo, coincide con el aumento de las irregularidades. Los problemas ambientales están ligados a acciones ilegales que deben ser afrontadas desde una perspectiva de actividad ilegal como tal, revisando el accionar de las grandes mafias, y no por separado, desde cada sector.

En el ámbito internacional, desde ya hace algunos años el Perú ha decidido ser parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Este es un paso importante pero difícil, sobre todo en el contexto actual de pobreza a consecuencia de la pandemia. Para ello la OECD ha realizado una evaluación del Perú y ha dado pautas importantes para su desarrollo. La evaluación resalta la desigualdad de los ingresos en el Perú. El índice de Gini del Perú para 2012, año de la evaluación de la OECD, fue de 0,44. Existía entonces una gran desigualdad entre la pobreza urbana y la pobreza rural, lo mismo que en los demás indicadores de desarrollo humano<sup>2</sup>. Frente

---

<sup>2</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (2016). *Multi-dimensional Review of Peru*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264264670-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264264670-en>

al tema ambiental quedan aún muchas brechas que cerrar y resolver, como la transparencia en los procesos y los conflictos ambientales (que derivan, en gran medida, de esta la falta de transparencia y de una multiculturalidad que no ha sido involucrada en los procesos del Estado y crea una brecha importante en comunicación).

Un instrumento importante para la buena gestión ambiental del país es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que traza el plan de desarrollo y los objetivos a nivel del país en materia ambiental. Este instrumento, consensuado entre los diferentes ministerios y niveles de gobierno, permite planificar y trazar metas para el desarrollo del país priorizando las inversiones. Su importancia radica en que va más allá del incentivo no planificado de las inversiones y las prioriza tomando en cuenta el factor tiempo y la proyección a futuro, con el fin de que se conserven los recursos naturales y no se invierta por invertir llevando a la baja de precios y pérdida de recursos naturales. Los mecanismos y criterios de la EAE fueron aprobados en 2016 y constituyen un instrumento importante que disminuye las decisiones arbitrarias sobre el uso de los recursos naturales.

Finalmente, y no menos importantes para la buena gobernanza ambiental, se encuentran los instrumentos de gestión ambiental, como las normas ISO y las propuestas de ecología industrial (entre las que se encuentran el Ciclo de Vida y la Huella Ecológica, y los Mecanismos de Desarrollo Limpio). El Perú, debido a que tiene grandes bosques, cuenta con bonos de carbono para la conservación de aquellos y el desarrollo de procesos de certificación ambiental, como el Sello Verde FSC (Forest Stewardship Council [Consejo de Administración Forestal]).

Si bien la gobernanza ambiental es cada vez más fuerte, se requiere afianzar aún más este sector y el nuevo gobierno deberá considerar algunos puntos importantes en este sentido. Por ejemplo, deberá afianzar la gobernanza ambiental y crear un órgano transversal para las temáticas forestal y agua con una mirada multisectorial. Asimismo, deberá fomentar la industria forestal con procesos claros y transparen-

tes; y poner énfasis en una coordinación entre la fiscalización ambiental nacional, regional y local.

En comparación con otros sectores (como economía y minería), el sector ambiental tiene mucho menor peso político y recursos. Además, persiste una rivalidad entre el sector ambiental y el agrícola, pues muchos temas ambientales están aún en manos del sector agricultura (tal es el caso del tema agua). Se hace necesario pensar en un órgano que enlace temáticas que, como el agua, requieren de una mirada tanto productiva como de conservación.

Las temáticas como el bosque y la extracción de recursos forestales (madera o especies silvestres) están sujetos a grandes presiones del sector ilegal. Lo ideal es que exista una mirada multisectorial que permita la actuación coordinada de varios organismos, como el Minam, el Minagri y el Mindef. Se requiere analizar y definir claramente los procesos productivos para fomentar una industria forestal formal y lograr mayor claridad en la producción de madera certificada. Solo así se logrará que este sector sea más fructífero, se oriente a los bosques productivos y exista menor presión sobre los bosques naturales.

Finalmente, quiero señalar que la gestión regional descentralizada es una oportunidad para lograr un mejor control de los recursos; sin embargo, se requiere mayor trabajo conjunto entre los niveles de gobierno nacional, regional y local. El trabajo articulado entre estas instancias de gobierno traerá transparencia y una conservación fructífera del sector ambiental que redunde no en la mera conservación, sino en una administración de los recursos naturales que permita su restauración y preservación. Esto se traducirá en la mejora de vida de las poblaciones en los ámbitos local, regional y nacional.

# MINERÍA: MOTOR ECONÓMICO PERUANO, DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA Y PARA EL DESEMPEÑO EMPRESARIAL<sup>1</sup>

Silvia Rosas<sup>2</sup>

La actividad minera es esencial para el desarrollo de nuestras sociedades, no solo en el ámbito económico sino también en el social. Así lo afirma el World Economic Forum en su reporte *Mining & Metals in a Sustainable World 2050*, en donde se incluye una vasta discusión acerca de los desafíos y oportunidades para la agenda minera hacia 2050. En este reporte se establece, además, que las materias primas minerales están muy lejos de agotarse en el planeta, contrario a lo que se afirma en diversos medios y en consonancia con lo ampliamente documentado por especialistas como Lluís Fontboté y Nicholas T. Arndt y coautores, entre otros.

Por otro lado, es trascendental no perder de vista que las nuevas tecnologías —que han llegado para quedarse como parte irrenunciable de nuestras sociedades complejas— demandan aún mayor producción

---

<sup>1</sup> La revisión por el economista Lionel Muñoz Rosas ha mejorado sensiblemente el artículo. Agradezco también las revisiones del doctor Lluís Fontboté y el doctor Miguel Cardozo.

<sup>2</sup> Doctora en Ciencias por la Universidad de Heidelberg. Docente del Departamento Académico de Ingeniería- Especialidad Ingeniería Geológica de la PUCP.

de materia prima mineral tanto tradicional como no tradicional<sup>3</sup>. Estas incluyen aquellas que promueven el respeto al medio ambiente, como es el caso de la descarbonización de la energía y la utilización de fuentes de energía renovable. En el mismo sentido, el Banco Mundial señala una mayor «demanda de minerales en un futuro bajo en carbono»<sup>4</sup>.

En este contexto, el Perú posee una ventaja sustancial: es uno de los países que posee mayores recursos de materia prima mineral en el mundo, hecho que ha marcado positiva pero también negativamente el pasado y presente del país. Esta contraposición constituye un importante desafío político, social y económico que debe ser atendido. En un país que se acerca al bicentenario de vida republicana, esta tarea pendiente no puede ser ya postergada. Para afrontarla pueden ser tomados en cuenta modelos internacionales de casos exitosos, pero, primordialmente, nuestras propias características, cualidades, debilidades e idiosincrasia.

En nuestro país, a diferencia de otros, la principal producción mineral se hace a través de la minería formal de gran y mediana escala, aunque es insoslayable que existe actividad minera de pequeña escala y también informal e incluso ilegal, que es necesario considerar.

Una producción formal y legal permite al Estado el diseño tanto de una promoción eficiente de esta actividad esencial como también de una regulación adecuada de esta. La atención de actividades informales debe darse en paralelo y de modo oportuno, sin perder de vista que es fuente de empleo e ingresos para un sector de la población. Será necesario considerar políticas de transición que permitan una verdadera

---

<sup>3</sup> Thompson, John (2019). *Exploration and Mining Innovation for Sustainability*. Compendio de Resúmenes XI Congreso de Prospectores y Exploradores – ProEXPLO 2019, pp. 31-32. Lima: Instituto de Ingenieros de Minas del Perú.

<sup>4</sup> Banco Mundial (2017). *The Growing Role of Minerals and Metals for a Lower Carbon Future*, p. 92. Washington D.C.: Publicaciones del Banco Mundial.

solución del problema<sup>5</sup>, teniendo en cuenta que el mismo se enmarca en la enorme informalidad multisectorial del país, expuesta descarnadamente en las circunstancias actuales.

Un aspecto coyuntural por considerar en el diseño de estrategias políticas alrededor del tema minero es que, en el contexto de la crisis generada por el SARS-CoV-2, la minería se convierte en el principal motor de reactivación económica y de atenuación del desempleo. No podemos perder de vista que la demanda mineral principal sigue siendo de metales tradicionales<sup>6</sup>, de los cuales el Perú es importante productor mundial

Se plantea como necesario que el Estado, tanto en el ámbito central como regional, genere los puentes, los mecanismos y las capacidades para que este motor impulse el desarrollo económico y, por ende, social del país. Sin embargo, solo es posible lograr algo así si se logran neutralizar las dificultades derivadas de «la polaridad política, la corrupción, las tendencias populistas y la falta interna de objetivos comunes»<sup>7</sup>. Problemas de esta índole derivan indefectiblemente en conflictos sociales que es urgente afrontar con la participación activa de todos los grupos de interés. Las empresas y las comunidades deben esforzarse en este proceso, pero es el Estado el que debe jugar un papel decisivo y lograr la confianza necesaria tanto de la población como para la atracción de la imprescindible inversión privada. El «Pacto Perú» puede ser de ayuda en este esquema.

Otro aspecto por considerar en el diseño de estrategias políticas para lograr un desarrollo minero sostenible es la promoción del trabajo

---

<sup>5</sup> Smits, Kathleen; Libby McDonald, Nicole Smith, Fernando González, Juan Lucena, Gerardo Martínez, Jaime Restrepo & Silvia Rosas (2020). Voces Mineras: Clarifying the Future of Artisanal and Small-scale Mining Collaborations. *The Extractive Industries and Society*, 7(1), 68-72.

<sup>6</sup> Fontboté, Lluís (2019). *Recursos minerales del futuro*. Compendio de Resúmenes XI Congreso de Prospectores y Exploradores - ProEXPLO 2019 (pp. 22-26). Lima: Instituto de Ingenieros de Minas del Perú.

<sup>7</sup> Rosas, Silvia & Miguel Cardozo (2019). ¿Luz al final del túnel? *Caretas*, 12, 68-69.

conjunto de los sectores público y privado, algo que ha sido reiteradamente mencionado por diferentes actores de la sociedad. Al acercarnos al bicentenario de nuestra vida republicana, tenemos el derecho de exigir que estos dos sectores trabajen de la mano para el ansiado desarrollo.

También es de la más alta relevancia no cejar en la generación y aplicación de políticas eficientes para la educación, enseñanza e investigación, tanto en las carreras formativas para la industria minera como en el resto de las áreas del conocimiento. La ley universitaria vigente nos permite ver «una luz al final del túnel»<sup>8</sup>, pero hay que protegerla de posturas populistas, con agenda e intereses propios.

El informe final presentado por la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible en febrero de 2020, «Propuestas de Medidas Normativas, de Gestión y de Política Pública para afianzar la Sostenibilidad Minera», considera ejes de entorno social, gestión medioambiental, mejora regulatoria, aporte fiscal, uso de recursos mineros y minería informal o ilegal. El documento aborda los problemas antes mencionados con el objetivo central de «buscar el fortalecimiento de la competitividad del sector minero y asegurar que la riqueza generada se traduzca en desarrollo y bienestar para las comunidades aledañas y el país en su conjunto». El informe señala, así, que se trata de un sector en relación al cual «es necesario implementar políticas que mejoren su competitividad y lo hagan sostenible». Quisiera resaltar algunos enunciados importantes de este documento<sup>9</sup>:

- Los recursos mineros ocurren en gran parte en zonas caracterizadas por la débil presencia del Estado en un contexto de «incapacidad estatal para mejorar la calidad de vida de las personas mediante un uso eficaz, equitativo y sostenible de los recursos

---

<sup>8</sup> Rosas y Cardozo, 2019, pp. 68-69.

<sup>9</sup> Puede verse en <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/481866-informe-final-de-la-comision-para-el-desarrollo-minero-sostenible>

públicos, en particular de las transferencias realizadas a partir de la minería».

- Es necesario agilizar los procesos y tiempos de evaluación de estudios de impacto ambiental.
- «El Perú tiene el peor desempeño en el ámbito Regulación e Instituciones debido a que se exige un número mayor de permisos y más entidades participan en la evaluación y aprobación, si se le compara con países competidores»<sup>10</sup>. Hasta el momento, el Estado, con una debilidad institucional evidente, ha apostado por una regulación desordenada y abultada que no ha generado mayor tranquilidad en las comunidades, pero sí un decaimiento en el atractivo del país para la inversión privada, que debería ser regulada de modo ordenado y eficiente.
- «Existe la percepción de que la actividad minera no contribuye de manera suficiente al fisco y a las transferencias regionales, percepción alimentada por la poca eficiencia con la que se ejecutan los recursos, así como por los graves procesos de corrupción que se han visibilizado en diferentes gobiernos subnacionales del país».
- Respecto a la minería informal, «el proceso de formalización minera ha pasado por varios hitos normativos que han carecido de una aproximación de políticas y programas que incentiven su cumplimiento».

Las conclusiones y sugerencias de este informe constituyen una importante guía de lo que un Estado sólido y eficiente puede imple-

---

<sup>10</sup> Basado en el estudio «Indicador de la Competitividad Minera» del Instituto de Ingenieros de Minas del Perú y Macroconsult (2019). <http://iimp.org.pe/archivos/publicaciones/a621-20191112-050701-f21.pdf>

mentar a través, por ejemplo, de la captación de especialistas técnicos y sociales relevantes y bien remunerados.

Respecto a las empresas mineras, es necesario entender que serán necesarias mayores inversiones en exploración y desarrollo, debido a que los costos para aplicar tecnología de cuidado medioambiental son más altos y a que los nuevos yacimientos no presentan tantas evidencias en superficie como los ya descubiertos.

Asimismo, las empresas deberán entender y apostar cada vez más por una «economía circular» con el objetivo de reducir la generación de desechos. El Estado debe, a su vez, promover este tipo de actividad minera, así como también aprovechar los pasivos ambientales producto de tecnologías antiguas. Esto último debe realizarse en coordinación con las empresas y lograr un equilibrio entre brindar beneficios económicos y eliminar o minimizar restos mineros antiguos.

En suma, de cara al bicentenario, el camino es aplicar conocimiento y tecnologías modernas, y contar con un Estado sólido y eficiente, que genere confianza tanto para garantizar la sostenibilidad de la minería como que esta pueda realizar su actividad, tan necesaria para la sociedad.

## DESAFÍOS INTERNACIONALES PARA LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

Oscar Vidarte<sup>1</sup>

Tratar de predecir el futuro, intentando identificar cuáles pueden ser los principales desafíos que va a afrontar el Perú en los próximos años en el ámbito internacional, resulta una tarea muy difícil. La dinámica internacional cambia continuamente, algunas veces de manera muy rápida, y esto obliga a los países a tomar nuevas decisiones. Éramos conscientes de la existencia de problemas globales, el virus del H1N1 y el ébola nos habían advertido que algo más grave podía suceder; pero nadie pudo imaginar el surgimiento de una pandemia de la magnitud que conocimos en 2020. Desde el año pasado, toda nuestra política exterior ha girado en torno a las necesidades que nos planteó la COVID-19.

No obstante, este año el Perú celebra su bicentenario como república independiente, por lo que, considerando las circunstancias críticas que el país y el resto del mundo transitaron en estos últimos dos años, es un buen momento para preguntarse cuáles son los principales retos que deberá afrontar el Perú en el ámbito internacional. En este pequeño artículo no se pretende desarrollar toda la agenda de la política

---

<sup>1</sup> Magíster en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Javeriana. Docente del Departamento Académico de Ciencias Sociales de la PUCP.

exterior peruana, pero sí poner énfasis en algunas de las prioridades que el Perú debería tener en consideración en el corto plazo.

En función de lo señalado, un primer aspecto que surge de gran relevancia —no solo a causa de la pandemia, sino también como consecuencia de una crisis muy profunda del multilateralismo en el mundo— es la necesidad de promover mayores mecanismos de cooperación entre nuestros países. En América Latina, los principales espacios creados para promover la cooperación y la integración se encuentran en su peor momento. En efecto, es crítica la actualidad de la Comunidad Andina, la Unasur (prácticamente en proceso de desaparición), el Prosur (reemplazo de Unasur y aún en formación, pero con poca claridad acerca su futuro), el Mercosur, el Alba, la OEA (inoperante frente a los principales desafíos que afronta la región) y la Celac. Probablemente, la Alianza del Pacífico sea una de las mejores experiencias que han surgido en América Latina, aunque también estaría iniciando una nueva etapa más compleja, que va a implicar la difícil tarea de llegar a acuerdos (ya no sobre bases bilaterales existentes previamente) entre cuatro países con intereses distintos.

Además, como resultado de la pandemia, la cooperación se convierte en una necesidad. La crisis sanitaria es de carácter global y la única forma de hacer frente es cooperando; es decir, creando espacios que permitan tomar decisiones en forma conjunta. Responder en forma unilateral y no coordinada a situaciones similares que se manifiestan en el ámbito de la salud, el medio ambiente, la seguridad (narcotráfico, terrorismo), la migración, entre otros, no logrará satisfacer nuestros intereses.

Lamentablemente, los intentos por desarrollar gobernanza global o regional han tenido pocos avances. Y la pandemia nos ha demostrado que los países, como en otras circunstancias similares, no están dispuestos a cooperar y, por el contrario, están priorizando sus propios intereses egoístas. La competencia que conocimos el año pasado por el material sanitario al inicio de la pandemia y luego por el acceso a las

vacunas refleja las flaquezas de la cooperación. Si a esto le sumamos gobiernos latinoamericanos muy debilitados y deslegitimados, no solo por la pandemia, sino también por una difícil coyuntura social, política y económica (que ya se asemeja a la «década perdida»), la capacidad para construir lazos de cooperación y tener activas políticas exteriores se ve muy disminuida.

Un segundo reto regional constituye la defensa de la democracia. Hace algunos años se ha venido discutiendo sobre situaciones que evidencian alteraciones a la democracia o rupturas del orden constitucional en países como Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Brasil, Honduras, y las falencias que tiene la región para hacer frente a estas circunstancias. El liderazgo del Perú en el Grupo de Lima tuvo como objetivo cuestionar, junto con otros países y ante el fracaso de la OEA, al régimen de Nicolás Maduro en Venezuela. Lamentablemente para los intereses de la política exterior peruana, los resultados no fueron los esperados.

Empero, el escenario puede volverse más complejo. La respuesta a la crisis del orden westfaliano y al debilitamiento del Estado producto de la globalización y el neoliberalismo se ha manifestado principalmente a través del ascenso al poder de populismos de extrema derecha en diferentes países del mundo. Lo que en un inicio se consideró un fenómeno exclusivamente europeo y relacionado con la crisis económica y migratoria que experimentó dicho continente, se expandió luego a Estados Unidos, Brasil, Filipinas, Bolivia, y resultó ser un fenómeno global. Estos gobiernos se caracterizan por mostrarse pocos tolerantes, nacionalistas, críticos del multilateralismo y cuestionables en términos democráticos. Increíblemente, la pandemia puede aportar en la construcción de un discurso en defensa del fortalecimiento del Estado como único actor capaz de hacer frente a situaciones similares de crisis sanitaria que puedan suceder en el futuro, favoreciendo posiciones políticas ubicadas en los extremos del espectro político. En esta coyuntura, la política exterior peruana deberá considerar tener un papel más activo para proteger la democracia en la región, en aras de evitar que América

Latina pueda verse nuevamente dominada por regímenes autoritarios y pocos respetuosos de las libertades. En el último lustro, el Perú también ha visto un retroceso de la democracia, por lo que este tema adquiere mayor relevancia.

Finalmente, en tercer lugar, un aspecto de gran impacto mundial por considerar es la competencia hegemónica entre EE.UU. y China. Si bien el gigante asiático se ha planteado consolidarse como una potencia mundial dentro de un orden multipolar, el declive de EE.UU. nos permite creer que estamos frente a un escenario de posible transición de poder. Desde el gobierno de Barack Obama y el giro de su política exterior hacia el Asia, la potencia mundial parece haberlo entendido así. Donald Trump ha continuado con esta prioridad, aunque ha cambiado la estrategia y ha desarrollado una política mucho más confrontacional y riesgosa. Por ello, cualquiera sea el partido que se encuentre en la Casa Blanca, en los próximos años no habría de cambiar la preocupación existente por la amenaza china.

Incluso, una de las consecuencias de la pandemia de la COVID-19 va a ser el fortalecimiento del papel de China y el debilitamiento, aún mas, de la posición de EE.UU. en el mundo. Por un lado, China no solo será recordada por ser el origen de la enfermedad, sino por su eficaz reacción (imitada por muchos países, como el nuestro), por convertirse en el centro de producción de material sanitario en el mundo y por la cooperación que llevó a cabo, con la cual mostró gran interés por la situación de otros países. En cambio, EE.UU. se terminó convirtiendo, inexplicablemente, en el centro de la pandemia: el país con más infectados y fallecidos del planeta. El gobierno de EE.UU. no solo demostró su completa incapacidad e irresponsabilidad para hacer frente a la crisis sanitaria, sino también desarrolló prácticas comerciales de material sanitario que fueron muy cuestionadas por otros países.

Para el Perú resulta de gran importancia este enfrentamiento, por lo que significan China y EE.UU. (nuestros principales socios) y la posibilidad de encontrarnos frente a un cambio en la estructura del orden

mundial. Para países pequeños en el mundo, la estructura internacional permite conocer cuáles son las opciones que nuestra política exterior tiene. La Guerra Fría, de naturaleza bipolar, nos brindaba pocas opciones, pues solo cabía alinearse con algunas de las dos potencias. Si bien el Movimiento de los No Alineados buscó romper con esta dinámica, finalmente no cumplió su objetivo. En la actualidad el escenario es más difícil, pues China aún no se consolida como una potencia del nivel de EE.UU., y EE.UU. claramente está en una situación de declive que parece adelantar algunos cambios. Por ello, el escenario que se está generando, a partir de la competencia comercial, tecnológica y estratégica que ha dominado la agenda entre ambas potencias, muy probablemente pueda continuar en otros campos de la relación bilateral entre ellas (para muchos especialistas en relaciones internacionales esta lucha por poder puede acabar en un escenario de conflicto bélico), lo que obligaría a la política exterior peruana a tomar posición al respecto. Stephen Walt, especialista en política internacional de la Universidad de Harvard, ha señalado que, llegado el momento, los países de la región tendrán que elegir un bando, mientras que EE.UU. hará todo lo posible para que nos alejemos de China. Probablemente, no mañana, pero en algún momento, va a suceder y tenemos que estar preparados.



**II**  
**EL PERÚ EN LA ENCRUCIJADA**  
**DEL BICENTENARIO**



## EL PERÚ Y SU PASADO REMOTO: ENTRE LAS IMÁGENES Y EL LEGADO

Rafael Vega-Centeno Sara Lafosse<sup>1</sup>

No cabe duda de que las imágenes y los paradigmas han sido relevantes en la construcción de las identidades humanas; sobre todo en la orientación de comportamientos y las consecuentes trayectorias de colectivos humanos. Ha sido lógico, por otro lado, que dichas imágenes estuviesen ancladas en el pasado remoto, revestidas de una simbología mítica o legendaria. En el Perú, como colectividad humana, estos procesos se han dado con algunas singularidades que se describen a continuación.

En 1983, en su libro *Comunidades imaginadas*, Benedict Anderson explicó con solvencia cómo las naciones modernas construían vínculos con el pasado remoto buscando generar una noción de trascendencia que obliterase el hecho de que se trataba, en realidad, de formaciones políticas relativamente recientes y, eventualmente, efímeras. El Perú, como república independiente nacida en el siglo XIX, no fue ajeno a estas construcciones, con la singularidad de que estaba asentado sobre el mismo territorio en el que se había desarrollado uno de los seis procesos civilizatorios originales del mundo. Este hecho ha llevado a que

---

<sup>1</sup> Doctor en Antropología por la Universidad Estatal de Arizona y licenciado en Arqueología por la PUCP. Docente del Departamento Académico de Humanidades de la PUCP.

el vínculo de la «Nación Peruana» con el «Perú Antiguo» haya tenido características también singulares. Una de ellas es que el Perú Antiguo se convirtió para el Perú Republicano en un reservorio de imágenes y paradigmas a los que se recurrió a lo largo del tiempo para dar sentido a diferentes situaciones por las que el país fue pasando.

Esta aproximación al pasado remoto se ilustra con mayor claridad con el caso del Tawantinsuyu y los incas. Ya durante la última etapa del régimen colonial, la imagen del buen gobierno de los incas estaba presente como parte de la concepción de una sociedad alternativa al mal gobierno del Estado Colonial Español, como lo ha anotado ya Alberto Flores Galindo en su libro *Buscando un inca: identidad y utopía en los Andes*. En los primeros años de vida independiente, desde una perspectiva liberal, se los catalogó como un paradigma de gobierno autoritario que reprimía el libre albedrío de la población. Años después, luego de la derrota de la Guerra del Pacífico, se ensalzó la figura del poderío militar y expansión sociopolítica del Tawantinsuyu. Luego, en la primera mitad del siglo XX, en el marco del pensamiento indigenista, el gobierno de los incas llegó a ser considerado de carácter socialista y, décadas después, se ponía de relieve su eficiencia en la asignación de recursos en significativa semejanza a un estado de bienestar. De más está decir que varias de estas imágenes confluyeron en una potente simbología durante el gobierno militar de la década de 1970, mientras que la imagen del autoritarismo y coacción del individuo volvió a levantarse a finales del siglo XX. Finalmente, en los tiempos actuales, es frecuente encontrar portales digitales que enfatizan el carácter ecológico de la política económica del Tawantinsuyu<sup>2</sup>.

Como puede verse, en diferentes momentos de la historia republicana, el Tawantinsuyu y sus gobernantes han sido apropiados desde el

---

<sup>2</sup> Kania, Marta (2010). *Prekolumbijski image Peru. Rola archeologii i dziedzictwa inkaskiego w kształtowaniu peruwiańskiej tożsamości narodowej*, pp. 84-103 [Imagen precolumbina del Perú. El papel de la arqueología y el patrimonio inca en la configuración de la identidad nacional peruana]. Cracovia: Universitas.

presente para la construcción de imágenes paradigmáticas que permitiesen consolidar convicciones y expectativas acerca del rumbo que el Perú debía tomar como nación.

Conforme han avanzado las investigaciones arqueológicas a lo largo del siglo XX y en lo que va del siglo XXI, nuevos descubrimientos han ampliado el repertorio de las imágenes que deben ser apropiadas por la comunidad nacional, lo que ha puesto en evidencia diferentes expectativas y visiones del mundo, la sociedad y la historia. Veamos algunos ejemplos.

- En 1987, en Lambayeque, se descubrió la primera tumba de élite mochica intacta en el sitio de Huara Rajada, en Sipán. Desde ese momento, tanto en el ámbito regional como nacional, se expresaron diferentes comportamientos alrededor de «El Señor de Sipán» que ponían de relieve su importancia en el imaginario nacional. Por ejemplo, en 1990, el compositor Edgar Saavedra presentó su «Cantata al Señor de Sipán», mientras que tres años después, al regresar los restos óseos del señor al Perú (luego de haber ido a Alemania para diferentes estudios), se desplegó en el aeropuerto Jorge Chávez una recepción reservada para jefes de Estado. Es significativo que en todas estas expresiones se haya puesto de relieve que el personaje en cuestión, en vida, había sido alguien muy poderoso y muy rico. Ambos atributos eran luego proyectados a toda la sociedad mochica, vista así como una sociedad conquistadora y generadora de grandes riquezas en un contexto de reivindicación regional. Esta imagen se materializó con la construcción del museo Tumbas Reales de Sipán.
- En 1994 comenzaron las investigaciones de Ruth Shady y su equipo en el sitio de Caral, en el valle de Supe. Dichos trabajos, en forma ininterrumpida, han puesto en evidencia la antigüedad del sitio (desarrollado en el tercer milenio a.C.) y la complejidad del espacio arquitectónico que allí se construyó. Se ha propuesto

que el sitio de Caral puede considerarse como una ciudad que, a su vez, fue cabeza de un estado prístino. Más allá del debate académico en relación con esta interpretación, es relevante la forma en que este hallazgo fue asimilado y puesto de relieve por la comunidad nacional. Es frecuente encontrar, por ejemplo, portales digitales donde se la define como la «cuna de la civilización más antigua de América» (por ejemplo, Peru.travel). Ambos atributos, de «cuna» y de «más antigua», son imágenes recurrentes que buscan establecer, dentro de la historia, el momento y el lugar del «origen». La singularización de Caral como una «civilización» (no como parte de la civilización andina) contribuye, también, a darle un aura de antiguo y distante, que sin duda se convierte en un atractivo para el imaginario nacional.

Lo que busco ilustrar con ambos ejemplos, en consonancia con lo discutido sobre el Tawantinsuyu, es que la comunidad nacional no es un mero receptor pasivo de información proveniente de las investigaciones históricas o arqueológicas, sino que, en forma activa, se apropia de componentes de dicha información para construir imágenes satisfactorias en la construcción del sentido del presente.

Esta forma de relación con el pasado remoto basada a imágenes construidas tiene como efecto la construcción de una visión simplificada de los pueblos y culturas de dicho pasado que, como toda formación social, constituyeron realidades complejas. La simplificación de una realidad compleja puede llevar, por otro lado, a generar visiones estereotipadas que, lejos de acercarnos al pasado, lo hacen más distante a nuestra realidad cotidiana.

Este distanciamiento se genera en tanto que al concebir a distintos pueblos o sociedades como «guerreros», «de grandes riquezas», «de gran antigüedad», «de mucho poder», los convertimos en realidades radicalmente diferentes a la nuestra; en imágenes ideales que poco tienen que ver con el presente que vivimos. Estas imágenes pueden ser valoradas

como positivas o negativas. Podemos admirarnos de las riquezas de un gobernante como el Señor de Sipán y, con ello, reconocer implícitamente la naturaleza despótica de su poder. También podemos admirarnos de la imagen de orden de la sociedad inca y, también, asumir el autoritarismo con el que se obtenía. En los dos casos, hablamos de realidades sociales extraordinarias, que tienen poco o nada en común con nuestra realidad. Como consecuencia de esto, el pasado remoto termina convirtiéndose en algo exótico, probablemente exitoso como objeto de consumo turístico, pero de escaso vínculo con nuestra historia.

De cara al bicentenario, la construcción de una nueva relación con el Perú Antiguo es un desafío. Esta debe partir de reconocerlo como una etapa de desarrollo que involucró problemas y necesidades comparables con las actuales y donde se desarrollaron soluciones, pero también escenarios problemáticos y conflictivos, con diversidad de contribuciones y desafíos por resolver en el contexto de un territorio tan hermoso y difícil como es el andino. Ver ese pasado remoto como un escenario de contingencias, alejado de imágenes ideales, puede ser un camino que nos permita interiorizarlo, ahora sí, como parte de nuestro pasado histórico y no como una realidad ajena.



## LA NACIÓN COMO PLEBISCITO COLECTIVO COTIDIANO ANTE EL DESAFÍO DE UNA HISTORIA INCLUSIVA

Claudia Rosas Lauro<sup>1</sup>

En su conferencia *¿Qué es una nación?*, realizada en La Sorbona el 11 de marzo de 1882, Ernest Renan afirmaba que una nación es una gran solidaridad constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que se está dispuesto a volver a hacer. Supone un pasado y, sin embargo, se resume en el presente en un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de seguir viviendo juntos. La existencia de una nación es un plebiscito cotidiano, según Renan. Eran las últimas décadas del siglo que vio nacer muchas naciones y en el que el nacionalismo fue una bandera enarbolada por los Estados-nación. Después de esta definición «espiritual», han surgido muchas concepciones de lo que es una nación, pero la primera vez que leí este texto —cuando estudiaba en el colegio— motivaron mi reflexión dos ideas: por un lado, la nación entendida como un plebiscito colectivo de todos los días y, por otra parte, el hecho de que esta supone un pasado y un presente; es decir, la apelación al papel del tiempo histórico en la formación de la nación. Sobre estas dos ideas, que están entrelazadas, quisiera detenerme.

---

<sup>1</sup> Doctora en Historia por la Università degli Studi di Firenze. Docente del Departamento Académico de Humanidades de la PUCP.

Si pensamos que la nación implica una solidaridad y una comunidad entre las personas, esto debería llevar a un reconocimiento de todos aquellos que la integran no solo en el presente, sino también en el pasado. Sin embargo, esto no necesariamente ha sido así. La narrativa hegemónica del Estado-nación heredada del siglo XIX cumplió una función importante para esa centuria e inicios de la siguiente, pues le brindó a este una historia nacional que hundía sus raíces en el pasado y una justificación política que le daba legitimidad en el presente. Se trataba de una visión teleológica de la historia oficial, en la que primaba una homogeneidad de la nación en pos de un Estado nacional, cuyo momento fundante fue la independencia. En esta trama apoteósica, la galería de héroes, los padres de la patria, los grandes episodios fundacionales y sus símbolos y discursos eran los principales protagonistas de la construcción del Estado-nación.

Sin embargo, posteriormente esta narrativa se convirtió en un problema, entre otras cosas, por sus evidentes fisuras, olvidos y exclusiones. En ella, las regiones —en especial la Amazonía—, las mujeres, la población indígena, los afrodescendientes y los sectores populares se hallaban ausentes y, cuando aparecían, muchas veces eran estereotipados o su papel en la forja del país, minimizado. Estas dimensiones y actores de la nación terminaban siendo eclipsados en el discurso histórico por los grandes hombres, las instituciones establecidas y los acontecimientos político-militares. Si bien en el pasado ya hubo voces que llamaron la atención sobre este hecho, en las últimas décadas del siglo XX la emergencia de una cada vez mayor conciencia sobre la diversidad sociocultural del país —las diferencias étnicas, lingüísticas y de género— permitió advertir las contradicciones y los silencios de esta narrativa dominante. La vieja historia fue dejando de ser convincente y de cumplir una función social. Entonces, el desafío empezó a consistir en construir una historia inclusiva donde los miembros que constituyen la nación se vean reflejados y se sientan verdaderamente representados.

Si bien la investigación histórica avanzó mucho desde ese entonces, la generación de nuevos conocimientos no necesariamente se ha difundido, al mismo ritmo, a la población en general. Aún las regiones están subsumidas en una imagen que se pretende homogénea del país, donde no se distingue bien el norte del sur, la costa de la sierra, y donde el centralismo capitalino es proyectado a un pasado en el que la ciudad de Lima es la directriz del destino del país. Basta pensar en la fecha elegida como central en el calendario cívico: la proclamación de la independencia por San Martín en 1821, aun cuando la batalla decisiva se libró en la Pampa de Ayacucho en 1824. Sobre la Amazonía, todavía se trasluce la visión de un espacio no habitado y, cuando lo está, es por una población que, pese a su salvajismo y justamente debido a este, es necesario evangelizar o civilizar. Asimismo, domina el exotismo en su representación: también se la ve como un lugar generador de riqueza y del que hay que extraer al máximo sus abundantes recursos. Estos estereotipos se trasladan a la historia, donde la Amazonía emerge durante la conquista española como el territorio de los mitos de El Dorado o el País de la Canela, o donde tribus selváticas, cuyos saberes y creencias son considerados arcaicos, deben ser cristianizadas y dominadas. Desaparece para volver durante la República como espacio fronterizo sujeto a incesantes conflictos y guerras con otros países, o del que se extraen ricos recursos (como el caucho) y, al final, para reaparecer fugazmente en el proyecto de un par de presidentes que buscaron integrarla al territorio nacional.

No solo los espacios, sino también los sujetos históricos se ven desde este prisma. Es el caso de las mujeres, que en la historia oficial surgen a través de estereotipos muy definidos. Aparecen en el periodo virreinal la santa, Rosa de Lima; la amante del virrey Amat, Micaela Villegas, alias «la Perricholi»; las rebeldes, Micaela Bastidas o María Parado de Bellido; y, alguna vez, la libertadora Manuela Sáenz, nuevamente la amante, en este caso de Simón Bolívar, el libertador. Durante la República, están la mujer-hombre, Francisca Zubiaga, apodada como la Mariscala,

esposa del caudillo Agustín Gamarra; la viajera Flora Tristán y, a lo más, alguna de las reconocidas escritoras, sea Mercedes Cabello de Carbonera o Clorinda Matto de Turner. Si bien estas mujeres tuvieron un papel destacado en la forja del Perú, se las termina estereotipando o se las representa subordinadas al hombre, como esposas o amantes, no por ellas mismas. Incluso el voto femenino se presenta como una dádiva del presidente de turno, el general Manuel A. Odría, como si ellas no hubiesen hecho nada para conseguirlo. En todo caso, varias de ellas terminan siendo heroínas incómodas.

A la población afrodescendiente, por otro lado, se le representa como los explotados esclavos negros durante la época colonial y solo reaparecen cuando el magnánimo Ramón Castilla, en medio de una guerra civil, les otorga la libertad a través del decreto de abolición de la esclavitud en 1854, sin que estos hayan hecho nada por conseguirla. Nada más lejos de la realidad, pues los esclavos, además de recurrir a las revueltas, las fugas y la participación en los ejércitos a cambio de su liberación, emplearon estrategias legales, económicas y hasta afectivas para liberarse. Nuevamente, una visión desde arriba y, luego, los afrodescendientes se desvanecen en la historia patria. Peor aún sucede con los indígenas, que constituyen la mayoría de la población del Perú. Estos se presentan como los conquistados del siglo XVI y los más dominados durante el Virreinato a través del tributo, la mita y los repartos; luego, en 1780, se rebelan con su aguerrido líder Túpac Amaru II, otro héroe bastante incómodo, y, luego de la independencia, terminan subsumidos bajo la categoría de «peruano». Incluso los incas del pasado son elogiados, mientras que los hombres del Ande del presente son sujetos de diatriba, lo que reproduce la vieja visión criolla de los indígenas.

Si bien el análisis de estas imágenes y representaciones reviste mucha mayor complejidad, estos casos nos confrontan con el problema de la distancia entre la investigación histórica y los contenidos difundidos a la población en general. Lejos de promover una nación como plebiscito cotidiano, estas ideas reproducen prejuicios y silencios que no permiten

a las personas o a los grupos reflejarse en una historia común y, a la vez, heterogénea y democrática. El problema es que de la misma manera en que miremos el pasado observaremos el presente e, incluso, el futuro. Y ello, además, incidirá en nuestras propias acciones y en las políticas que adopte el Estado.

Este 2021 no solo se celebra el bicentenario, se realizarán también las elecciones presidenciales y todo ello en un momento de pandemia global. En este contexto, el bicentenario es una ocasión no solo para reflexionar sobre el proceso de independencia del Perú y realizar un balance crítico de los 200 años de construcción de la República, sino también, para pensar sobre cómo contamos nuestra historia a las nuevas generaciones y cómo nos vemos a nosotros mismos como nación. En ese sentido, construir una historia inclusiva es un desafío. Si nos vemos reflejados en ella y nos sentimos representados a nivel colectivo, puede ser viable la voluntad de querer formar parte de la nación, ese deseo claramente expresado de seguir viviendo juntos del cual hablaba Renan.



## CULTURA E IDENTIDAD: CELEBRACIÓN Y CRISIS EN EL BICENTENARIO DEL PERÚ

Gisela Cánepa<sup>1</sup>

*La comunidad imaginada*, de Benedict Anderson, ha sido uno de los textos más influyentes para pensar la conformación de las naciones desde lo cultural. Siguiendo el argumento de Anderson, el sentido de comunidad entre personas que no se encuentran en una situación de interacción cara a cara se explica por la circulación y el consumo de bienes culturales que crean un conjunto de referentes, conocimientos y experiencias compartidos, y, consiguientemente, un sentido de pertenencia y arraigo a un territorio, una historia y una cultura comunes. De allí la importancia de las lenguas nacionales, el conocimiento geográfico e histórico que se popularizan a través de la literatura, los textos escolares, los mapas y los periódicos. Anderson destaca la interacción productiva entre la imprenta y el orden capitalista en la conformación de la «comunidad imaginada». Tal productividad se debe entender como la creación efectiva de los sujetos y los bienes públicos y de valor patrimonial que la integran. Desde una perspectiva gubernamental, se trata del uso e interpretación de tales bienes, lo cual se traduce en con-

---

<sup>1</sup> Doctora en Antropología por la Universidad de Chicago. Docente del Departamento Académico de Ciencias Sociales de la PUCP.

ductas, afectos y disposiciones estéticas y morales que modelan y son encarnados por los miembros de una comunidad nacional, y que los constituyen en ciudadanos con identidad.

En esta línea de reflexión, diversos investigadores peruanos han explorado una diversidad de repertorios culturales vinculados a los museos, el folclor, el arte y la artesanía, la cultura popular, los medios de comunicación, las industrias culturales y el turismo. En sus trabajos han argumentado que preguntas como cuáles son las manifestaciones que se reconocen como patrimonio o de interés nacional; a quiénes representan y en qué términos lo hacen; y quiénes guardan los derechos para custodiarlos, ejecutarlos, promocionarlos y usufructuar de ellos de forma legítima, explicitan el carácter político de los repertorios culturales y su interés para la gestión gubernamental. Las políticas de identidad se tornan, así, en el campo de contienda por la representación y los derechos culturales. En otras palabras, la propia condición ciudadana (es decir, la definición de los términos de reconocimiento e inclusión) se disputa en el campo de la cultura.

Eventos fundacionales como la creación de la República requieren, para hacerse efectivos, ceremonias como juramentaciones, nombramientos de autoridades y la inauguración de instituciones, monumentos u obras. Pero no basta con que un nuevo orden se instituya. Como señala Paul Connerton en *How Societies Remember*, para que este se mantenga en el tiempo, se requiere a su vez de actos conmemorativos que se pongan en escena de forma periódica cada año, cada década o cada siglo. Estos comprenden la restauración de obras monumentales o de infraestructura, o la inauguración de nuevas; la adquisición de piezas o colecciones de valor patrimonial; desfiles o la puesta en escena de eventos históricos, y el despliegue de símbolos. Además de funcionar como dispositivos que ejercen fuerza performativa para reinstituir aquello sobre lo que se hace memoria, también son instancias donde esta memoria puede ser puesta en entredicho y desafiada para abrir nuevos horizontes. Las conmemoraciones tienen, pues, su propia política

de identidad respecto de la nación y los términos de reconocimiento que la definen. Es de interés entonces hacernos la pregunta acerca del espíritu que anima la celebración del bicentenario y de las oportunidades que nos ofrece para pensar el futuro. Para eso me permito poner el momento actual en perspectiva empezando por compartir una breve referencia a la impronta que marcó el ánimo de las celebraciones de conmemoración del centenario de la República peruana.

En aquel momento, la imaginación nacional se nutría de los ideales de modernidad y progreso, y la aspiración de una identidad nacional unificada. En este marco, la figura del mestizo emergió como la encarnación de la posibilidad para lograr la superación de las fracturas sociales y culturales que habrían impedido la consolidación del proyecto nacional. El mestizo se instituyó, así, en referente del discurso nacional oficial y estuvo presente en el sentido común y la sensibilidad de los peruanos a lo largo del siglo XX. Como se ha discutido ampliamente, sin embargo, el mestizaje como discurso culturalista encontró sus límites en el hecho de invisibilizar problemas históricos de orden estructural. Además, glorificaba un pasado prehispánico en detrimento de la inclusión real de las poblaciones indígenas contemporáneas, fenómeno que ha sido brillantemente recogido en el argumento que Cecilia Méndez desarrolla en *Incas sí, indios no*. Más adelante, en *Las mujeres son más indias*, Marisol de la Cadena complejiza la discusión sobre las formas de exclusión que operan en la sociedad peruana, cuando señala que la marginación del indio tiene un siguiente eslabón determinado por las variables de género y de clase. En términos generales, la identidad, los afectos y las aspiraciones de la comunidad nacional durante el siglo XX estuvieron fuertemente teñidos de un sentimiento de fracaso e incapacidad, así como por experiencias de exclusión, discriminación racial y étnica, y violencia que encontraron su expresión más tangible en los años de crisis económica y del conflicto armado interno vividos durante las dos últimas décadas del siglo pasado.

La conmemoración del bicentenario se nos presenta en un contexto diferente que tiene como antecedentes el *boom* económico atribuido a las reformas neoliberales implementadas durante la dictadura de Fujimori y un ánimo celebratorio propiciado por campañas publicitarias de empresas peruanas e historias de éxito difundidas a través de distintos medios, y que enarbolaban los valores del emprendedurismo y el orgullo nacional. Junto a la confianza de haber clausurado una etapa de crisis y violencia, se instaura un nuevo relato sobre la nación y el ser peruano que está impregnado de optimismo y autoestima, y que encuentra en la figura del emprendedor la encarnación de una emergente comunidad nacional.

Esta nueva corriente de pensamiento, afectos, emociones y aspiraciones, en la que convergen proyectos personales y nacionales, es recogida por la campaña de la marca Perú lanzada en 2011. El nuevo logo y el *spot* publicitario «Perú Nebraska», acompañados por el lema «El Perú es una gran marca y todos están invitados a ser sus embajadores», apuntaban precisamente a convertir los mandatos empresariales de la marca Perú en un asunto de interés público, en un mandato cívico y moral de desempeño ciudadano. El llamado de la marca fue recibido con un desbordante entusiasmo y asumido por gran parte de la población como una oportunidad para reconocerse y mostrarse en la figura del ciudadano emprendedor; en otras palabras, para imaginarse como protagonista de un proyecto nacional.

La marca Perú, como sucede con las marcas país en otras naciones del mundo, se perfila como un campo argumentativo en el que los ciudadanos, el Estado y las empresas intervienen en la discusión en torno a lo nacional. Sus estrategias de marketing implementadas desde el Estado implican una política de identidad que se encuentra en sintonía con la instrumentalización que hace el mercado de la diversidad cultural. Se propone así «una narrativa de la nación desde el terreno del *bran-*

*ding*»<sup>2</sup> en la cual la diversidad cultural deja de ser vista como la causa de la imposibilidad de constituirnos como comunidad nacional, para ser valorada como su mayor recurso. Como política de identidad enmarcada en un régimen neoliberal en el cual los ciudadanos son gobernados según una lógica empresarial, la marca Perú tuvo un efecto fundacional que estableció nuevos términos de reconocimiento fundados en el buen desempeño como ciudadano embajador de la marca. Si bien este nuevo escenario se presenta como una oportunidad para liberarse de las ataduras que imponen en el Perú las marcas de raza, etnicidad, clase y género para acceder a una ciudadanía plena, también esconde brechas en el acceso a la educación, y a recursos sociales y tecnológicos que se traducen en desempeños diferenciados. El reconocimiento se torna así en un asunto de gestión de competencias, que se rige por criterios de competitividad, de modo que cada sujeto es responsable de su inclusión o exclusión de la comunidad nacional.

Las actividades oficiales conmemorativas del bicentenario se iniciaron recogiendo el ánimo celebratorio y el orgullo nacional que reinó las décadas anteriores y que bien impregnó también una serie de iniciativas de la sociedad civil... y siguiendo principios y técnicas gerenciales y de *marketing*.

Sin embargo, la crisis sanitaria y económica desencadenada por la COVID-19, agravada por la crisis política y las movilizaciones sociales de fines de 2020, ha descubierto las falencias del régimen económico neoliberal. La crisis actual no solo ha revelado la permanencia y profundización de desigualdades, sino también la precariedad de la condición ciudadana y de la comunidad nacional que envuelve la política de identidad de la marca Perú y el discurso emprendedor. Si las celebraciones se iniciaron con una suerte de certeza de haber superado la crisis eco-

---

<sup>2</sup> Gisela Cánepa & Félix Lossio (2019). La marca país como campo argumentativo y los desafíos de problematizar el Perú como marca, p. 19. En Gisela Cánepa y Félix Lossio (eds.), *La nación celebrada. Marca País y ciudadanías en disputa*. (pp. 9-39). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

nómica y los años de violencia política de fines del siglo pasado, y de haber refundado la nación en nuevos términos, hoy tal certeza ha sido puesta en entredicho.

El bicentenario nos coloca, pues, ante el desafío de identificar nuevos referentes y formas de reconocernos para reimaginarlos como una comunidad nacional y poner en marcha un proyecto de nación. Desde las movilizaciones políticas de fines de 2020, cuando se acuña el término «generación del bicentenario», la atención ha sido puesta en los jóvenes. Se apuesta por la juventud como el sujeto emergente y protagonista del futuro de la nación. Esto nos invita a preguntarnos sobre la política de identidad que definirá sus responsabilidades y términos de reconocimiento como ciudadano peruano. ¿Cuál es el papel que el origen geográfico, la raza, la etnicidad, la clase y el género, pero también la diversidad cultural, tendrán en esta política de identidad? ¿A qué jóvenes incluirá y cuáles quedarán excluidos? ¿Qué lugar ocuparán las demás generaciones? ¿Incorporará la política de identidad que se pondrá en escena en las distintas actividades conmemorativas programadas los aprendizajes que nos han dejado en los últimos 100 años los discursos del mestizaje y emprendedurismo como referentes identitarios de la nación? ¿Será posible, parafraseando a Carlos Iván Degregori, construir un «nosotros diverso»?

## LAS EMOCIONES Y LA EXALTACIÓN DE LO NACIONAL A TRAVÉS DE LA MÚSICA EN EL PERÚ

Raúl R. Romero<sup>1</sup>

Menos de dos meses después de la declaración de la independencia del Perú, el general José de San Martín convocó a un concurso para escoger el himno que se cantaría cada vez que se rindiera homenaje a la joven nación. ¿Por qué tanta celeridad en contar con una canción que la representase? La pregunta no se refiere solo al Perú, pues todos los países del mundo tienen necesidad de contar un himno que, al cantarlo, honre y enaltezca la idea de nación que todos sus habitantes deben abrigar para idealizar, con propiedad, un sentido de comunidad.

Sin representaciones o símbolos materiales, visuales o sonoros, que se invoquen periódicamente, el sentimiento de nación puede debilitarse ante las duras vicisitudes de la lucha por la vida, la sobrevivencia o el simple devenir de la vida cotidiana. Benedict Anderson decía que cuando se cantaban los himnos nacionales se producía una «experiencia de simultaneidad» entre personas que apenas se conocían y que, al menos en apariencia, tenían muy poco en común. Era una concurrencia que generaba una conexión entre personas de paradero descono-

---

<sup>1</sup> Doctor en Musicología por la Universidad de Harvard. Docente del Departamento Académico de Artes Escénicas de la PUCP.

cido, pero que, se pensaba, estaban cantando y sintiendo lo mismo en un momento dado.

De la misma manera que lo hace un himno nacional, la música en general produce emociones similares de fervor y enaltecimiento relacionadas con un sentido de pertenencia a una comunidad específica de personas. En ese sentido cabe preguntarnos qué rol ha jugado la música, entre todas las artes, en el proceso de construcción nacional en el Perú. Si bien los símbolos nacionales primigenios, como el himno, la bandera y el escudo, buscaban una comprensión universal, la música de los peruanos siempre ha estado dividida según sectores sociales o tendencias culturales.

Un rápido vistazo a los grandes momentos del desarrollo de la música peruana en estos últimos dos siglos revelaría que en muchos de ellos la identificación con lo nacional ha sido profunda. Para comenzar podríamos decir que el vals considerado criollo y profundamente limeño crece desde un comienzo urbano y proletario hasta ser considerado por todos los sectores sociales de la gran ciudad como la «canción nacional». El vals criollo exaltaba un sentido de identidad no inclusivo a todos los peruanos, pues estaba circunscrito a un sector ciudadano y heredero de una cultura europea; pero al ser aceptado con fervor por todos los sectores sociales de Lima, y convertirse en patrimonio de ricos y pobres por igual, dio la impresión de haber conquistado una representación mayoritaria. El huaino, por otro lado, que ha permanecido ajeno al mundo criollo, fue creciendo entre los pobladores andinos indígenas, mestizos, gamonales y *mistis*, hasta convertirse en el himno nacional de facto del Perú andino. La Amazonía, por su lado, concebida como un territorio de frontera, no llegó a representarse musicalmente en el imaginario nacional. Solo recientemente la llamada «cumbia selvática» pasó a ocupar un espacio, aunque pequeño, dentro de los géneros más escuchados en la nación. Pero dentro de las grandes tendencias nacionales, el vals, por un lado, y el huaino, por el otro, pasaron a constituir

los grandes polos de las aspiraciones nacionales, el del ideal criollo y el de la utopía andina.

El otro gran momento de la música peruana, poco conocido, pero no por eso menos importante, es cuando el indigenismo toca las puertas de los compositores académicos provincianos de los comienzos del siglo XX. Imbuidos de un ideal nacional basado en el mundo andino, compositores como el huanuqueño Daniel Alomía Robles, el cusqueño Francisco Gonzáles Gamarra y los puneños Teodoro Valcárcel y Mariano Béjar Pacheco se enfrentaron con sus melodías pentatónicas y ritmos andinos a los compositores limeños como José María Valle Riestra, Alfonso de Silva, y Federico Gerdes (que, aunque nació en Tacna, fue limeño por adopción), quienes buscaban integrarse a una tradición europea con aires de universalidad. Eran tiempos anteriores a la fundación de la Orquesta Sinfónica Nacional y a la creación del moderno Conservatorio Nacional de Música, pero ambos bandos protagonizaron un debate artístico basado en discursos contrapuestos sobre el rol de lo nacional en los procesos creativos.

Como dijo Jorge Basadre en *Perú: problema y posibilidad*, «el Perú no es solo un problema social o un problema político: es también un problema artístico», y así parecen haberlo entendido indigenistas y universalistas. Los compositores indigenistas apostaban por la predominancia de lo andino, mientras que los compositores limeños evitaban los nacionalismos a toda costa y, por lo tanto, toda referencia a lo peruano en sus obras artísticas. Los músicos indigenistas, autodidactas pero duchos en el arte de escribir para piano y música de cámara, estuvieron en la misma dimensión que un José Sabogal o una Julia Codesido en las artes plásticas, participaron en las actividades intelectuales de las instituciones más activas en la defensa del indio y proyectaron una idea de nación basada en el rescate del imaginario andino a través de sus sonidos estructurados.

Un tercer gran momento en el que la música contribuye a la creación de un sentido de nacionalidad es cuando la llamada música «chicha»,

hoy conocida como cumbia peruana, irrumpe en los escenarios de todo el país en la década de 1980, para convertirse en la música de mayor demanda en todo el territorio hasta el día de hoy. Su gran popularidad alcanzada en estos años hizo visible el dominio de los símbolos andinos sobre los criollos, en un proceso que José Matos Mar ubicó en el contexto del «desborde popular» que experimentó la sociedad peruana desde mediados del siglo XX y que motivó una crisis del Estado. Desde los años sesenta, esta fase ya se venía manifestando en el campo de la música, cuando los discos de las grandes figuras del huaino comercial urbano, liderados por el Picafflor de los Andes, La Flor Pucarina, el Jilguero de Huscarán y la Pastorita Huaracina, llegaron a alcanzar la mitad de las ventas en el territorio nacional. Cuando veinte años más tarde la cumbia peruana conquistó nuevos escenarios antes vedados para los migrantes de los Andes, especialmente en el centro histórico de Lima, quedó claro que al menos en el campo de la música el sonido de la nación estaba claramente constituido por elementos de raíz andina.

Es posible ver en estos procesos algo similar a lo que José María Arguedas distinguía como el paso de lo local a lo nacional, en referencia a procesos culturales en los que algunas celebraciones circunscritas a un solo lugar o región pasaban a tener una gran popularidad y aceptación en todo el país, al cubrir todo el territorio, controlar medios de comunicación masivos y crear un «público» adepto y un amplio mercado consistente en productores y consumidores<sup>2</sup>. Tanto el huaino urbano comercial como la cumbia peruana consiguieron un alcance nacional que nunca había alcanzado ningún otro género musical, y no es casualidad que ambos estuvieran ligados a los grandes movimientos migratorios que, desde mediados del siglo XX, llegaron a cambiar no solo a Lima, sino al Perú entero. Hoy en día estos géneros son los más escuchados por los peruanos, según dicen las últimas encuestas al

---

<sup>2</sup> Arguedas, José María (1968). De lo mágico a lo popular, del vínculo local al nacional. *El Comercio*, Suplemento Dominical, Lima, 30 de junio.

respecto, entre ellas una realizada por la PUCP. Mientras tanto, el vals criollo se fue reduciendo a un localismo cada vez más selectivo, salvo en aquellas instancias en que el Estado peruano decide presentarlo aún como la canción nacional, por ejemplo, en aquellas ocasiones en las que se trata de exacerbar al máximo el sentimiento patrio.

Es en este estado en el que llegamos al bicentenario, uno en el que los procesos musicales no solo reflejan, sino que también reaccionan activamente ante las diferentes relaciones de poder y coyunturas nacionales. Si tuviéramos que hacer una síntesis de la dinámica en estos doscientos años, podríamos concluir que las tendencias de la música peruana se explican según el auge y la decadencia de las propuestas criollas y andinas, que abrigan cada una un determinado proyecto implícito de nación. Un proyecto que obviamente no es discursivo en el ámbito verbal, sino que se expresa a través de un lenguaje sonoro que a su vez despierta asociaciones mentales muy concretas. Mientras tanto, la necesidad de enfervorizar el sentimiento patrio desde el Estado, a través de la música, sigue vigente con la reciente convocatoria para componer un himno del bicentenario de la Independencia del Perú, que puede ser una oportunidad renovada para que todos los peruanos lo canten emocionados, al mismo tiempo y en diferentes lugares del territorio nacional, al menos en nuestra imaginación.



## DESINVENTANDO Y REINVENTANDO LA DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA Y CULTURAL

Virginia Zavala<sup>1</sup>

La diversidad cultural y lingüística siempre ha incomodado al discurso oficial y a los sectores dominantes en el país. Desde el inicio de la República, la diversidad jamás se contempló como un recurso que podía enriquecer el funcionamiento de la nación, sino como un problema que había que «solucionar» a veces de la peor manera. Más aún, por lo general, las políticas a favor de la diversidad cultural y lingüística se han presentado como un conjunto de iniciativas aisladas que han revelado la falta de una visión democrática, de un verdadero compromiso republicano y de un proyecto político a largo plazo. Luego de doscientos años de vida republicana, lo que ciertamente ha atravesado la historia última es la inercia y la absoluta incapacidad de casi todos los gobiernos para generar cambios sustanciales.

Como se ha repetido muchas veces, el Perú independiente reprodujo muchas prácticas coloniales que siguen estructurando el funcionamiento del país hasta el día de hoy<sup>2</sup>. El proyecto liberal del siglo

---

<sup>1</sup> Doctora en Sociolingüística por la Universidad de Georgetown. Docente del Departamento Académico de Humanidades de la PUCP.

<sup>2</sup> Cotler, Julio (1978). *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

XIX se construyó sobre un nacionalismo criollo que intentaba moldear la identidad nacional sobre la base de los intereses de una minoría dominante y que no incorporaba a amplios sectores del país. Desde principios del siglo XX, el llamado «impulso educativo» tuvo como objetivo convertir al indígena en un ciudadano que hablara español y que asumiera los valores occidentales. Esta opción por «integrar» a la población indígena apostó por la aculturación y el «blanqueamiento» de las poblaciones originarias y se enmarcó en una visión fundamentalmente occidentalizante<sup>3</sup>.

Solo la dictadura de Juan Velasco Alvarado interrumpe este relato y se constituye como un verdadero intento por construir políticas a favor de la diversidad cultural y lingüística. Por primera vez, la apuesta por la diversidad cultural y lingüística no solo supuso un reconocimiento de los grupos históricamente marginados, sino una serie de transformaciones socioeconómicas a su favor. A diferencia del frívolo multiculturalismo actual, en ese entonces, pensar la diversidad implicaba actuar a favor de una justicia social y económica: la oficialización del quechua se sostendría en la reforma agraria y otras políticas socioeconómicas. Sin embargo, como sabemos, la cultura militar que caracterizaba al gobierno terminó imponiéndose y trayendo consigo múltiples contradicciones, y prácticas tutelares y autoritarias.

Hoy, el discurso oficial del país fomenta una visión favorable a la diversidad cultural y lingüística, pero lo hace desde una perspectiva funcional y despolitizada, y a partir de un claro modelo de desarrollo neoliberal. Hoy, la diversidad no sirve para cuestionar el modelo hegemónico de desarrollo, para subvertir las relaciones de poder inequitativas o para apuntar a cambios estructurales en las relaciones económicas. Se trata de un discurso que ya no busca «la integración nacional» desde una ideología asimilacionista y aculturadora; sin embargo, en la prác-

---

<sup>3</sup> Portocarrero, Gonzalo (1992). Educación e identidad nacional: de la propuesta etnocida al nacionalismo andino. *Debates en Sociología*, 17, 9-29.

tica, las principales dinámicas siguen excluyendo a sectores de hablantes de lenguas originarias y a aquellos grupos con proyectos vitales (ecológicos) situados al margen del extractivismo. Es cierto que ahora contamos con un Ministerio de Cultura, con una Dirección de Lenguas Indígenas y con un frondoso marco legal favorable a la diversidad, pero también constatamos que las pocas políticas que existen se enmarcan en un multiculturalismo celebratorio funcional a la nueva economía globalizada y a la formación de una subjetividad neoliberal emprendedora. Esta forma de entender la diversidad (como simple y pura «marca país») no ofrece verdaderos cambios y algunos la interpretan como una nueva forma de colonialidad<sup>4</sup>.

En todo caso, el Estado ha pasado de rechazar la diversidad durante décadas a «aceptarla» meramente en el plano declarativo y a no querer llevarla a la práctica como un verdadero proyecto de reinención de la nación<sup>5</sup>. El manejo de la diversidad lingüística en la educación pública constituye un claro ejemplo de la falta de voluntad política. A pesar de que hay marcos legales e iniciativas favorables a que esta diversidad se trabaje en todos los niveles educativos y se vea como un recurso o una riqueza, la educación intercultural bilingüe (EIB) no ha dejado de concebirse como una simple «compensación» o un remedio frente a un supuesto «problema» que tienen los niños y niñas vernáculo hablantes de zonas rurales. Desde ese paradigma, la educación intercultural bilingüe no se ve como necesaria en escuelas de zonas urbanas y en niveles educativos que vayan más allá de la primaria, a pesar de que los hablantes de lenguas originarias con diversas trayectorias de bilingüismo están por todo el Perú.

Por su parte, las políticas del Ministerio de Cultura que buscan fomentar el uso de las lenguas originarias en espacios públicos se han

---

<sup>4</sup> Cánepa, Gisela & Félix Lossio (eds.) (2019). *La nación celebrada: marca país y ciudadanías en disputa*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

<sup>5</sup> Degregori, Carlos Iván & Ludwig Huber (2007). *Cultura, poder y desarrollo rural*. Lima: SEPIA.

alineado con la perspectiva compensatoria y tutelar del Ministerio de Educación. Así, por ejemplo, el fuerte trabajo con funcionarios públicos de zonas quechua hablantes es lamentablemente entendido, por muchos funcionarios, desde esta misma lógica: hablar quechua en las entidades del Estado es importante pero solo para atender a los campesinos que viven en las alturas y no saben castellano. Hasta el programa estatal de TV en quechua *Nuqanchik*, que fue lanzado al aire en 2016 y está cumpliendo un rol fundamental, funciona siguiendo el mismo tipo de razonamiento correctivo, al proponerse incorporar a todos los peruanos que todavía no hablan castellano. El intento por adelantar el programa a las cuatro de la mañana es precisamente una muestra de esta ideología. Una política para el uso de las lenguas originarias en espacios públicos debe distanciarse de este paradigma que las asocia con espacios rurales y conceptualiza a sus hablantes desde un discurso de la carencia.

El gran problema es que, en el discurso oficial, el significante de «diversidad» no se concibe articulado al de justicia social, desigualdad, racismo, discriminación o construcción de ciudadanía. Más aún, la falta de precisión sobre los conceptos de «cultura» e «identidad», en los que se sustentan los de interculturalidad y educación intercultural, ha traído consigo que muchas de las intervenciones desarrolladas por el Estado se basen en enfoques estáticos de la cultura, que la desvinculan de las otras dimensiones de la vida social. Esto suele generar tensiones y ambigüedades en las políticas, que celebran la diversidad pero no se preguntan por la discriminación y —menos aún— por la redistribución socioeconómica. Las políticas educativas y culturales existentes sustraen de sí mismas toda reflexión sobre las relaciones de poder en la sociedad y han optado por un enfoque decorativo y a veces mercantilizado.

Sin embargo, frente a las prácticas del Estado y de un mercado que siempre termina por imponerse, existen múltiples colectivos de la sociedad civil que desarrollan iniciativas alternativas para promover la diversidad lingüística (y cultural) desde otros paradigmas y en el marco

de negociaciones incansables con el Estado y el mercado. Así, por ejemplo, el colectivo de jóvenes «Quechua para Todos» viene enseñando la lengua originaria en múltiples espacios de la ciudad de Lima (como la Biblioteca Nacional y algunas municipalidades), con una acogida inmensa y a partir de representaciones más incluyentes del quechua y de lo quechua. Otros jóvenes difusores de la lengua originaria (a través de la música, de las nuevas tecnologías y también de la enseñanza) están insertando la lucha por el quechua al interior de muchas otras luchas contra la desigualdad (como el racismo, el daño al medio ambiente, el machismo o las políticas económicas del sistema neoliberal), lo que evidencia que no sirve defender la lengua si no se hace nada para revertir la situación de opresión y de marginalidad de sus hablantes<sup>6</sup>.

Es lamentable que, en lugar de recoger estas prácticas e integrarlas en políticas sostenibles, el Estado las tienda a instrumentalizar desde lógicas despolitizadas, como parte de un sistema económico que lo absorbe todo para convertirlo en un simple simulacro o en una simple imagen decorativa. Luego de doscientos años de vida republicana, seguimos necesitando políticas educativas y culturales que busquen la formación de ciudadanos que no solo puedan «reconocer» y «valorar» la diversidad, sino que tengan capacidades para proponer y crear nuevos estilos de vida, nuevos modelos económicos, nuevas formas de consumo responsable, mucho más capaces de compatibilizar el interés particular con el bien común. El reto de hoy consiste en volver a «inventar» la nación (y lo que entendemos por «diversidad») desde un paradigma que garantice, no la celebración banal, no el respeto mercantilizado, sino la igualdad de condiciones para todos los peruanos.

---

<sup>6</sup> Zavala, Virginia (2020). Juventud, activismo y repolitización del quechua en el siglo XXI. En Patricia Oliart (ed.), *Pedagogías de la disidencia en América Latina* (pp. 89-124). Lima: La Sinistra Ensayos.



## EL VERDE MÁS DIVERSO: EL FASCINANTE MOSAICO LINGÜÍSTICO DE LA AMAZONÍA

Roberto Zariquiey<sup>1</sup>

Con un aproximado de 330 lenguas vivas, la Amazonía<sup>2</sup> es una de las regiones lingüísticas más diversas del mundo. Si bien el número de lenguas amazónicas es menor al que encontramos en otras regiones lingüísticamente megadiversas, como Papúa Nueva Guinea (en donde se hablan más de 800 lenguas) o el Sudeste Asiático (donde se hablan aproximadamente 1000 lenguas), la Amazonía es la región con el número más elevado de linajes lingüísticos<sup>3</sup>. Efectivamente, las 330 lenguas amazónicas se clasifican en 75 linajes lingüísticos distintos (49 de los cuales corresponden a lenguas aisladas). Esto no tiene comparación con ninguna otra región del mundo, ni siquiera Papúa Nueva Guinea, en

---

<sup>1</sup> Doctor en Lingüística por La Trobe University. Docente del Departamento de Humanidades de la PUCP.

<sup>2</sup> En este artículo uso el término «Amazonía» en una versión más amplia, que abarca no solo a la cuenca amazónica en sí misma (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Venezuela), sino también a Surinam y Guyana Francesa. A esta definición amplia de la Amazonía se le suele llamar dominio amazónico o Gran Amazonía.

<sup>3</sup> En este artículo, uso el término «linaje lingüístico» para referirme a las familias lingüísticas (compuestas de dos o más lenguas) y a las lenguas aisladas, es decir, lenguas que no están emparentadas con ninguna otra, tal como es el caso del vasco en Europa, por ejemplo.

donde encontramos aproximadamente 60 linajes para sus más de 800 lenguas, mientras que, en el Sudeste Asiático, la mayoría de lenguas pertenece solo a cuatro troncos lingüísticos. La Amazonía es la región lingüística con la ratio más pequeña entre número de lenguas y número de linajes y es al mismo tiempo la región con más lenguas aisladas y familias pequeñas (ver mapa 1). En otras palabras, si bien la Amazonía no es la región con más lenguas vivas, sí es la región más diversa en términos del número de linajes lingüísticos que alberga. Un verdadero mosaico, tan fascinante como frágil, que resulta muy difícil de explicar.

**Mapa 1. Distribución de lenguas aisladas y familias lingüísticas pequeñas (con menos de cuatro miembros) en el mundo<sup>4</sup>**



¿Es la llamativa diversidad de linajes lingüísticos amazónicos un artefacto de la falta de trabajo comparativo y de reconstrucción? Es otras palabras, ¿sería posible arribar a una clasificación genética distinta que

---

<sup>4</sup> Dahl, Östen. Christopher Gillam, David G. Anderson, José Iriarte & Silvia M. Copé (2011). Linguistic Diversity Zones and Cartographic Modeling: GIS as a Method for Understanding the Prehistory of Lowland South America. En Hornborg, Alf y Jonathan Hill (eds.), *Ethnicity in ancient Amazonia: Reconstructing past identities from Archeology, Linguistics and Ethnohistory* (pp. 211-224). Colorado: University Press of Colorado.

acerque a la Amazonía a lo que ocurre en otras regiones del mundo si investigáramos más? Es difícil saber, pero lo que es claro es que trabajo especializado reciente sobre familias lingüísticas específicas tiende a crear más divisiones entre familias y no a encontrar relaciones genéticas entre estas. Por ejemplo, los investigadores Frank Seifart y Juan Álvaro Echeverri<sup>5</sup> demuestran contundentemente que las lenguas witoto y bora pertenecen a dos linajes distintos y no al mismo, como se creía hasta entrado el siglo XXI, cuando todavía hablamos de la familia lingüística bora-witoto. Ninguna otra propuesta de relaciones a larga distancia entre familias lingüísticas amazónicas ha sido probada y la mayoría de conexiones entre lenguas de linajes distintos han sido solo el fruto de especulaciones basadas en datos fragmentados y poco convincentes.

En mi opinión, resulta altamente difícil que el número de linajes lingüísticos de la Amazonía vaya a reducirse drásticamente en el futuro. Toda la investigación contemporánea sobre este punto refuerza la particularidad de la diversidad lingüística amazónica y la metáfora del mosaico. ¿Cómo se gestó un panorama lingüístico tan complejo? ¿Qué procesos sociales le dieron pie? Preguntas como estas son sumamente difíciles de responder y requieren aproximaciones profundamente interdisciplinarias. En este contexto, por ejemplo, no es trivial que la arqueología amazónica contemporánea haya demostrado empíricamente que la presencia humana en la Amazonía es más antigua que los 7000 años que se calculaban dentro de la teoría del poblamiento tardío de la Amazonía<sup>6</sup>. La lingüística histórica tiene una regla básica: a más tiempo, más diversificación lingüística. La existencia de 75 grupos

---

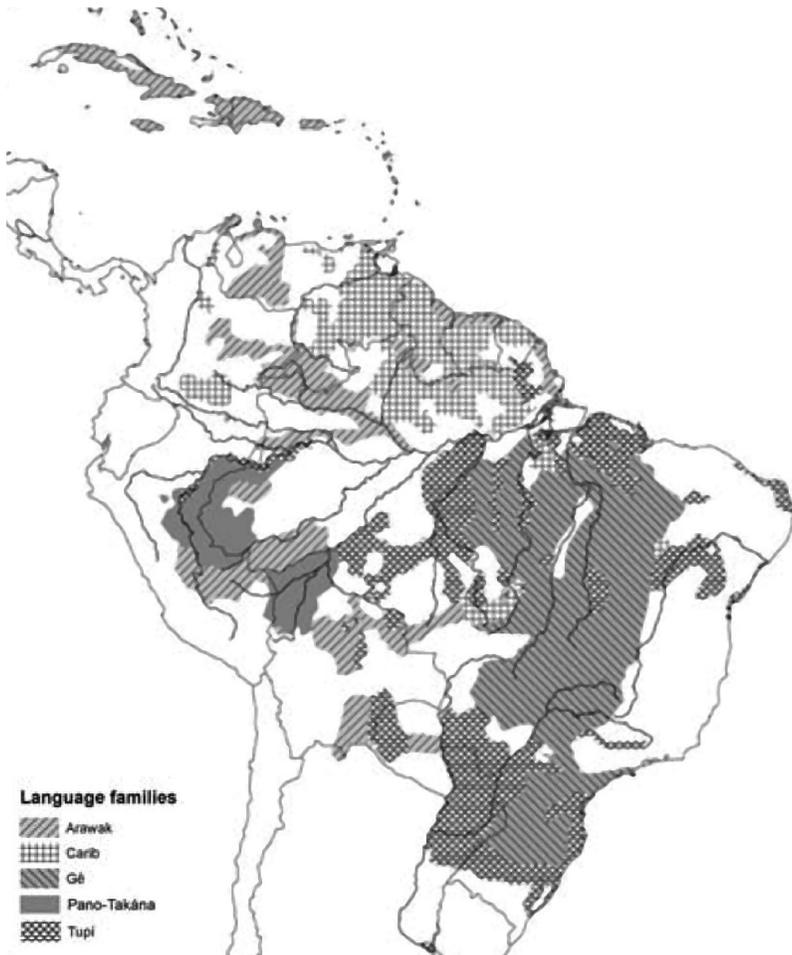
<sup>5</sup> Seifart, Frank & Juan Álvaro Echeverri (2011). *Una re-evaluación de las familias lingüísticas Bora y Witoto*. Ponencia Presentada en el Congreso Arqueología y Lingüística Histórica de las Lenguas Indígenas Sudamericanas. Universidad de Brasilia.

<sup>6</sup> Neves, Eduardo (2007). El Formativo que nunca terminó: la larga historia de estabilidad en las ocupaciones humanas de la Amazonía Central. *Boletín de Arqueología PUCP*, 11, 117-142.

genéticos es casi un sinsentido si pensamos en una visión tardía para el poblamiento de la Amazonía.

Si bien la mayoría de linajes lingüísticos amazónicos son pequeños (49 lenguas aisladas y 19 familias lingüísticas con menos de 10 miembros), en la Amazonía existen al mismo tiempo familias lingüísticas grandes. Por ejemplo, arawak y tupí, las familias lingüísticas más extendidas de la Amazonía, tienen entre 70 y 80 lenguas cada una, mientras que la familia lingüística caribe tiene alrededor de 50. Macro-je y panotakana, por su parte, son familias lingüísticas con más de 30 lenguas. La existencia de familias lingüísticas de estas dimensiones constituye otro desafío para la lingüística histórica en la región. No contamos a la fecha con modelos prehistóricos que nos ayuden a comprender los procesos migratorios que podrían haber gestado el surgimiento de tradiciones lingüísticas de estas dimensiones y los más populares son objeto de gran desconfianza por parte de los arqueólogos contemporáneos. Tal como lo dice el doctor Eduardo Neves, investigador de la Universidad de São Paulo, el presente etnográfico de las familias lingüísticas amazónicas no es necesariamente reflejo de lo que podría haber ocurrido en el pasado. Hay mucho por hacer en relación con la pregunta por las grandes familias lingüísticas de la Amazonía. En ese contexto, es fundamental que la arqueología amazónica contemporánea cuestione los modelos arqueológicos tradicionales que plantean que en la Amazonía no existieron sociedades complejas capaces de irradiar prácticas lingüísticas y culturales. En la Amazonía existieron ciudades en toda ley que seguramente estuvieron asociadas a tradiciones lingüísticas como arawak, tupí y caribe.

Mapa 2. Distribución de las cinco familias lingüísticas más grandes de la Amazonía<sup>7</sup>



<sup>7</sup> Hornborg, Alf & Jonathan Hill (2011). Introduction: Ethnicity in Ancient Amazonia. En Hornborg, Alf y Jonathan Hill (eds.), *Ethnicity in ancient Amazonia: Reconstructing past identities from Archeology, Linguistics and Ethnohistory* (pp. 1-30). Colorado: University Press of Colorado.

Las lenguas amazónicas, además, interactúan en complejos escenarios de contacto lingüístico, que han dado pie al surgimiento de áreas lingüísticas, las que se definen como regiones geográficas caracterizadas por la presencia de pueblos que hablan lenguas de distintos linajes que convergen en patrones similares debido al intenso préstamo lingüístico y contacto cultural. Algunas de las dinámicas sociales que caracterizan la realidad lingüística en la Amazonía son sumamente interesantes y no tienen correlatos en otras regiones del mundo. Patience Epps<sup>8</sup>, investigadora del Departamento de Lingüística de la Universidad de Texas en Austin, sostiene que el contacto lingüístico de tipo amazónico podría haber sido uno de los principales disparadores de diversificación debido al surgimiento de fuertes identidades lingüísticas y étnicas en contexto de exogamia e intenso multilingüismo. Las áreas lingüísticas más estudiadas en la Amazonía son Vaupés, Caqueta-Putumayo, Guaporé-Mapore, Guyanas del sur y alto Xingu. Todas se presentan en el mapa 3, donde también encontramos referencias al Gran Chaco, área lingüística que linda con la Amazonía.

---

<sup>8</sup> Epps, Patience (en prensa). Amazonian linguistic diversity and its sociocultural correlates. En Mily Crevels y Pieter Muysken (eds.), *Language Dispersal, Diversification, and Contact: A Global Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

**Mapa 3. Zonas de contacto lingüístico en las tierras bajas sudamericanas<sup>9</sup>**



<sup>9</sup> Epps, Patience & Lev Michael (2017). The areal linguistics of Amazonia. En Raymond Hickey (ed.), *The Cambridge Handbook of Areal Linguistics* (pp. 934-963). Cambridge: Cambridge University Press.

Las lenguas amazónicas tienen un gran interés lingüístico debido a sus particularidades gramaticales. No es exagerado sostener que su aporte a nuestra comprensión del lenguaje como capacidad humana general ha sido profundo y revolucionario. Solo gracias a nuestro creciente conocimiento sobre la estructura de las lenguas amazónicas, hemos podido comprender a cabalidad categorías gramaticales fundamentales que han revolucionado nuestra manera de comprender la relación entre gramática, uso y cognición humana. El aporte de estas lenguas para las ciencias cognitivas y la lingüística general es invaluable. Sin embargo, las lenguas amazónicas corren el peligro de desaparecer de manera definitiva en los próximos años, si no se toman medidas desde los Estados y la sociedad civil para asegurar su adecuada transmisión intergeneracional. De las aproximadamente 330 lenguas amazónicas, no menos de 184 tienen menos de mil hablantes y por lo tanto se encuentran críticamente en peligro. Esto debe ser un llamado de alerta, ya que varias de estas lenguas en peligro no han sido aun adecuadamente descritas y documentadas, pero sobre todo porque la muerte de una lengua no es un hecho natural, sino el resultado de la presión ejercida por las lenguas hegemónicas.

Todos los seres humanos tenemos el derecho a usar nuestra lengua materna y es responsabilidad de los Estados asegurar el justo ejercicio de ese derecho. En este contexto, vale la pena mencionar que, de las 44 lenguas amazónicas oficialmente reconocidas por el Estado peruano, siete tienen menos de diez hablantes: iskonawa, taushiro, iñapari, omagua, resígaro, chamicuro y muniche. Los hablantes de lenguas terminales se suelen encontrar en situaciones de marginación y abandono. Si no hacemos algo pronto por promover espacios para que estas se documenten y se enseñen a las generaciones más jóvenes, no pasaran muchos años antes de que hablemos de 37 y 44 lenguas amazónicas peruanas. Es momento de actuar.

## ÉTICA Y DEMOCRACIA

Miguel Giusti<sup>1</sup>

Les propongo reflexionar sobre la cuestión: ¿cuál es la «ética» de la democracia?; es decir: ¿qué concepción valorativa de la vida sostiene al sistema político al que supuestamente adherimos, como personas y como país? No me refero a si las reglas de la democracia o los valores de la ética se cumplen a cabalidad, porque sabemos de sobra que no es así. La pregunta es más bien: ¿qué concepción ética corresponde a un sistema democrático? No es fácil responder a esta pregunta, porque la democracia no reposa sobre una concepción ética, sino más bien sobre un conflicto de concepciones. Seguiré, en mi reflexión, una secuencia de tres tesis, la primera de las cuales es que la ética de la democracia puede ser una «ética del individualismo y la desintegración social». Desarrollo esta tesis en cuatro puntos.

1. El núcleo de esta concepción ética es la «libertad del individuo». Lo que nos iguala a los seres humanos, lo que legitima la simétrica distribución de deberes y de derechos, es que somos concebidos como individuos autónomos, independientes, capaces de decidir sobre los ideales o los intereses que perseguimos. Este

---

<sup>1</sup> Doctor en Filosofía por la Universidad Eberhard Karl de Tubinga. Docente del Departamento Académico de Humanidades de la PUCP.

es el valor moral central sobre el que reposa la democracia o, al menos, esta primera concepción. La familia, la sociedad, todos los lazos culturales que puedan formar parte de nuestra vida, son secundarios, irrelevantes y hasta obstaculizadores de nuestra libertad individual.

2. De acuerdo con ello, es lógico sostener que el Estado debe estar al servicio del individuo, lo que en buena cuenta significa que debe garantizar el libre despliegue de los intereses particulares en la sociedad. La libertad equivale por eso al libre ejercicio de la iniciativa privada, la sociedad consiste en el juego de las fuerzas del mercado, y el Estado debe ser el garante de los beneficios que obtengan allí los individuos. El individualismo establece una jerarquía entre los intereses privados y las instituciones políticas, de acuerdo con la cual estas últimas tienen solo la función de regular la división del trabajo que se genera espontáneamente por acción de los intereses de los individuos en la sociedad.
3. Además, esta concepción ética de la democracia promueve la desvalorización de las formas premodernas de organización social, familiar, religiosa o cultural. Este rasgo se puede formular naturalmente también en términos positivos cuando se elogia la movilidad social derivada de la división del trabajo, cuando se defiende la autonomía del individuo en contra de su tradición y cuando se considera como un ideal el que cada campesino pueda convertirse en consumidor, empresario o accionista. Si, de esta manera, por la intromisión del mercado, se llega a producir la desintegración de las comunidades culturales nativas, ello habrá de ser considerado como el costo inevitable del progreso y de la inserción en las redes económicas de la modernidad democrática.
4. Finalmente, un último rasgo de esta concepción ética de la democracia es su defensa del relativismo moral, al menos en principio. Se trata de un rasgo complementario de los anterior-

res. Porque, si el valor central de esta concepción es la libertad individual, entonces corresponderá a los individuos decidir cuál ha de ser su propia escala de valores morales, bajo el supuesto, naturalmente, de que esta no interfiera en la escala de valores de los demás.

Hasta aquí llega mi primera tesis, que ha consistido en sostener que la ética de la democracia puede ser una ética del individualismo y la desintegración social. No es, naturalmente, la única concepción ética posible como sostén de la democracia. Pero es, sí, la más difundida. Entre los especialistas en filosofía política, ella se conoce como el «modelo normativo liberal de la democracia».

Pero el liberalismo puede ser «éticamente incestuoso». Esta es mi segunda tesis, que paso a desarrollar. Quiero decir que el liberalismo se ha acostumbrado a vivir violando los principios que le sirven de fundamento y que le dan legitimidad. Veamos en qué sentido.

La concepción ética de la democracia liberal presupone como uno de sus principios fundamentales la igualdad de los individuos. Los miembros ideales de una sociedad liberal son justamente solo eso: «individuos», no peones ni terratenientes, no blancos ni cholos, ni siquiera hombres o mujeres, sino solo «individuos», es decir, sujetos racionales con capacidad de decisión. Esta igualdad es la fuente de legitimación del liberalismo. En la práctica, sin embargo, el liberalismo suele violar ese principio. Ello se debe a que el liberalismo no necesariamente «crea» las condiciones que él mismo presupone. Ocurre más bien que, cuando se implanta sobre una base social de discriminaciones ancestrales, el modelo liberal puede perpetuar las injusticias de la sociedad e impedir incluso una igualdad de oportunidades más acorde con sus propios principios igualitarios. En una sociedad tradicionalmente racista y desintegrada, puede tener el efecto contraproducente de acentuar las desigualdades.

En nuestro país, el liberalismo está violando sus principios, por así decir, tanto por exceso como por defecto de las reformas que implementa. Los viola «por exceso de liberalismo» cuando somete indiscriminadamente una sociedad desigual y pluricultural como la nuestra a las reglas de funcionamiento del mercado, pues de esa manera produce, como ya dijimos, un efecto contrario al que supuestamente desea obtener. Pero viola también sus principios «por defecto de liberalismo»; es decir, porque se colude con tradiciones antidemocráticas que nos son prácticamente atávicas, como el conservadurismo religioso, el caudillismo o el racismo tradicional. Manipula entonces el sistema de reglas democráticas para impedir la promulgación de leyes más igualitarias, y mantiene privilegios de clase, género o raza contrarios a su fuente de legitimación.

Ante una situación como esta, es preciso que recurramos a una concepción ética alternativa, una que haga posible la preservación de los ideales que el liberalismo no es siquiera capaz de asegurar. Paso así a mi tercera y última tesis: necesitamos una «ética de la solidaridad y de la participación ciudadana».

También en este caso se trata de un modelo ético, normativo, que prefigura la orientación que han de adoptar las reglas del juego político. Pero, por contraste con el anterior, se le conoce como el «modelo republicano de democracia». Retomemos los cuatro rasgos con los que caracterizamos la concepción ética del individualismo liberal y veamos, por contraste, qué debemos esperar de una ética de la solidaridad.

En primer lugar, en oposición al modelo individualista, esta nueva ética propone, como valor ético central de la democracia, el ideal de la «solidaridad» y de un «bien común». Y lo hace con el convencimiento de que solo así se podrá además hacer realidad el presupuesto incumplido del neoliberalismo, a saber: que todos los seres humanos seamos iguales y tengamos iguales derechos. Hay muchas razones, teóricas, morales y prácticas, que hablan a favor de este cambio de paradigma ético. Pensemos, a modo de ejemplo, en medidas concretas para

corregir el desequilibrio social que genera la implantación de políticas económicas de corte liberal, con el fin de impedir que estas acentúen privilegios ya establecidos. Un Estado democrático solidario debería ofrecer incentivos para favorecer el desarrollo regional, o para compensar las desigualdades estructurales de nuestra sociedad, y garantizar el acceso de todos a una educación de calidad, a sabiendas de que el mercado solo contribuye en este caso a ahondar la brecha entre los ricos y los pobres. Se debería contribuir a «crear» condiciones de igualdad.

En segundo lugar, en contraste con la definición del Estado en función de los intereses de la sociedad de mercado, en este modelo la jerarquía se invierte y se define a la sociedad en función de la voluntad política de los ciudadanos. Debemos defender una ética de la efectiva «participación ciudadana en los asuntos públicos», la que debe referirse también, por supuesto, a las formas en que tengamos que corregir y orientar las leyes del mercado para que garanticen el cumplimiento del valor de la solidaridad.

En tercer lugar, sería necesario incorporar una «dimensión pluricultural» a la ética de la democracia solidaria. Tenemos en el Perú una amplia gama de comunidades culturales y de tradiciones locales que no tienen por qué ser obligadas a desintegrarse en función de los intereses del mercado y de la movilidad de la fuerza de trabajo. No se trata, por supuesto, de aislarlas de los procesos sistémicos de la economía o la tecnología, pero sí, de permitirles preservar su identidad cultural y el cultivo voluntario de sus tradiciones, por el bien de todos, pues todos nos enriquecemos de esa riqueza cultural.

Por eso, finalmente, en lugar de una cultura del relativismo ético, lo que debemos promover es una «cultura del reconocimiento». Es insólito que, en nuestro país, no hayamos aprendido a valorar la riqueza de nuestras lenguas, la creatividad cultural que ellas expresan, y que, en cambio, siga existiendo el racismo, una actitud ética nociva y autodestructiva, que no se condice siquiera con la más liberal de las democracias. Una cultura democrática del reconocimiento debería impulsarnos

a defender las diferentes formas de identidad cultural y personal, y a incorporarlas a un ideal común de vida nacional.

## LA PUCP Y LA IDENTIDAD NACIONAL

José de la Puente Brunke<sup>1</sup>

La Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) inició su andadura cuatro años antes de la conmemoración del centenario de la Independencia, y sus aportes al Perú y a su desarrollo han sido cruciales. Nuestra Universidad ha existido durante 104 de los 200 años que tiene la república. Bien valdría preguntarse, haciendo un ejercicio contrafáctico, qué sería del Perú de 2021 si la PUCP no hubiera existido. Uno de esos aportes ha sido el de pensar el Perú y reflexionar sobre su identidad.

En las primeras décadas de vida de la PUCP, e incluso antes de su fundación, las más importantes contribuciones en esa materia las debemos a la pluma de quienes serían dos insignes miembros de nuestra comunidad universitaria: José de la Riva-Agüero y Víctor Andrés Belaunde. Integrantes ambos de la «generación del Novecientos», nacieron en los años en los que el Perú sufría las terribles consecuencias de la guerra con Chile. Como estudiantes universitarios en la primera década del siglo XX, su principal preocupación fue la de pensar la viabilidad del Perú a partir de la idea de su «regeneración». En la línea de

---

<sup>1</sup> Doctor en Geografía e Historia por la Universidad de Sevilla. Decano de la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la PUCP.

la tradición intelectual iniciada por Bartolomé Herrera en la década de 1840, plantearon la identidad del Perú como una sociedad que era fruto de la combinación de los aportes andinos, europeos y africanos, que, con el paso del tiempo, fueron constituyendo una realidad nueva, que era reconocida como distinta, y que fue progresivamente convocando adhesiones y afectos, en lo que Belaunde denominó «síntesis viviente». Recibieron también la influencia de Manuel González Prada, quien precisamente, tras la derrota frente a Chile, puso al descubierto las falencias, las inequidades y las contradicciones del Perú de la época. Recordemos cómo Riva-Agüero —sin duda el más representativo aristócrata del Perú de su tiempo— se refirió a la nobleza y a la burguesía limeñas del siglo XIX, y denunció su egoísmo y su falta de compromiso con el Perú: la aristocracia de raigambre colonial era «pobre boba [...], incapaz de toda idea y de todo esfuerzo»; y en cuanto a la «burguesía criolla», denunció que para sus integrantes el Perú no era nación sino factoría productiva: «¡Cuán endeble y relajado se mostró el sentimiento patriótico en la mayoría de estos burgueses criollos! En el alma de tales negociantes enriquecidos ¡qué incompreensión de las seculares tradiciones peruanas, qué estúpido y suicida desdén por todo lo coterráneo, qué sórdido y fenicio egoísmo»<sup>2</sup>. ¿No podría haber firmado esas líneas González Prada?

Riva-Agüero y Belaunde fueron muy rotundos en las denuncias de las injusticias sociales, de las contradicciones padecidas por la mayoría de la población peruana y de la irresponsabilidad de la clase dirigente. Además, los novecentistas buscaron reivindicar los valores indígenas de la nacionalidad, y plantearon el «problema indígena» como el primero que debía solucionarse<sup>3</sup>. En consonancia con los planteamientos indigenistas, Riva-Agüero escribió que «la suerte del Perú es inseparable de

---

<sup>2</sup> Riva-Agüero, José de la (1969). *Paisajes peruanos*. Tomo IX de las *Obras Completas*, pp. 159-160. Lima: PUCP.

<sup>3</sup> Planas, Pedro: (1994). *El 900. Balance y recuperación*, p. 35 Lima: CITDEC.

la del indio: se hunde o se redime con él pero no le es dado abandonarlo sin suicidarse<sup>4</sup>; y afirmó rotundamente que «el Perú es obra de los incas, tanto o más que de los conquistadores; y así lo inculcan, de manera tácita pero irrefragable, sus tradiciones y sus gentes, sus ruinas y su territorio»<sup>5</sup>.

A lo largo del siglo XX buena parte de la intelectualidad peruana ignoró a Riva-Agüero y también, en cierto modo, a Belaunde. Los prejuicios ideológicos y políticos impidieron que sus aportes fueran valorados. Sin embargo, y desde la misma PUCP, el más brillante de los historiadores marxistas peruanos, Alberto Flores Galindo, no dudó en afirmar que la célebre tesis doctoral de Riva-Agüero, *La Historia en el Perú*, significó «la partida de nacimiento de la moderna historiografía peruana». La línea de Riva-Agüero y Belaunde en la interpretación del Perú tuvo su continuación en el Instituto Riva-Agüero (IRA), y en especial en su Seminario de Historia. Entre muchos nombres, no podemos dejar de mencionar a César Pacheco Vélez y a José Antonio del Busto, quienes escribieron diversos textos de interpretación del Perú. Como fundador y director de ese Seminario, José Agustín de la Puente Candamo dirigió preferentemente su atención —junto con muchos de sus estudiantes— al estudio de la Independencia, y al planteamiento de la existencia de una noción de lo peruano como elemento importante en ese proceso. Tal como afirma Oswaldo Holguín —otro miembro del Seminario—, desde tiempo atrás se fue dando «un proceso anónimo de creación colectiva que dio origen al ‘mundo peruano’, distinto del español y del aborígen, y ya en sí mestizo cultural (espiritual)»<sup>6</sup>; es decir, una sociedad con «conciencia de sí»<sup>7</sup>. Esa idea de la aparición de modo

---

<sup>4</sup> Riva-Agüero, José de la (1960). *Afirmación del Perú. II. Fragmentos de un ideario*, p. 15. Lima: Instituto Riva-Agüero, PUCP.

<sup>5</sup> Riva-Agüero, 1969, p. 158.

<sup>6</sup> Holguín Callo, Oswaldo (2005-2006). El largo camino de la Nación Peruana (siglo XIX). *Revista Histórica*, XLII, 67.

<sup>7</sup> Jorge Basadre refiere la «conciencia de sí» como un factor fundamental en el proceso de independencia de los países americanos frente a España. Basadre, Jorge (1952).

espontáneo, cotidiano, de una noción de comunidad peruana, previa a la Independencia, fue compartida también por otros nombres ilustres, como Jorge Basadre y Raúl Porras Barrenechea. Basadre colaboró en diversos proyectos del IRA y prologó *La Historia en el Perú*. Porras fue profesor de nuestra Universidad, redactó el acta de fundación del IRA y prologó la primera edición completa de *Paisajes Peruanos*, de Riva-Agüero. Muchos otros profesores de la PUCP, con distintos énfasis o matices, han coincidido en la afirmación de la existencia de esa «conciencia de sí». Desde la etnohistoria, Franklin Pease insistió en la necesidad de construir una narrativa que pusiera de relieve la creciente identidad común de los peruanos:

La construcción de una historia del Perú que no ignore los contrastes, las oposiciones, las luchas y las marginaciones, pero que tampoco se agote en ellas; que permita que los peruanos nos sintamos parte constitutiva de la identidad nacional en formación y transformación permanente, en una larga duración<sup>8</sup>.

Frente a la tradición intelectual que plantea —con perspectivas y acentos diversos— una visión del «Perú integral», González Prada representa la voz inicial más destacada de otra tradición: la del indigenismo, y de las posteriores visiones que entendieron el Perú como una sociedad esencialmente fracturada, a tal punto de que se negaría su existencia como nación. Ya González Prada afirmó que los indios constituían el verdadero Perú y que «nuestra forma de gobierno se reduce a una gran mentira» porque millones de individuos vivían fuera de la ley<sup>9</sup>. En esa tradición es crucial el aporte de los *Siete ensayos*, de José Carlos Mariátegui, quien polemizó de modo muy alturado con Víctor Andrés Belaunde. Para Mariátegui, el Perú era «un pueblo en el que conviven, sin fusionarse aún, sin entenderse todavía, indígenas y conquistadores.

---

«Notas sobre la experiencia histórica peruana». *Mercurio Peruano*, XXVII(299), 80.

<sup>8</sup> Pease G.Y., Franklin (1979.1980). Historia andina: hacia una historia del Perú. *Revista Histórica*, Tomo XXXII, 205-206.

<sup>9</sup> Citado en Basadre, 1952, p. 63.

[...] Como el virreinato, la república es el Perú de los colonizadores, más que de los regnícolas»<sup>10</sup>.

El legado de Mariátegui fue ponderado y difundido también en nuestros claustros, sobre todo a partir de la década de 1970 y desde la entonces nueva Facultad de Ciencias Sociales. El representante más ilustre de esta tradición en la PUCP es el ya mencionado Alberto Flores Galindo. Desde esa línea, se atribuyó a los historiadores despectivamente llamados «tradicionales» —los que defendían la existencia de ese «Perú integral»— la intención de manipular el pasado para ofrecer una suerte de visión edulcorada de la historia y negar las brechas sociales y étnicas existentes<sup>11</sup>.

Flores Galindo denunció que se hubiera identificado el desarrollo con la occidentalización del país, y que su resultado hubiera sido «la destrucción del mundo tradicional sin llegar a producir una sociedad desarrollada». Siguiendo el criterio planteado por Mariátegui en la línea de negar la integración entre los mundos andino y occidental, afirmó que la pasión de la «mística milenarista» andina podría combinarse con la capacidad de organización del socialismo moderno para llegar a instaurar una sociedad justa: «en otras palabras, si la pasión se amalgama con el marxismo y su capacidad de razonamiento»<sup>12</sup>.

Así, pues, al interior de la PUCP se dieron también los intensos debates sobre la identidad nacional que jalonaron el siglo XX peruano. El Perú experimentó —en palabras de Pacheco Vélez— «un hondo conflicto de comprensión de sí mismo, de aceptación, asimilación y

---

<sup>10</sup> Mariátegui, José Carlos (1995). *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*, pp. 105-106. Lima: Empresa Editora Amauta.

<sup>11</sup> Bonilla, Heraclio & Karen Spalding (1972). La Independencia en el Perú: las palabras y los hechos. En Bonilla, Heraclio y otros, *La Independencia en el Perú* (p. 19). Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Bonilla, Heraclio (2001). *Metáfora y realidad de la Independencia en el Perú*, p. 12. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

<sup>12</sup> Flores Galindo, Alberto (1987). *Buscando un inca: identidad y utopía en los Andes*, pp. 364 y 367-368. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.

armonización de los legados, las raíces, los valores que lo han formado en el tiempo y que le han dado una fisonomía»<sup>13</sup>.

Hoy ya no se viven las duras polémicas de hace algunas décadas y afortunadamente ya no es materia de controversia la existencia o no del Perú. Es muy grato, por ejemplo, leer a Gonzalo Portocarrero —otro recordado profesor de la Facultad de Ciencias Sociales, y a la vez miembro del IRA— y verificar su ilusión por que todos quienes conformamos el Perú demos «una voluntad de encuentro y de mutuo respeto» y por que «la diversidad no sea motivo de jerarquía»<sup>14</sup>. Coincidimos con él en «la urgencia por decir nosotros» y en escuchar a la nación que «nos llama a confundirnos como peruanos»<sup>15</sup>.

Lo dicho no niega, como es natural, que haya diversos matices y acentos en el entendimiento de nuestro país, y que incluso sigan estando vigentes concepciones muy distintas sobre el Perú y sobre todo estilos diferentes de aproximación a su estudio. Nos toca continuar estudiando al Perú, a partir de esa larga e intensa trayectoria de reflexión sobre nuestra identidad y nuestro futuro que ha caracterizado a la PUCP. Particularmente importante es el análisis de la trayectoria del Perú republicano. Parafraseando una nota editorial de la revista limeña *Mundial* de julio de 1921, deberíamos hacerlo alejados tanto del «optimismo infantil» como del «acerbo pesimismo». No todo es negativo en nuestra historia, y por eso concluyo citando a Jorge Basadre, quien en 1973 —en su brillante libro *El azar en la historia y sus límites*— afirmó que

Nos enfrentamos resueltamente ahora, como lo hemos hecho siempre, a quienes cubren únicamente con lodo a la Historia republi-

---

<sup>13</sup> Pacheco Vélez, César. «Prólogo» en Riva-Agüero, 1960, p. XIX.

<sup>14</sup> Portocarrero, Gonzalo (2015). *Imaginando al Perú. Búsquedas desde lo andino en arte y literatura*, p.11. Lima: Instituto Riva-Agüero, PUCP.

<sup>15</sup> Portocarrero, Gonzalo (2015). *La urgencia por decir «nosotros»: los intelectuales y la idea de nación en el Perú republicano*, p. 7. Lima: Fondo Editorial PUCP.

cana. [...] Mucha gente buena amó al Perú, pensó en él, se sacrificó por él, murió por él. Deber nuestro ante ella es el respeto. Lo cual no impide constatar errores cometidos quizás de buena fe y hasta culpas que pudo haber y, sin duda, existieron, como hubo también momentos luminosos<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Basadre, Jorge (1973). *El azar en la historia y sus límites*, p. 248. Lima: Ediciones P.L.V.



**III**  
**HACIA EL FUTURO**



## COVID-19: CATALIZADOR DE LAS UNIVERSIDADES DE INVESTIGACIÓN EN EL PERÚ

Alberto Gago<sup>1</sup>

En la prestigiosa revista médica *The Lancet* se ha señalado que la COVID-19 es una «sindemia» y no una pandemia. Y es una sindemia ya que el SARS-CoV-2 hace sinergia con enfermedades no transmisibles, como la hipertensión, la diabetes y el cáncer, por mencionar solo algunas, lo cual agrava sus efectos adversos y eleva la tasa de mortalidad; en especial si se suma a factores socioeconómicos que involucran inequidad y desigualdad social. Además, otros factores se superponen e influyen en la gravedad de los efectos de la pandemia, como el nivel de las capacidades e infraestructura de cada país tanto en el área de salud como en ciencia y tecnología (CyT). En el caso del Perú, y a pesar de esfuerzos muy destacados, se han visto evidenciadas nuestras pocas capacidades en ambas áreas.

En lo que toca a CyT, caso que abordaremos aquí, no es desconocido que nuestros niveles de inversión en investigación son de los más bajos en la región: de acuerdo con la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana, al año 2018, el Perú

---

<sup>1</sup> Doctor en Física por la Universidad de São Paulo. Docente del Departamento Académico de Ciencias de la PUCP.

invirtió la mitad que Colombia y la tercera parte que Chile (comparación hecha en términos del porcentaje del producto bruto interno). Esta baja inversión no es más que un reflejo de la poca valoración que le damos en el país a la ciencia y tecnología, y ejemplos nos sobran. Durante la pandemia, por ejemplo, hemos sido testigos de cómo el Estado se ha mostrado poco sintonizado con la ciencia en sus decisiones respecto al uso de medicinas de comprobada ineficacia o al inadecuado uso de pruebas serológicas para el diagnóstico. Como sociedad, nuestro cuestionamiento a la importancia del uso de las mascarillas o el distanciamiento social como barreras para contener el contagio raya con lo surreal. Todas estas son señales contundentes que muestran, lamentablemente, que en el Perú vivimos de espaldas a la evidencia científica y, por ende, a la ciencia.

### NECESIDAD DE CONOCIMIENTO CIENTÍFICO DIVERSO

Ahora, si bien la crisis sanitaria ha puesto de manifiesto estas falencias, también ha demostrado, contundentemente, la importancia de la ciencia para el país y el mundo en general. Visto más en detalle, se ha demostrado que es necesario tener capacidades en distintas áreas del conocimiento para abordar situaciones tan complejas y con múltiples aristas, como esta. En el modelamiento de la pandemia, hemos visto, así, cómo trabajan en colaboración epidemiólogos y expertos en salud pública con matemáticos, estadísticos e, incluso, científicos expertos en *big data* o en técnicas de *machine learning*. Del mismo modo, científicos expertos en dinámica de fluidos son los encargados de estudiar la propagación en el aire de las gotículas respiratorias cargadas de virus que exhalan las personas infectadas, aspecto clave para la implementación de medidas preventivas (mascarillas, ventilación de ambientes, distanciamiento social, etcétera). En la comprensión misma de la estructura del virus (biología estructural), vital para la fabricación de fármacos, se utilizan sincrotrones, que son aceleradores de partículas,

así como técnicas de cristalografía de rayos X o la moderna técnica de criomicroscopía electrónica, herramientas y técnicas provenientes de la física. A lo anterior se suman las ciencias sociales y la psicología, ambas necesarias para el manejo de la pandemia y sus consecuencias. En esta línea, como vemos, los ejemplos también sobran.

### **IMPORTANCIA DE LA CIENCIA BÁSICA**

El incentivo a la generación de un conocimiento científico diverso debe ir, por supuesto, más allá de aquel que podría estar involucrado en el combate a la pandemia. Este debe incluir no solamente a la ciencia aplicada, sino también a la ciencia básica. Sí, la ciencia básica, aquella que es motivada únicamente por la curiosidad. Esta es el cimiento de cualquier ecosistema de investigación. Tomemos como ejemplo los sincrotrones, que mencioné anteriormente. Estos no fueron desarrollados pensando en las pandemias o en las ciencias de la salud, sino en la investigación en la física de las partículas subatómicas. Así como en este caso, muchas de las herramientas de diagnóstico por imágenes y tratamiento para el cáncer son aplicaciones derivadas de desarrollos diseñados para la investigación en física de partículas. Esto no es más que una evidencia de la utilidad de lo «inútil» (como erróneamente se considera a la investigación básica o fundamental).

La investigación básica no solo es competencia de las potencias en investigación. Países vecinos como Chile la subvencionan regularmente. Solo en 2020, el Concurso Regular de Fondecyt-Chile ha premiado 26 proyectos en temas relacionados con la astronomía, la cosmología o las partículas elementales, además de otros proyectos en investigación básica dentro de otras áreas del saber. La visión holística de apoyo al conocimiento científico también se observa en dicho concurso, pues hay proyectos premiados en áreas como las ciencias jurídicas y políticas, así como en lingüística, literatura y filología, entre otras más.

## **PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO CIENTÍFICO Y UNIVERSIDADES**

El Perú tiene una magra producción de conocimiento científico, en penosa consonancia con nuestros niveles de inversión en investigación. En generación de conocimiento estamos a la zaga en Sudamérica: en 2019, el Scimago Institutions Rankings nos ubicó en séptimo lugar, después de Ecuador. La producción de conocimiento científico está compuesta por publicaciones que han pasado revisión por pares, las cuales representan la validación del conocimiento científico. Quienes generan mayormente el conocimiento científico global son las universidades, lo que se comprueba también en el Perú.

El impacto de la generación de conocimiento científico (artículos científicos) ha sido demostrado por la clara conexión que existe entre este y las patentes, las cuales repercuten en el crecimiento económico y en el desarrollo. Por lo tanto, las universidades y su capacidad para producir conocimiento, asociado a la inversión del país en investigación, se correlaciona con la producción de patentes e influye, así, en la generación de riqueza y desarrollo a través del conocimiento (sociedad del conocimiento). Es claro, entonces, que las universidades de investigación —aquellas que tienen como misión generar conocimiento de frontera, tanto como transmitirlo y transferirlo a la sociedad— son las que tienen un impacto decisivo en el desarrollo de un país.

## **LOS POSGRADOS: EL CAMINO HACIA LA UNIVERSIDAD DE INVESTIGACIÓN EN EL PERÚ**

El posgrado juega un rol preponderante en la generación de conocimiento en las universidades y, en consecuencia, en la posibilidad de que estas se transformen en universidades de investigación. Esto porque son las maestrías y los doctorados, con mucho mayor énfasis, el escenario natural donde se genera el conocimiento. La conexión resulta, pues, obvia: si fortalecemos los programas de posgrado en nuestras univer-

sidades, amplificamos la producción de conocimiento científico en el Perú. Una consideración no menor es el aporte de los posgrados competentes en términos de formación de investigadores altamente capacitados.

En esta línea, una de las acciones de fortalecimiento es el otorgamiento de becas. El Estado ha venido apoyando, desde hace algunos años, el financiamiento de becas a programas de posgrado en instituciones nacionales. Sin embargo, estos apoyos han sido —o son— solo por un periodo limitado, sin la opción de ser renovados, independiente de su éxito o el cumplimiento de metas acordes a estándares internacionales de calidad. Aquí debemos ser claros: nunca vamos a desarrollar nuestra CyT si no implementamos financiamientos sostenibles.

De otro lado, la virtualización en la educación, producto del contexto actual, nos da una oportunidad única para impulsar vigorosamente la internacionalización en nuestros posgrados a costo prácticamente cero. Hoy podemos tener profesores invitados del más alto perfil, en cursos o seminarios a través del Zoom, como bien la participación de nuestros estudiantes y profesores en una variedad de congresos internacionales. Este contexto abre muchas más posibilidades de dobles grados asociados a instituciones de alta calidad.

Ahora, para tener no solamente posgrados de alto nivel, sino, de manera más general, para tener universidades de investigación es indispensable aumentar la masa crítica de profesores altamente capaces para investigar, además de hacer docencia. Para alcanzar este objetivo, sin embargo, hay muchas condiciones que se deben cumplir; quizás la más importante es que los profesores que investigan tengan el reconocimiento que corresponde. Si no se instaura en nuestras instituciones un reconocimiento meritocrático y compatible con estándares internacionales a la investigación, cualquier política de atracción de profesores con alto perfil en investigación va a fracasar.

La pandemia nos ha mostrado de manera muy dura que nuestro crecimiento económico no implicaba necesariamente desarrollo (por lo

menos, el que imaginábamos), y que este tan ansiado desarrollo solo se puede alcanzar a través de la intensa generación de conocimiento científico y la búsqueda de sus aplicaciones. Consecuentemente, nuestro futuro como país está en gran medida supeditado a tener, por lo menos, un puñado de universidades que sean de investigación, en la plenitud de lo que esta definición significa. El mensaje es claro: un país sin universidades de investigación es un país sin desarrollo.

## EL NACIMIENTO DE LA INDUSTRIA PERUANA DE DISPOSITIVOS MÉDICOS

Benjamín Castañeda<sup>1</sup>

Al 30 de octubre de 2020, el Ministerio de Salud del Perú reportaba oficialmente más de 890 000 personas infectadas de COVID-19 y más de 35 000 muertes confirmadas a causa de este virus en el país. Más allá de la discutida veracidad de estas cifras, no queda ninguna duda de que somos uno de los países más golpeados por la pandemia, a pesar de que el gobierno tomó medidas drásticas de aislamiento y cuarentena muy temprano, desde que se detectó la presencia de este mal en el territorio nacional. El análisis de lo sucedido seguirá estando vigente por varios años más; sin embargo, es claro que uno de los temas que más dolor causó fue la falta de infraestructura y equipamiento en el sector salud. A inicios de esta pandemia, el entonces presidente de la república Martín Vizcarra mencionaba la escasez de ventiladores mecánicos para abastecer la alta demanda en las salas dentro de las unidades de cuidados intensivos. Este escenario se complicó rápidamente debido a la necesidad mundial de estos equipos y, al no contar con una industria nacional para fabricarlos, quedamos relegados a la cola de los pedi-

---

<sup>1</sup> Doctor en Ingeniería Electrónica por la Universidad de Rochester. Coordinador de la especialidad de Ingeniería Biomédica de la PUCP.

dos de las empresas internacionales que tenían que satisfacer primero las necesidades de sus países de origen. Esto evidencia lo estratégico y esencial que es tener una industria nacional de desarrollo de tecnología especializada en dispositivos médicos. Si bien la situación de la pandemia ha sido crítica, no ha sido la primera vez que se evidencia la necesidad de esta industria. Seis meses antes de que llegara la COVID-19 a nuestras tierras, los titulares de los periódicos mostraban el número de bebés que fallecían por falta de incubadoras; mientras que temas como la anemia, las heladas y los friajes han rondado los titulares en los medios de comunicación durante los últimos años. Sin indagar más, claramente se observa la ausencia de tecnología en el sector salud.

El Perú no es un país reconocido por desarrollar tecnología. Esto es aún peor en el sector médico, donde casi la totalidad de dispositivos son importados. Dichos dispositivos, si bien útiles, no están diseñados para la realidad peruana y muchas veces son enlatados que vienen con funcionalidades adicionales que nunca serán utilizadas. Muchos pueden pensar que no tenemos las capacidades para el desarrollo de estos equipos en el país; sin embargo, eso es claramente un error. Para empezar, el Estado peruano, a través de Fondecyt/Concytec e Innóvate-Perú/Produce, ha destinado en los últimos años más de 50 millones de soles en financiamiento para el desarrollo de tecnología médica y, en particular, a la implementación de prototipos funcionales de dispositivos médicos (como una incubadora con respirador artificial, un medidor de glucosa, un sistema de manejo de imágenes médicas, otro de rehabilitación de marcha, camas médicas, sillas de ruedas y un dispositivo para tratar ictericia, por nombrar solo algunos). Inclusive, muchos de estos desarrollos estuvieron en alta demanda y podrían haber ayudado en el contexto de la pandemia actual (como el teleecógrafo, el monitor de signos vitales y el telepulsiómetro<sup>2</sup>).

---

<sup>2</sup> Zenteno, Omar; Christiam Rojas, Javier Chang & Benjamín Castañeda (2016). SonicCare: A New Low-cost and Portable Device for Medical Tele-ultrasonography on Underserved Areas. *IEEE Latin America Transactions*, 14(7), 3151-3158; Doktuz

Si bien es indiscutible que existen las capacidades para el desarrollo de prototipos funcionales, siempre nos ha faltado el último tramo para transformar estos prototipos en productos comerciales. La inexperiencia en este aspecto se refleja en la carencia de procedimientos para la obtención del registro sanitario de dispositivos nacionales. La regulación sanitaria en el Perú (ley 29459) está pensada principalmente para los productos farmacéuticos y, si bien menciona a los dispositivos médicos, el tratamiento que les da es erróneo. Presenta propuestas inviables, como exigir que la dirección técnica de los establecimientos dedicados a la fabricación de dispositivos médicos esté a cargo de un químico farmacéutico, entre otras cosas. Adicionalmente, no establece con claridad los requerimientos que se deben cumplir para obtener el registro sanitario. Por ejemplo, no hay documentos de buenas prácticas de manufactura para dispositivos médicos. Esta situación crea una incertidumbre que no solo desalienta la inversión privada en el desarrollo de una industria biomédica nacional, sino que termina matando las pocas iniciativas existentes. Las empresas, muchas de ellas *startups*, dejan de existir o se reinventan hacia otro rubro.

Como toda crisis, la pandemia de la COVID-19 también es una oportunidad. La necesidad imperiosa de contar con ventiladores mecánicos, plantas de oxígeno y pruebas para la detección del virus forzó a que, por primera vez en la historia del Perú, dispositivos médicos peruanos obtuvieran aprobación para ser producidos y utilizados. A la fecha, siete dispositivos médicos (cuatro ventiladores mecánicos y tres plantas de oxígeno) han obtenido una resolución que permite su fabricación y su uso mientras nos encontremos en el estado de emergen-

---

Espanol (30 de mayo de 2017). *Presentación de Monitor de Señales Vitales*. [https://www.youtube.com/watch?v=i-28xxJ\\_OM4](https://www.youtube.com/watch?v=i-28xxJ_OM4); Montoya, Modesto (11 de enero de 2018). *TELEJampiq: Sistema de telemedicina para el monitoreo y toma de decisiones del paciente*. <https://www.youtube.com/watch?v=cWG0EXOVzEY>

cia sanitaria. Uno de estos casos de éxito es el proyecto MASI<sup>3</sup>. Esta iniciativa, que buscaba fabricar respiradores mecánicos de emergencia, representa la unión de la academia, la empresa privada y el Estado para enfrentar la peor emergencia sanitaria que el Perú ha tenido en los últimos cincuenta años. Ambiciosamente y en pocos meses, se pasó de levantar requerimientos mínimos a establecer una línea de ensamblaje capaz de producir dieciséis ventiladores mecánicos al día. Este proyecto pasó por todo el ciclo de creación de un dispositivo y llegaron a fabricarse, finalmente, 275 unidades que han entrado al mercado peruano a través del Ministerio de Salud. Esta innovación, junto con la ruptura de las barreras normativas para obtener autorizaciones, marcan claramente el nacimiento de la industria de dispositivos médicos nacionales.

¿Cómo hacemos para que esta nueva industria crezca? Esta es la pregunta de rigor. Primero que nada, es importante generar una regulación adecuada para dispositivos médicos y diferenciarla de la regulación para fármacos. Como parte de esta nueva regulación es necesario reconocer la experticia de un nuevo profesional relacionado con la salud: el ingeniero biomédico. Es este perfil profesional el que está llamado a liderar las fábricas de dispositivos. Esta regulación debe describir con claridad los procedimientos que se deben seguir para obtener el tan ansiado registro sanitario e incluir las buenas prácticas de manufactura y de almacenamiento. Un segundo punto se centra en el fomento de esta industria. De manera obvia, se necesita generar políticas que incentiven su crecimiento a través de ventajas tributarias, del financiamiento para la implementación de prototipos funcionales, así como para estudios preclínicos y clínicos. Pero más importante aún, se necesita combatir la incertidumbre alrededor de la obtención del registro sanitario. Es necesario que la autoridad competente establezca un proceso formal de respuesta que guíe a las empresas sobre los procedimientos para un

---

<sup>3</sup> Pontificia Universidad Católica del Perú, Brein, DIACSA, EAT & Zolid Design. (30 de octubre de 2020). *Proyecto MASI*. <https://www.proyectomasi.pe/>

dispositivo médico particular. Finalmente, se debería incentivar la creación de entidades privadas enfocadas en brindar servicios de validación de laboratorio, preclínica y clínica que permitan certificar la calidad de los dispositivos médicos desarrollados en el país.

La primera ola de la COVID-19 pasó y vimos, luego, llegar la segunda. Está por verse si esta será la última. Independientemente de ello, si algo nos ha enseñado la historia es que cada seis meses tenemos una nueva emergencia de salud en la que la existencia de la industria nacional es vital para tener una respuesta adecuada. Las acciones que tomemos hoy definirán si vamos a poder responder a las emergencias de mañana.



## DATOS, ALGORITMOS, POLÍTICA Y COMPLEJIDAD SOCIAL

José Manuel Magallanes Reyes<sup>4</sup>

Nuestro conocimiento de la realidad está restringido por nuestra capacidad instrumental y sensorial. Decimos que vivimos en un sistema complejo, al cual buscamos direccionar usando la política. En la actualidad, nuestra capacidad técnica nos asombra y nos hace soñar con un mundo mejor dirigido, ya que podemos analizar grandes cantidades de datos (actuales e históricos) para encontrar patrones multidimensionales que guíen nuestras decisiones ante la complejidad social. El Perú ha dado algunos pasos en este campo, pero está lejos de los países pioneros o *early-adopters*, cuyos presupuestos y clase política y gerencial les permitieron migrar hacia lo digital. Sin embargo, tales países están viendo señales contraintuitivas del acoplamiento de las tecnologías de la información con la complejidad de su entorno. Las herramientas están ahí, las intenciones también, y quizás el retraso que tenemos nos pueda servir para evitar ser seguidores de los *early-adopters*, y replantear cómo fundamentar mejor nuestra estrategia de cara al nuevo centenario de independencia.

---

<sup>4</sup> Doctor en Ciencias Sociales Computacionales por la Universidad de George Mason. Director de Pulso PUCP.

## LAS DECISIONES POLÍTICAS Y LOS DATOS

Entre el dato<sup>5</sup> y la decisión hay mucho camino por recorrer. Primero, el dato debe ser detectado y recogido. Hoy muchos algoritmos operan sobre data masiva (*big data*) que obtienen del quehacer diario de muchas personas, gracias a sensores invasivos o no invasivos presentes en nuestros cuerpos y artefactos<sup>6</sup>. Hasta aquí, sin haber aún llegado a la decisión, ya habría necesidad de un debate político sobre si la data masiva debe orientar decisiones públicas, lo que implica aceptar los riesgos de sus sesgos e incompletitud<sup>7</sup>.

Antes de decidir hay que interpretar los datos. Aquí tenemos nuevamente un problema ontológico relacionado con la naturaleza del dato para informar las decisiones. Si asumimos que el dato aporta objetividad para entender una situación de interés público<sup>8</sup>, tendríamos que asumir también un paradigma de hombre racional que busca la objetividad y valora al dato por su neutralidad, por lo cual desea ser transparente y compartirlo<sup>9</sup>.

Podemos tener paradigmas o mundos alternativos al racional. Algo menos prescriptivo y más descriptivo sería, por ejemplo, que al menos alguien decida lo que pueda con los datos disponibles<sup>10</sup>. Otra posibilidad es un mundo con personas egoístas que enmascaran sus intereses

---

<sup>5</sup> Considere como «dato» toda representación de algún evento o suceso mediante valores numéricos o categóricos, textos, imágenes, audios, etcétera.

<sup>6</sup> Balas, Valentina; Vijender Kuma Solanki, Raghvendra Kumar & Md. Atiqur Rahman Ahad, (eds.) (2020). *A Handbook of Internet of Things in Biomedical and Cyber Physical system*. Nueva York: Springer International Publishing.

<sup>7</sup> Tian, Wenhong & Yong Zhao (2015). Big Data Technologies and Cloud Computing. En *Optimized Cloud Resource Management and Scheduling* (pp. 17-49). Amsterdam: Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-801476-9.00002-1>

<sup>8</sup> Pawson, Ray (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. Londres: SAGE.

<sup>9</sup> Allison, Graham & Philip Zelikow (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (2a ed.). Nueva York: Longman.

<sup>10</sup> Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*. Nueva York: Free Press.

y revelan solo lo que les conviene<sup>11</sup>; en ese mundo, el dato es poder y no hay mayor motivación a darlo libremente. Otro modelo más que egoísta está limitado en su decisión por los conceptos que pueda entender; por lo que el dato solo importa en la medida que armonice con explicaciones convincentes, aun cuando sean imperfectas. En todos esos paradigmas habrá, además, instituciones que, por su naturaleza autorreferente, refuerzan lo que ya se sabe y acepta, con lo cual se deja poco espacio para lo novedoso<sup>12</sup>. Así, en principio, no podemos esperar que el rol de los datos sea unívocamente compartido entre políticos ni entre los propios analistas de políticas públicas.

### COMPLEJIDAD EN LAS DECISIONES PÚBLICAS

La masividad de los datos no evita que las decisiones presenten riesgo o incertidumbre. Estas palabras no son sinónimos; el riesgo es calculable mediante la asignación de probabilidades a las alternativas o posibilidades; mientras que la incertidumbre no solo no tiene en claro las posibilidades, sino que no puede asignarles valores de probabilidad incluso a las posibilidades aceptables<sup>13</sup>.

Esta diferencia facilita el acercamiento al concepto de complejidad en la política. Usemos para ello los conceptos de problema técnico y adaptativo<sup>14</sup>, así como la diferencia entre sistema complicado y complejo. Los sistemas artificiales (tecnología) son complicados y los sistemas de personas son los complejos. De ahí que el riesgo es calculable en los problemas técnicos propios de los sistemas complicados, mientras

---

<sup>11</sup> Lindblom, Charles (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment* (Vol. 64). Nueva York: Free Press.

<sup>12</sup> Stone, Deborah (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281; March, James & Johan Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.

<sup>13</sup> Knight, Frank (2009). *Risk, Uncertainty and Profit*. Florida: Signalman.

<sup>14</sup> Heifetz, Ronald & Martin Linsky (2002). *Leadership on the Line: Staying Alive Through the Dangers of Leading*. Boston: Harvard Business School Press.

que la incertidumbre impera en los problemas adaptativos propios de los sistemas complejos. La complejidad en política se vive en el *policy*, un conjunto de seres vivos con capacidad de agencia, pero organizados bajo una gobernanza. En ellos los agentes son estratégicos, tienen objetivos y las redes que establecen muestran atributos emergentes (sorpresivos)<sup>15</sup>. La complejidad fluctúa entre el caos y el orden absoluto; y el *policy* sirve para alejarse del caos, para lo cual gestiona sistemas complicados y complejos<sup>16</sup>.

Si no se entiende qué es complejidad, no es posible discernir entre ambos sistemas. No es claro que en nuestro medio los expertos en *policy* sepan de complejidad, por lo que puede esperarse que las *policies* que propongan solo sirvan para analizar, diseñar e implementar sistemas complicados: redes de computadoras, sistemas de telecomunicación, redes de fibra óptica, servidores en la nube, *tablets* con contenidos educativos, interfaces de interoperabilidad, firmas electrónicas, *big data*, internet de las cosas, etcétera. Esto explica la poca efectividad de los sistemas adoptados, que dan resultados lejanos a lo esperado. Los sistemas complicados interactúan con sistemas complejos, pero no están plenamente acoplados<sup>17</sup>. Así, un sistema de información representa un sistema complicado con funcionalidades claras, pero interactúa con los servidores de la gestión pública y los políticos, que son un sistema complejo. No podemos anticipar qué saldrá de tal acoplamiento, mucho menos garantizar la posibilidad de que el sistema complicado «mejore» al complejo. En todo caso, si se busca que uno controle al otro, el acoplamiento puede generar resultados indeseados<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Axelrod, Robert (1995). A Model of the Emergence of New Political Actors. En Nigel Gilbert y Rosaria Conte (eds.), *Artificial Societies* (pp. 15-32). Londres: Routledge.

<sup>16</sup> Sametband, Moisés José (1999). *Entre el orden y el caos: la complejidad* (1a ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

<sup>17</sup> Orton, J. Douglas., & Karl E. Weick (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *The Academy of Management Review*, 15(2), 203.

<sup>18</sup> Orłowski, Jeff (2020). *The Social Dilemma* [documental]. Exposure Labs, Argent Pictures, The Space Program.

## ALGORÍTMICA EN EL SECTOR PÚBLICO

En beneficio de la simplicidad, podríamos abstraer que los Estados han equipado a sus burocracias de artefactos computacionales, pero que el despliegue de algoritmos para aprovechar los datos que estos artefactos coleccionan aún está en proceso, con diferentes niveles de penetración y éxito. Así, si el paradigma imperante entre los gestores tiende al racional, podemos anticipar que el *Smart State* (Estado inteligente) o el *Smart City* (ciudad inteligente) pasa de ser un término de moda (*buzzword*) a un proyecto concreto en los *early-adopters*; en todos los otros paradigmas (o modelos de «mundo») comentados, no es clara la trayectoria alejada de un modelo racional. Esta dependerá de cómo se alinean intereses, poder y resistencia al cambio en las organizaciones públicas<sup>19</sup>.

Medir la actual situación de la algorítmica en nuestro Estado es una tarea pendiente; pero estamos en el puesto 71 (de 121 países evaluados) en el Network Readiness Index y en el puesto 61 (de 63 países) en el World Digital Competitiveness Index. Aparentemente, el marco legal para normas como «transformación digital» y «datos abiertos» siguen dejándonos términos de moda o *buzzwords*. No dudo que cada quien ha hecho lo mejor a su alcance, pero la implementación efectiva de todo ello está aún lejos de lo mínimo esperado.

El acoplamiento de tecnología y política no está rindiendo lo esperado en el Perú, pero quizás no sea una desventaja estar a la cola. Los *early-adopters* no están logrando vencer problemas que se prometieron vencer. Con una infraestructura de datos envidiable, el gobierno algorítmico es el siguiente paso natural; es decir, un gobierno en el que los programas usen nuestros datos para acelerar decisiones políticas y mejorar nuestras vidas. Sin embargo, existen estudios que indican que los algoritmos pueden replicar los prejuicios y desviaciones humanas;

---

<sup>19</sup> Katzenbach, Christian & Lena Ulbricht (2019). Algorithmic Governance. *Internet Policy Review*, 8(4).

de esta forma, no aprenden datos para para mejorar la complejidad de las instituciones , sino patrones individuales que pueden reforzar las injusticias<sup>20</sup>. Fuera del Estado, la llamada *gig economy* —una economía de trabajos esporádicos y poca duración— padece lo mismo<sup>21</sup>. El uso de algoritmos en tal actividad está trayendo consigo manifestaciones indeseables<sup>22</sup> que refuerzan situaciones que la democracia del siglo XXI quería consolidar: el respeto a la privacidad se pierde al registrar cada movimiento que hacemos; la transparencia decisional se debilita ante algoritmos que solo expertos entienden; las responsabilidades se diluyen si una decisión se basó en un algoritmo cuyo código es inaccesible por temas contractuales; y nuestro desempeño como individuos o trabajadores solo tiene sentido cuando el algoritmo nos evalúa<sup>23</sup>.

Mientras la data provenga de las instituciones, no podemos esperar que el algoritmo nos diga algo diferente. Reparar las instituciones es el primer paso; luego, crear algoritmos realmente prescriptivos, pues necesitaríamos programas autoconscientes para reemplazar al ser humano<sup>24</sup>. Nuestro país está retrasado en estos sistemas complicados, por lo que el Estado debe apostar a un gran laboratorio de investigación

---

<sup>20</sup> Turner-Lee, Nicol; Paul Resnick & Genie Barton (22 de mayo de 2019). *Algorithmic Bias Detection and Mitigation: Best Practices and Policies to Reduce Consumer Harms*. <https://www.brookings.edu/research/algorithmic-bias-detection-and-mitigation-best-practices-and-policies-to-reduce-consumer-harms/>

<sup>21</sup> Vallas, Steven & Juliet B. Schor (2020). What Do Platforms Do? Understanding the Gig Economy. *Annual Review of Sociology*, 46(1), 273-294.

<sup>22</sup> Möhlmann, Mareike & Ola Henfridsson (30 de agosto de 2019). *What People Hate About Being Managed by Algorithms, According to a Study of Uber Drivers*. <https://hbr.org/2019/08/what-people-hate-about-being-managed-by-algorithms-according-to-a-study-of-uber-drivers>

<sup>23</sup> Mateescu, Alexandra & Aiha Nguyen (6 de febrero de 2019). *Algorithmic Management in the Workplace*. <https://datasociety.net/library/explainer-algorithmic-management-in-the-workplace/>

<sup>24</sup> Tracy, Jessica L. & Richard W. Robins (2004). Keeping the Self in Self-conscious Emotions: Further Arguments for a Theoretical Model. *Psychological Inquiry*, 15(2), 171-177.

en este tema y no a la consultoría cortoplacista. Necesitamos encontrar el modo de acoplar la tecnología de la información a las instituciones que tenemos, y rediseñar ambas hasta encontrar el balance que necesitamos para alcanzar ese Estado al servicio del ciudadano que se predica hace décadas en foros y aulas, pero que no da señales de existir.



**INFORMACIÓN OPORTUNA, CONFIABLE Y RELEVANTE  
PARA ATENDER POBLACIONES VULNERABLES Y PREVENIR  
FUTURAS EPIDEMIAS**

**Gabriela Salmón Mulanovich<sup>1</sup>**

Las epidemias nos han acompañado siempre. Antes de la conquista ya se tenía evidencia de algunos temas médicos que preocupaban a los antiguos peruanos. En los huacos moche, por ejemplo, se tienen imágenes de pobladores con lo que parece ser la verruga peruana o la enfermedad de Carrión. La polémica sobre el origen de la sífilis —específicamente sobre su introducción al continente americano en la época de la conquista o su preexistencia en estas tierras— se mantiene vigente. Paralelamente se han recogido pruebas de diversas enfermedades infecciosas que parecieron aquejar a los antiguos pobladores de la América precolombina. En la tercera pandemia, la peste negra impactó a la población en Europa. La infección ingresó por Londres vinculada al comercio marítimo. Así también, podemos continuar y nombrar epidemias relativamente más recientes, como la gripe española.

En la actualidad, el tráfico marítimo y, sobre todo, el tráfico aeronáutico con otros continentes ha traído consigo muchísimo intercam-

---

<sup>1</sup> Doctora en Epidemiología y Control de Enfermedades Globales por la Escuela Bloomberg de Salud Pública de la Universidad de Johns Hopkins. Docente del Departamento de Ingeniería de la PUCP.

bio mercantil y cultural. Sin embargo, también ha incrementado de manera exponencial la velocidad de transmisión de enfermedades, que se diseminan a diversas partes del mundo de manera casi inmediata. Desde la década de 1990 se han identificado mecanismos mediante los cuales se podría facilitar la aparición y la diseminación de nuevas enfermedades: el comportamiento humano y la demografía; la tecnología y los procesos industriales; el desarrollo económico y el uso del suelo; el tráfico y comercio internacional; la adaptación y cambios microbianos; y, finalmente, la falla en medidas de salud pública. Todos estos factores han estado relacionados, en mayor o menor medida, con las últimas epidemias que hemos visto en el territorio nacional en las décadas recientes.

Teniendo en cuenta estos mecanismos, podemos destacar que la introducción del virus del zika en 2016 se ha vinculado al movimiento de personas a través de canales de comercio regulares. De manera similar, la diseminación de la influenza A H1N1 en 2009 se debió a su introducción por personas infectadas, al igual que la situación de la pandemia actual. La diseminación del virus del dengue y su establecimiento en Madre de Dios y en diversos centros poblados a lo largo de la Carretera Interoceánica está más bien vinculados a las actividades de las personas, el cambio del uso del suelo y el tráfico y el comercio regional. Pero estas no son las únicas situaciones de emergencia sanitaria que se han tenido que enfrentar y que se seguirán enfrentando en el futuro en nuestro país. Quizás sean, apenas, las más llamativas. No por ello es menos preocupante el surgimiento de la resistencia antimicrobiana, que vuelve inútiles los antibióticos que utilizamos, y que está ligada a la adaptación de los microorganismos a su entorno y los procesos de producción. Ni lo son los constantes embates de fenómenos climáticos como los eventos de El Niño que han demostrado el incremento de las enfermedades diarreicas en la población local y el retraso en el crecimiento de la población infantil en un momento clave de su desarrollo.

Tampoco debemos olvidar flagelos relativamente recientes, de carácter no infeccioso, pero vinculados también a los factores ya mencionados, específicamente a los cambios demográficos que ocurren en todo el territorio peruano. Algunos estudios en poblaciones peruanas han mostrado patrones de incremento en marcadores de obesidad que varían de acuerdo con el entorno de estudio, con mayor riesgo en poblaciones rurales. Estos cambios poblacionales se ven asociados probablemente a estilos de vida más sedentarios y dietas menos saludables, en línea con la transición nutricional que experimenta el país en las últimas décadas, exacerbada por entornos urbanos poco adecuados para promover la actividad física. De manera similar, se reporta mayor riesgo de enfermedades cardiovasculares de acuerdo con el incremento en ingresos económicos. En ciudades como Lima, el riesgo de asma se modifica según la exposición a la contaminación ambiental dentro y fuera del hogar, y a la distancia de calles y avenidas.

Esta realidad nos plantea un reto importante que requiere atender varios aspectos para poder superarlo de manera eficiente. En cuanto a las posibles maneras de enfrentar estos desafíos, es fundamental poder establecer definitivamente la interconectividad en el sistema de salud y la adopción de la historia clínica electrónica en todos los niveles de atención. Esto se ha iniciado en varios países en la región, como Costa Rica, Colombia y Brasil. Hoy, esta es una barrera considerable, debido a la falta de conectividad en algunos lugares y a la escasez de infraestructura en el sistema de salud. Sin embargo, el enfoque en este objetivo servirá de base para realizar una vigilancia de enfermedades, de determinantes sociales y ambientales de la salud, y de la planificación y adjudicación de recursos, desde las postas hasta los estamentos más complejos. La inversión en interconectividad debe estar orientada a fortalecer los primeros niveles de atención, lo que implica vincular distintos sistemas de información que permitan realizar una verdadera inteligencia sanitaria. La atención primaria robusta debe ser la columna vertebral de un sistema de salud eficiente, con capacidad para aten-

der las características específicas de poblaciones locales, planificar los recursos de los servicios de acuerdo con necesidades futuras, utilizar la información demográfica y del territorio, y determinar lugares de riesgo de emergencia de enfermedades.

Hablar de sistemas de información integrados supone mirar más allá del sector salud para realmente aprovechar los insumos de información de diversos sectores y realizar las labores de vigilancia y prevención. Aquí podemos empezar de lo más accesible dentro del mismo sector, como el Sistema Informático Nacional de Defunciones (Sinadef) o el Seguro Integral de Salud (SIS), hasta la incorporación de redes que requieren análisis más complejos. Actualmente se cuenta con un sistema de información y vigilancia sanitaria para animales de producción, gestionado por el Ministerio de Agricultura, el cual no está conectado con el sistema de vigilancia y de alertas del sistema de salud. No obstante, sabemos que más del 60% de las enfermedades que nos afectan son zoonóticas, es decir, transmitidas por animales. Por tanto, debemos ser capaces de vincular esta data que, con mucha frecuencia, actúa como alerta para casos en personas.

Sabemos que las enfermedades transmisibles ingresan constantemente por nuestras fronteras, las cuales son puntos altamente vigilados y regulados. No obstante, hemos obviado coordinar esfuerzos con el sector de transportes y trabajar con los operadores de transporte aéreo, marítimo, fluvial y terrestre. Quizás podemos pensar en establecer sistemas centinela a través de su personal, que fortalezcan sus redes de información, para beneficio sanitario individual y poblacional. De manera similar, el sector educación y laboral —que tiene diferentes características y vulnerabilidades dentro de su población— podría actuar también como un indicador temprano y relevante, si pudiéramos conocer el ausentismo y sus causas a través de los colegios, las instituciones de educación superior y las empresas. En los últimos años, y específicamente en estos meses de pandemia, hemos visto cómo diversas fuentes de información disponibles en internet (por ejemplo, para evaluar

movilidad urbana) se han utilizado para plasmar algunos patrones que podrían incorporarse en un sistema de inteligencia sanitaria eficaz para alerta temprana.

El movimiento poblacional a través de migraciones internas tiene un impacto clave en la distribución de enfermedades. Hemos sido testigos de ello en los últimos meses con el traslado de poblaciones afincadas en centros urbanos que volvieron a sus lugares de origen durante la cuarentena. Otro ejemplo es el caso de la región Arequipa, donde los traslados de poblaciones de otras regiones, sumados a una baja cobertura de vacunación en la población de perros en la región, han facilitado el establecimiento de la rabia urbana, erradicada durante décadas del país. Este ejemplo está referido a una enfermedad infecciosa. Sin embargo, esa misma información sobre el movimiento de comunidades debe servir para atender lugares de asentamiento de migrantes, y asegurar la prevención y servicios adecuados para el seguimiento de enfermedades no transmisibles, como, por ejemplo, la diabetes o la hipertensión.

Idealmente, un sistema de inteligencia sanitaria debe también poder captar información de poblaciones de animales silvestres. Esto último es más complicado por obvios motivos, pero, como cualquier comunidad, estas responden a presiones externas, con lo cual contar con data sobre cambios de uso de tierras, incendios forestales y deforestación puede ayudar a anticipar potenciales emergencias de enfermedades. Sin ir muy lejos, se cuenta con un sistema de Áreas Naturales Protegidas, cuyos guardaparques, hace algunos años, recibieron entrenamiento para detectar y responder ante eventos de mortandad de animales silvestres. Por ende, sería oportuno incorporar esta red de especialistas en el sistema.

La organización de un sistema de información sobre poblaciones humanas, animales domésticos y silvestres, servicios de salud y otras fuentes relevantes para realizar inteligencia sanitaria es una tarea colosal por sí misma. Un camino es tomar algunos componentes de la propuesta que el especialista Yuan Lai y sus colegas exponen en un artículo

académico<sup>2</sup> y comprometer tres aristas esenciales: la data, que será el corazón de la información por utilizar; la analítica, para responder las preguntas planteadas de acuerdo con los requerimientos de la tarea de vigilancia; y el despliegue, enfocado en el uso adecuado de la información y en su evaluación en proyectos y programas para luego incorporarla en políticas públicas. Que sea una tarea complicada, sin embargo, no quiere decir que sea imposible. Además, actualmente, con la crisis climática a la cual nos enfrentamos y ante la cual el Perú es extremadamente vulnerable, establecer un verdadero sistema de inteligencia sanitaria no es una opción, sino una tarea pendiente.

---

<sup>2</sup> Lai, Yuan; Wesley Yeung & Leo A. Celi (2020). Urban Intelligence for Pandemic Response: Viewpoint. *JMIR Public Health Surveill*, 14; 6(2), e18873. doi: 10.2196/18873.

## ¿Y SI VIENE UN TERREMOTO?

Nicola Tarque, Sandra Santa Cruz,  
Marcial Blondet<sup>1</sup>

El Perú se encuentra ubicado en una zona de alta actividad sísmica. Se localiza sobre la zona de subducción de las placas Nazca y Sudamericana, que se mueven —en promedio— a razón de 70 mm al año una debajo de la otra. De acuerdo con el Instituto Geofísico del Perú (IGP), un terremoto de 8.5 Mw podría ocurrir en cualquier momento frente a la costa de Lima. Si bien no se sabe a ciencia cierta y con certeza cuándo va a haber un terremoto, se sabe que va a ocurrir y que podría ocasionar daños en nuestra realidad.

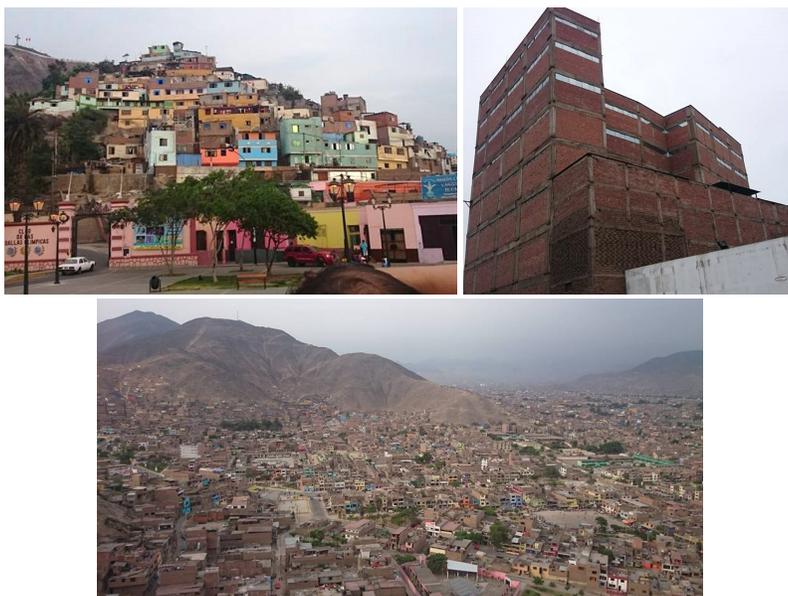
Según el Instituto Nacional de Estadística del Perú (INEI), alrededor del 56% de las construcciones peruanas utiliza ladrillos de arcilla. En Lima, se estima que este número se elevaría al 85%. Otros estudios indican que por lo menos el 70% de estas construcciones son hechas de manera informal (ver figura 1); es decir, construidas sin un adecuado asesoramiento técnico, sin control de los materiales y sin ningún diseño ingenieril. Una de las principales deficiencias es el uso de ladrillo de tipo pandereta en muros en los primeros pisos, pues estos ladrillos son

---

<sup>1</sup> Docentes del Departamento Académico de Ingeniería. Miembros del Grupo de Gestión de Riesgos de Desastres en Infraestructura Social y Vivienda de Bajo Costo (GERDIS).

muy frágiles para ser usados en muros principales. El resultado es que tenemos viviendas altamente vulnerables que, con la ocurrencia de los terremotos, podrían dañarse severamente o colapsar, lo que ocasionaría desde lesiones físicas y psicológicas hasta pérdida de vidas.

**Figura 1. Viviendas de ladrillo construidas en algunas zonas de Lima**



Fuente: Grupo GERDIS.

Para agravar la situación, el crecimiento no planificado de las ciudades ha permitido la ocupación de terrenos inseguros como, por ejemplo, las laderas de la periferia de las ciudades. Las razones de esta situación pueden ser analizadas desde las problemáticas de migración interna y crecimiento poblacional de las últimas décadas. Desde la ingeniería civil, el análisis se centra en la seguridad estructural de las viviendas construidas en estos entornos. Uno de los problemas más preocupantes es la construcción inadecuada de muros de contención con piedras (pircas), bolsas de arena

o llantas (ver figura 2), que sirven para sostener el relleno sobre el cual se construirán las viviendas. Estos muros no son diseñados por ingenieros y son construidos de forma artesanal y con evidente inestabilidad: las fuerzas de sismos de mediana intensidad podrían volcar los muros de contención, desestabilizar el relleno y así ocasionar el colapso de estas viviendas. A esta situación en las laderas, se debe agregar la precariedad de las vías de accesos, la falta de señalización de zonas seguras y rutas de evacuación, la escasa preparación para afrontar los desastres, y la baja percepción del riesgo de los habitantes de nuestras ciudades, que podrían obstaculizar la atención de la emergencia y asistencia humanitaria.

**Figura 2. Viviendas precarias construidas en zonas de laderas.**



Fuente: Grupo GERDIS.

Las construcciones de adobe también forman parte importante del total de las viviendas de nuestro medio. Las casas de tierra representan el 23% de las construcciones peruanas y existen departamentos, como Cusco, donde este porcentaje sube a un 70%. Las casas de adobe —sin refuerzo y por la naturaleza del material— también son frágiles y se rompen fácilmente ante cargas sísmicas. En la actualidad, la escasez del terreno de construcción ha ayudado a que las viviendas de adobe se construyan con muros delgados y esbeltos, lo que ocasiona que estas viviendas sean aún más vulnerables ante acciones sísmicas. En caso de desastres, es probable que la población afectada tenga que desplazarse a albergues temporales y pierda el capital invertido en la construcción de sus viviendas. Lamentablemente, esta realidad se repite en cada región del país cada vez que ocurre un sismo fuerte. De acuerdo con las estimaciones de daño y pérdidas por terremotos reportadas por investigadores peruanos, se indica que las viviendas informales de albañilería confinada y de adobe sin refuerzo pueden sufrir grandes daños y llegar a colapsar si es que ocurriera el sismo advertido por el IGP.

Los efectos de un sismo no duran unos segundos o minutos, sino hasta que la zona afectada recupera su identidad tal como era antes de la ocurrencia del sismo. Las consecuencias del sismo de Pisco de 2007 (8.0 Mw), que duró cerca de dos minutos, dejaron alrededor de 600 muertos, 76 000 viviendas colapsadas y más de 431 000 personas afectadas. Estas consecuencias son visibles hasta el día de hoy, ya que muchas familias no han logrado reconstruir adecuadamente sus viviendas y porque se perdió parte de la herencia e identidad histórica con el colapso de construcciones patrimoniales, como la iglesia de la Compañía de Jesús (ver figura 3). Fue evidente la falta de organización de la sociedad peruana para resistir y recuperarnos del impacto del sismo. A la fecha poco es lo que hemos aprendido de estas experiencias para poder protegernos en el futuro y garantizar la pronta recuperación de las zonas que eventualmente sean afectadas en los futuros sismos.

**Figura 3. Iglesia de la Compañía de Jesús antes (izquierda) y después (derecha) del terremoto de Pisco de 2007.**



Fuentes: <https://piscoenlanoticia.wordpress.com/imagenes-antes-y-despues/> y Grupo GERDIS.

El riesgo sísmico de la población puede reducirse mediante el refuerzo de las viviendas. Existen investigaciones peruanas que llegan a la conclusión de que estas construcciones mantienen un buen comportamiento sísmico si es que se logran reforzar adecuadamente. Por ejemplo, para albañilería confinada es necesario aplicar un refuerzo externo en los muros, que puede ser de malla electrosoldada o bandas de fibras de acero, embebidas en mortero de cemento o cal. En el caso de construcciones de adobe, se ha probado recientemente que el uso de cuerdas de nylon, colocadas horizontal y verticalmente sobre los muros de adobe y amarradas de tal forma que formen una malla de cuerdas, mejora notablemente el comportamiento sísmico de las casas de uno y dos pisos. En ambos casos, las bandas y mallas evitan que los muros de albañilería y adobe se rompan y se volteen. En cuanto a las viviendas en laderas, es necesario reubicar las más riesgosas con el apoyo de programas de construcción de vivienda social, y reforzar las pircas como una medida temporal de urgencia.

El Perú cuenta con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Planagerd 2014-2021), que define los objetivos estratégicos y prioriza las acciones para mejorar el conocimiento del riesgo, y desarrollar capacidades de respuesta y recuperación en la población y en las

instituciones. Estas estrategias formuladas en todo el ámbito nacional deben aterrizar a la esfera local con planes operativos adaptados a las necesidades de la población. En este contexto, los trabajos de reforzamiento o mejora de edificaciones deben estar articulados con otros planes: de evacuación y zonas seguras, de evaluación de daños y necesidades posdesastre, de determinación de puntos críticos para la atención de la emergencia y de planificación de albergues temporales.

Por lo tanto, la reducción del riesgo sísmico debería contemplar estas tres líneas de acción:

1. Reforzamiento sísmico de construcciones existentes y control de las nuevas construcciones. Las soluciones flexibles (como el reforzamiento de forma escalonada o incremental) pueden ser mejor aceptadas por la población y permitirían financiar el reforzamiento de más viviendas. Para ello se debe tener la voluntad política y la capacidad de las organizaciones gubernamentales (gobierno central, municipios, regiones) y no gubernamentales (ONG, colegios profesionales) para unir fuerzas con las universidades y centros de investigación.
2. Fomentar la educación y cultura para la prevención de desastres. Se debería trabajar de forma multidisciplinar para concientizar a la población —y a las instituciones involucradas con ella— de que una construcción segura evita la pérdida de vidas y la destrucción de las viviendas. En específico, se debe crear conciencia sobre las buenas prácticas constructivas: evitar el uso de ladrillo pandereta en muros portantes, construir muros de adobe anchos y evitar la construcción de viviendas en zonas de laderas. Para ello, se debe recurrir a técnicas de comunicación adecuadas para lograr la transmisión eficaz de conocimiento desde la academia hacia la sociedad. Nuestro compromiso como profesionales es crear y difundir soluciones de manera colaborativa e interdisciplinaria junto con las autoridades y la población beneficiaria.

3. Entrenamiento de grupos para el levantamiento de información posdesastre para la determinación de daños y necesidades. Estos grupos deben ser entrenados en la evaluación posterremoto de daños en viviendas, mediante inspección visual in situ, así como la lectura e interpretación de registros sísmicos en edificios e imágenes satelitales. Los protocolos o aplicaciones deben ser únicas y los evaluadores deben ser capacitados para interactuar con los damnificados, sobre todo con aquellas personas que han sufrido pérdidas de familiares y viviendas. La actuación de los colegios profesionales es fundamental en este entrenamiento.

Estas líneas de acción deberían ayudarnos a estar mejor preparados como sociedad y a saber que el gasto de ahora es el mejor ahorro para el mañana.



## INFRAESTRUCTURA, DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

Ramzy Kahhat<sup>1</sup>

La infraestructura es vital para el desarrollo de un país. La necesidad de carreteras, puentes, hospitales, escuelas, infraestructura sanitaria, entre otras, se determina en función de la demanda de un país que busca desarrollarse y darle bienestar a su gente. Al igual que muchos países del sur global, el Perú tiene una inmensa brecha de infraestructura (entre el 15 y el 48% del Producto Bruto Interno del año 2019 en infraestructura básica, en el corto y largo plazo, respectivamente, de acuerdo con el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad) que impide un adecuado funcionamiento de la sociedad o dificulta las actividades que se requieren realizar para su desarrollo. Es indudable que la ingeniería cumple un rol fundamental en el desarrollo de esta infraestructura; y es innegable que esta infraestructura (por ejemplo, un nuevo puente) simplifica la vida cotidiana de los habitantes de nuestro país (por ejemplo, al conectar pueblos, ciudades o regiones de manera eficiente, segura y rápida). Sin embargo, también es innegable que la disconformidad social hacia los proyectos de infraestructura se ha incrementado en las últimas décadas.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ingeniería Civil y Ambiental por la Universidad del Estado de Arizona. Docente del Departamento Académico de Ingeniería de la PUCP.

Es imperativo que nuestro país se enfoque en acortar la brecha de infraestructura, pero esto no debe significar una laxitud en el análisis integral que todo proyecto de infraestructura debe tener. El proyecto debe ser sólido en su parte técnica (no hay espacio para fallas, por ejemplo, en el cálculo estructural del puente) y robusto en el análisis del impacto en las dimensiones ambientales, socioculturales, entre otras. Lamentablemente, en algunos casos, esta necesidad por infraestructura se ve reflejada en el apresuramiento que tienen los gobiernos de turno en ejecutar los proyectos de ingeniería, y al priorizar sus aspectos económicos y tiempo de ejecución sobre el análisis de los posibles impactos negativos al ambiente y sociedad.

En lo concerniente a la dimensión ambiental —enfoque principal de este ensayo—, si bien el país ha tenido mejoras importantes en la inclusión de esta (por ejemplo, mediante el uso de la evaluación de impacto ambiental o EIA), siguen existiendo deficiencias que necesitan ser mejoradas para evitar que la ansiada infraestructura termine generando más problemas que soluciones. Existen múltiples razones que están vinculadas a estas deficiencias; tal vez las más importantes sean la carencia de una visión holística e integrada, y la cuantificación de los impactos ambientales del ciclo de vida de esta infraestructura. Sin duda, una estrategia es incorporar otras herramientas, como el análisis de ciclo de vida (ACV), en la evaluación de proyectos de infraestructura para así cuantificar sus impactos ambientales en las diferentes etapas del ciclo de vida y para contemplar las alternativas de desarrollo que el proyecto pueda tener. El ACV es ideal porque permite enfocar el análisis del proyecto, lo cual incluye una ampliación de la zona de estudio, una comprensión de la cadena de suministro (y cadena inversa de suministro) que es incentivada por dicho proyecto, así como los puntos críticos que podrían generarse al evaluar los diferentes impactos ambientales analizados: calentamiento global, acidificación, toxicidad humana, agotamiento de recursos minerales, entre otros. Además, este análisis podría guiar los cambios en la selección de materiales para la infraestructura (mientras que se cumpla

con los requerimientos técnicos, una selección que incluya el aspecto ambiental podría minimizar los impactos ambientales generados en el ciclo de vida del material y, por ende, la infraestructura); apoyar las estrategias de circularidad que podrían acompañar a estos nuevos proyectos (tales como el uso de concreto reciclado como reemplazo de agregados naturales); promover productos con menor huella ambiental (por ejemplo, el uso de cementos con menor ratio clinker/cemento para reducir la contribución mundial de este material a las emisiones de gases de efecto invernadero); o incursionar en una simbiosis industrial entre la industria de la construcción y otros sectores industriales, para que así el residuo de un sector se vuelva materia prima de otra (por ejemplo, con el uso de cenizas volantes o cascarilla de arroz en la producción de concreto, o, si se incluye al consumidor final, el uso de llantas deterioradas como insumo energético para la fabricación de cemento).

Asimismo, un problema común en todo sector productivo e incluso en nuestra vida cotidiana es el relacionado con el manejo de residuos sólidos. Durante el ciclo de vida de una infraestructura, los residuos se generan en diversas etapas: desde la extracción de materiales hasta el fin de vida. Durante la construcción y el fin de vida, se encuentran los residuos de la construcción y demolición (RCD), que incluyen a los escombros generados por el impacto de los desastres naturales en la infraestructura. El país tiene un manejo incipiente de sus residuos sólidos, incluyendo los RCD, lo que conlleva un desperdicio de importantes oportunidades de circularidad dentro y fuera del sector. En este sentido, la caracterización y la cuantificación de los materiales acumulados en la infraestructura son necesarias para entender con exactitud su ubicación geoespacial y el potencial de «nuevos» recursos que se encuentran en nuestra infraestructura, así como para apoyar la gestión de riesgos de desastres, especialmente importante en los sistemas urbanos. No debemos olvidar que la infraestructura es parte de un sistema que se transforma y evoluciona constantemente (por ejemplo, el sistema urbano), y que es un componente clave de este sistema y su

evolución. Además, la resiliencia de esta infraestructura, en especial la infraestructura crítica (que incluye los sistemas de agua, electricidad y gas natural, entre otros), es de capital importancia en los aspectos ambientales y de sostenibilidad del sistema.

Es necesario repensar el concepto que hay detrás de un proyecto de infraestructura y el rol de los diferentes actores a lo largo de su ciclo de vida. Mientras el contrato del proyecto tiende a terminar en la entrega de «llaves» de la infraestructura, esta debería ser considerada como una «infraestructura viva» que convive con el sistema al cual pertenece y los demás sistemas planetarios, y, por ende, tiene un impacto a lo largo del tiempo en todos los elementos del sistema (por ejemplo, sociedad, naturaleza y diversas actividades antrópicas). Por lo tanto, es obligatorio crear un mecanismo institucional que permanezca y que observe constantemente el proyecto e infraestructura y los impactos previstos o no previstos que este tenga en el sistema, incluso los relacionados con los desastres (como en es el caso de sismos, inundaciones, entre otros) que agobian a nuestro país.

Necesitamos, por ende, mecanismos que permitan que nuestra relación con la infraestructura se adapte constantemente, sobre la base de una observación continua de estas interrelaciones, y que incluso anticipen los problemas que esta podría generar en el futuro inmediato. Este nuevo mecanismo necesita de la integración de herramientas dentro y entre las diferentes disciplinas. Por ejemplo, en la gestión ambiental, la integración de EIA, ACV, análisis de flujo de materiales, entre otros; o, en la gestión de riesgos, la incorporación de la vulnerabilidad social a la física en el análisis de vulnerabilidad. Igualmente, para consolidar una toma de decisiones holística e informada, la integración del modelo basado en agentes, importante para explorar el comportamiento social en un sistema, el aprendizaje automático o las herramientas de gestión ambiental, entre otras. Esta integración de herramientas, sin lugar a dudas, contribuirá a impulsar la nueva concepción de la infraestructura y clarificar su relevancia, vinculación e interdependencia con los sistemas antrópicos y naturales.

## NOTAS SOBRE EL FUTURO DIGITAL DEL PERÚ

Eduardo Villanueva Mansilla<sup>1</sup>

Desde que la internet se convirtió en el principal vector de la digitalización de las sociedades y economías, el Perú ha sido un ejemplo de pasividad. Nuestra capacidad de adaptación y aprovechamiento de todo lo que puede ofrecer esta nueva forma de organizar la vida ha sido apenas un reflejo de las tendencias globales, pero pasadas por los filtros habituales: debilidad estatal, mínima capacidad de innovación, pobreza del mercado. Las pocas islas de eficiencia estatal no «contagian» al resto del Estado. Más allá de entusiasmos menores por las distantes cabinas públicas, o ciertas ideas individuales convertidas en proyectos exitosos, internet ha impactado el país como tantas otras oleadas de innovación económica e industrial: poco, tarde y, realmente, para pocos.

La pandemia lo ha puesto en primer plano, pero no ha cambiado mucho el escenario. Por décadas ya, el Estado peruano ha hecho planes y declaraciones, en los ámbitos macro, meso y micro, para convertirnos en una sociedad «digital». Pero las innovaciones necesarias han provenido del sector privado y se han dirigido a los grupos de consumidores a los que cada empresa está interesada en llegar. Tuvimos, así, tarifas altas

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política y Gobierno y magíster en Comunicaciones por la PUCP. Docente del Departamento Académico de Comunicaciones de la PUCP.

de conectividad hasta que las condiciones globales crearon tal competencia que los operadores de telecomunicaciones tuvieron que bajar los precios; tenemos servicios de consumo atractivos porque las empresas decidieron entrar a nuestro mercado como entraban a otros en la región. Cuando fue necesario trasladar la educación a internet, fueron las instituciones privadas, con recursos propios, las que se las arreglaron, mientras que las públicas tenían que imaginarse qué hacer y cómo antes de pensar en implementar esas ideas. Décadas de conversatorios, documentos y planes solo han demostrado que, al final, el mercado decidió y, con su lógica implacable, decidió excluir a la gran mayoría de peruanos. Mientras tanto, algunos se entusiasmaban con la posesión masiva de celulares o el aumento de la velocidad de los planes de datos, como si eso fuera lo que nos haría «digitales».

La realidad, entonces, es dura: abundan las conexiones, las diversiones y las referencias a lo digital; pero la sociedad peruana tiene apenas una capa de consumo puesta encima de sus realidades habituales, donde lo digital refleja, bajo sus propias reglas, lo que siempre ha estado ahí: la discriminación, la exclusión, la falta de innovación, la disonancia cognitiva entre los conectados a la economía mundial y los desconectados de ella. Que todos podamos hacer tiktoks no quiere decir que podamos, como país, tener nuestro propio TikTok; es decir, una firma innovadora digital de alcance global; o que una empresa china quiera instalarse aquí para algo más que vender anuncios; o que otra empresa quiera fabricar o ensamblar aparatos digitales. Nuestra condición digital es tan subordinada y subalterna como nuestro consumo suntuario antes de la Guerra del Pacífico, solo que parece más popular porque hay más gente mirando una pantalla cuando se camina por la calle.

La pandemia ha puesto la necesidad de más conectividad, mejores servicios y mejor distribución de acceso en primer plano. También ha mostrado que, en medio del caos de nuestras ciudades, la utilización de lo digital puede reducir desplazamientos y ofrecer oportunidades de trabajo y estudio que antes no existían, beneficio colectivo e individual.

Para eso necesitamos una gestión pública de lo digital que vaya más allá de las declaraciones, así como de algunos servicios de muy buena calidad pero, finalmente, limitados: poder pagar trámites estatales por internet es fantástico, pero con una baja bancarización y alta desconfianza no alcanzará; ciertamente, no habrá servicios de segundo nivel, como salud o educación de calidad, gracias a esos trámites.

Añadamos, además, las condiciones globales. Por un buen tiempo, la internet ha sido dominada por un grupo reducido, altamente concentrado, de empresas transnacionales globales que imponen su inmensa capacidad comercial sobre la gran mayoría de países. Si Facebook o Apple no pagan impuestos en Europa por su manera de plantear arreglos comerciales, ¿qué puede hacer un país como el Perú respecto a sus operaciones locales? Hay intentos, pero no necesariamente cambiarán las desiguales relaciones de poder que existen entre las corporaciones más grandes del planeta y una economía emergente, pero, finalmente, menor.

La competencia entre los gigantes de internet es sesgada: se han dividido mercados de manera tal que no hay mucha superposición de servicios. A excepción de la música, los cuatro más grandes (Google, Apple, Facebook y Amazon, llamados GAFA) tienen sus mercados bien segmentados y se las arreglan para ganar muchísimo, en particular durante la pandemia, sin realmente competir entre sí. Otros gigantes de menor cuantía, como Netflix o Spotify, también dominan sus propios mercados, aunque con competencia ocasional de algunos de los gigantes mayores. Los unicornios, los negocios «emergentes» como Uber o Airbnb, intentan crear nuevos segmentos, aunque la pandemia los ha sacudido.

Lo que ha caracterizado este periodo de oligopolización de la internet es la casi total predominancia de las empresas de Estados Unidos. De ahí salió la internet y ahí quedan ciertos poderes residuales que pueden alterar el curso del desarrollo de la red; de ahí salió también el *ethos* abierto y orientado a la innovación, pero profundamente capitalista,

que ha permitido que en 35 años se pase de una inmensa diversidad repartida por el mundo entero a un mercado concentrado.

Solo un país ha podido resistir el canto de sirena de la internet. China ha acogido lo digital de manera agresiva e innovadora, pero sin perder por un momento la urgencia de control político. La «Gran Muralla de Fuego» impide que los titanes operen, salvo uso de subterfugios varios; los servicios chinos son fácilmente intervenidos y censurados; los fabricantes de *hardware* tienen relaciones tan cercanas con el poder político o militar como para parecer una de sus extensiones.

Los próximos años ofrecerán a la internet como un espacio más de la naciente guerra fría entre una potencia desequilibrada y una emergente. Pero también significarán optar por valores fundamentales. En ambos casos, se nos ofrece una internet y, por extensión, un mundo digital configurado para el éxito de titanes globales dedicados a maximizar ganancias. El modelo de EE.UU. ha sido políticamente liberal; el modelo chino, ni qué decirlo, es todo lo contrario. Si las tensiones continúan, sazonadas por uno que otro actor con agenda propia (como Rusia o Irán) o la ocasional reivindicación de fueros de la Unión Europea, estaremos en una situación comparable a la posguerra mundial. Habrá que optar, entonces, entre el capitalismo desbordado y el capitalismo autoritario.

Lo digital aparece, así, como un problema general de política pública, asociado a nuestro modelo de desarrollo; y como un problema de política exterior, de relaciones internacionales, en el que optar por un modelo de internet sería consecuencia de cercanías o lejanías con proyectos políticos polarizantes. Probablemente no logremos encontrar qué hacer con lo digital, pero habrá que escoger un bando a pesar de ello. En algún momento habrá una titanomaquia y nosotros estaremos contemplándola, confiando en que nuestro bando gane.

Hay, ciertamente, una alternativa. Defender la internet como un bien público global que sirva a todos por igual, pero que deje capacidad estatal para poner límites a los excesos más notorios de los titanes.

Es decir, exigir que, en el ámbito impositivo, estos gigantes paguen lo que deben, tal como debería hacerlo la industria financiera; pero también que, en la esfera de su influencia real en la vida pública y el discurso político, los excesos que promueven los gigantes sean contenidos; que se acepte que hay prioridades nacionales de índole cultural y social que deberíamos respetar, sin por ello imponer reglas iliberales a los gigantes —que tienen espacio de sobra para acomodar nuestros modestos pedidos de diversidad de contenidos, por ejemplo—. Que no haya censura, pero tampoco espionaje.

Crear una agenda digital para los próximos años implica, entonces, pensar en dónde debemos poner escasos recursos para mejorar realmente la vida de los peruanos —dejando de lado la obsesión por planes magistrales o discursos rimbombantes sobre sociedades numeradas que no dicen nada—; definir la internet global que queremos, y buscar alianzas para defenderla. Es tratar lo digital como un elemento estratégico, pero desde nuestra estrategia, no desde la que se supone es correcta porque algún consultor de las empresas de telecomunicaciones viene a decírnoslo. Es dejar de lado la fantasía de lo digital como un elemento separado de la realidad nacional, y más bien optar por ver cómo incorporarlo para bien en la realidad nacional, no solo en el consumo nacional.

Esto incluye recoger las lecciones de la pandemia y fortalecer las instituciones que se ha visto son indispensables: el sistema educativo, más allá de la infraestructura, en el ámbito de las capacidades humanas; el sistema de salud, similarmente. Necesitamos infraestructura, pero necesitamos también salir de las islas de eficiencia e imaginar cómo lograr que el funcionario público domine lo digital, para evitar que la próxima gran emergencia nos deje sin capacidad de respuesta. Igualmente, necesitamos hacer posible que la ciudadanía confíe en los servicios digitales, que ahora existen, pero no responden: si se pide una cita médica por una app, no puede recibirse solo silencio.

Pero estas son reformas sectoriales, no políticas maestras. El defecto de pensar en «sociedades de información» es creer que se puede hacer todo y que hay «organismos rectores» que pueden proponer ese todo. Lo crítico es lograr que cada sector encuentre su ruta digital, y que todos colaboren en la misma dirección: una sociedad más justa y más competitiva, donde lo digital es un mecanismo más para lograr esa justicia y esa competitividad.

Pero, sobre todo, es entender que la internet y lo digital no pueden ser vistos solo como un problema del Perú, sino como una urgencia para reivindicar una discusión global sobre lo que todos los habitantes de este planeta azul necesitamos: un bien público global.

## EL DIÁLOGO PÚBLICO Y LA FUERZA DE LAS RAZONES

Pablo Quintanilla<sup>1</sup>

En un importante sentido, la vida intelectual de occidente comenzó hace unos 2500 años en unas pequeñas ciudades marinas del Asia Menor —territorio que actualmente pertenece a Turquía— cuando en varios grupos de individuos surgió la idea de que el intercambio de razones tiene una fuerza que puede llegar a ser igual o incluso mayor a la fuerza física. La intuición central fue formulada por Heráclito, para quien hay una estructura lógica que gobierna la realidad y de la cual somos parte. Nada puede escapar a ella, menos aún nuestras propias creencias, incluso si no nos damos cuenta.

Más allá de Heráclito, la fuerza de la argumentación racional se expresa por lo menos de dos maneras. De un lado, genera consensos entre grupos que, así unidos, son más difíciles de doblegar por grupos rivales. De otro lado, un argumento bien articulado puede llegar a con-vencer a alguien de lo que no quiere ser con-vencido, y aquel puede llegar a debilitarse y desarmarse ante las nuevas creencias que ha tenido que adoptar, incluso si hubiera preferido que eso no ocurriera.

---

<sup>1</sup> Doctor en Filosofía por la Universidad de Virginia. Docente del Departamento Académico de Humanidades de la PUCP.

El peso de la argumentación racional fue explicitado por los antiguos griegos, quienes también lo convirtieron en objeto de reflexión, pero ciertamente no es patrimonio de ellos. Lo más probable es que todas las comunidades humanas hayan tenido y tengan criterios compartidos para justificar sus convicciones y casi con certeza todas ellas también han sentido que la razón tiene un peso que puede rivalizar al de la fuerza física. Es de suponer que no siempre la razón fue (o es) equiparable al poder, pero podemos rastrear ese balance desde tiempos muy antiguos.

En 1879, el arqueólogo asirio Hormuzd Rassam, nacido en 1826 en Mosul, hoy Irak, cuando aún pertenecía al Imperio otomano, halló en el templo de Babilonia un cilindro de arcilla que contiene una inscripción en el que el rey persa Ciro el grande (559-529 a. C.) justifica su conquista de Babilonia. Sostiene Ciro que el rey babilónico Nabonido abusa de su pueblo y afirma que el objetivo de los persas es protegerlos de esa imposición y garantizar la paz. El texto del cilindro de Ciro es particularmente interesante. En primer lugar, muestra que incluso el gran rey persa siente, por lo menos en algún rincón remoto de su mente, la necesidad de justificar sus actos. En segundo lugar —si somos más realistas— exhibe algo que todos sospechamos y es que Ciro considera que le conviene políticamente decir que ha venido a liberar a los babilonios de su rey, lo que el propio Ciro seguramente no creía, para que la conquista genere menos rechazo. En tercer lugar, es notable que Ciro se dé cuenta que una justificación mala es mejor que ninguna o que intentar justificar su conquista, incluso si nadie llegara a creerle, proporciona más legitimidad que ninguna justificación. En cuarto lugar, este es uno de los primeros casos en que se admite expresamente algo que hoy consideraríamos un derecho: el ser gobernado de manera justa. En quinto lugar, el cilindro de Ciro exhibe algo que es hoy evidente: la justificación puede ser usada para persuadir sobre algo en lo que uno mismo cree, pero también para manipular al otro obligándolo a creer lo que nosotros no creemos, pero nos interesa que él o ella crea,

especialmente si no es consciente de ello. Ese último caso es iluminador, porque inclusive cuando la razón es usada de manera manipuladora presupone que una buena justificación puede obligar a otro a creer algo que necesitamos que crea, dadas sus otras creencias previas, incluso si nosotros mismos no lo creemos. Es decir, el éxito de la manipulación ideológica es también una prueba de la fuerza que tienen las razones, incluso cuando son insinceras.

En algún momento del desarrollo de la humanidad se activó un mecanismo cognitivo que tiene cientos de miles de años de antigüedad en la evolución de la especie. Nuestro cerebro evolucionó, entre otras cosas, para representarnos la realidad de la manera más fiel posible en lo que pueda beneficiar a la supervivencia. Una creencia es una representación particular de la realidad y hemos evolucionado para intentar determinar cuáles creencias son más confiables que otras (es decir, verdaderas), incluso si no podemos probarlo empíricamente. En esos casos confiamos en una buena justificación y no podemos evitar creer en ella, aunque no lo deseemos.

Hay una fuerza que tienen las razones que va más allá de nuestra voluntad. Uno no cree lo que quiere creer, sino lo que le resulta bien justificado a la luz de las creencias previas que tiene y sobre la base de ciertas reglas de inferencia que, muy probablemente, conforman un módulo lógico universal en el cerebro del *Homo sapiens*. Por eso con frecuencia uno cree lo que no quiere creer o no cree lo que quisiera creer. Es más, cuando queremos saber lo que creemos sobre algo solemos preguntarnos qué sería lo más razonable en esa circunstancia, es decir, qué creencia estaría mejor justificada a la luz de nuestras otras creencias. Naturalmente hay casos de autoengaño en que terminamos creyendo lo que quisiéramos creer, pero no son la regla. El cerebro humano es una máquina de ofrecer y exigir razones<sup>2</sup>, lo que hace que nos sintamos

---

<sup>2</sup> Brandom, Robert (1994). *Making It Explicit: Reasoning, Representing, and Discursive Commitment*. Boston: Harvard University Press.

con derecho a reclamarlas a los demás y, al mismo tiempo, nos obliga a darlas cuando nos las piden. Hasta en los casos más radicales en que uno se propone usar la fuerza física para lograr un objetivo, suele acompañar su comportamiento con la convicción de que está justificado en hacerlo. Nunca nadie ha argumentado coherentemente que los argumentos son inútiles y si alguien lo intentara, estaría abriendo las puertas para que alguien argumentara de la manera contraria.

Esta fuerza de la razón ha conducido en muchos países al establecimiento de sociedades democráticas; es decir, comunidades donde se presupone que las decisiones que afectan a la colectividad deben ser tomadas sobre la base de acuerdos argumentados, más allá de los procedimientos que se empleen para garantizar o registrar esos acuerdos. Y a menos que la historia tome un rumbo inesperado, todo sugiere que las diversas comunidades irán convergiendo hacia la idea de que es deseable que así sea, porque la democracia es un ideal regulativo valioso al que debemos aspirar. No puede ser una simple coincidencia que la filosofía y la democracia hayan aparecido más o menos en la misma época y en la misma región del mundo. Tampoco puede serlo que la filosofía tienda a prosperar en las sociedades democráticas y que se agosta, desaparece o nunca llega a nacer en aquellas donde no hay prácticas democráticas de intercambio de razones para la toma de decisiones públicas.

Pero la toma de decisiones colectivas sobre la base de argumentos tiene ciertos requisitos que la hacen posible o permiten su desarrollo. Mucho se ha escrito sobre la necesidad de condiciones horizontales de derechos y acceso al poder para que el diálogo sea viable. A eso hay que añadir que el riesgo de la ausencia de diálogo no es solo la imposición sino el malentendido simple o sistemático. El malentendido simple acontece cuando sabemos que no nos entendemos, pero no se nos ocurre qué podríamos hacer para evitarlo. El malentendido sistemático es peor, pues tiene lugar cuando creemos que nos estamos entendiendo, pero eso está lejos de ocurrir, como llega a evidenciarse más tarde o a la luz de un tercer punto de vista.

Es, pues, propio de nuestra especie el habitar el espacio de las razones. Esa metáfora fue originalmente sugerida por el filósofo Wilfrid Sellars<sup>3</sup> para aludir a la dimensión normativa caracterizada por nuestra sensación de que estamos obligados a justificar lo que decimos y creemos, y que tenemos el derecho de exigir que los otros hagan lo mismo. El espacio de las razones es diferente de la dimensión natural de las causas y efectos. El primero es prescriptivo; el segundo, descriptivo.

Cuando uno es incluido dentro del espacio de las razones es reconocido como alguien con derechos epistémicos. Por eso la injusticia epistémica<sup>4</sup> es precisamente lo que ocurre cuando se impide a alguien a ser parte de ese espacio, ya sea de manera explícita porque no se le reconocen esos derechos o de manera fáctica porque, aunque se los reconozcan, en la práctica él o ella no puede ejercerlos porque sus razones no son escuchadas de la misma manera dado que pertenece a un grupo social discriminado. Así pues, una forma de sometimiento particularmente nocivo se da cuando alguien no es reconocido dentro del espacio de las razones, esto es, cuando no se considera que uno tenga que justificarse frente a él o ella. Ciro el Grande, quizá a regañadientes, incluyó a los babilonios en este espacio, pero un dueño de esclavos no sentía que tuviera que justificarse frente a ellos. Hay, sin embargo, algo aún peor, y esto ocurre cuando el otro es tan invisibilizado que ni siquiera se le exige que justifique sus propias razones. Uno tiene derecho a que los demás le exijan tener razones para lo que dice. Cuando don Felipe Guamán Poma de Ayala redactó hacia 1615 aquella famosa carta denominada *Nueva corónica y buen gobierno*, dirigida al rey de

---

<sup>3</sup> Sellars, Wilfrid (1963). *Science, Perception and Reality*. Londres: Routledge & Kegan Paul.

<sup>4</sup> Fricker, Miranda (2007). *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*. Oxford: Oxford University Press; Medina, José (2013). *The Epistemology of Resistance: Gender and Racial Oppression, Epistemic Injustice, and Resistant Imaginations*. Oxford: Oxford University Press.

España Felipe III, estaba, en la práctica, exigiendo que los indígenas fueran aceptados en el espacio de las razones.

Hay sociedades en las que la dimensión de las razones corre el riesgo de ser decorativa. El debate público queda tan trivializado que nadie lo escucha, pues se asume que solo sustituye al silencio. Las razones no expresan su fuerza porque no se las reconoce o, si llegan a ser reconocidas, se asume que son solo formas de manipulación. Ese es el mayor riesgo que una sociedad democrática puede tener: no solo la banalización del mal, como señaló Hannah Arendt<sup>5</sup>, sino también la banalización de la sinrazón. Eso puede ocurrir cuando la sociedad no está suficientemente acostumbrada a los debates de ideas, y entonces no puede reconocerlos, o porque les ha perdido la confianza. En esos casos la razón simplemente se debilita y pierde su fuerza y, más bien, se robustece el poder fáctico.

Pronto cumpliremos 200 años como república. Son muchas las cosas que podemos celebrar, pero también muchas otras que deberemos proponernos. Una de ellas es robustecer, ampliar e incorporar a todos al espacio de las razones. Debemos aspirar a ser una sociedad en la que las decisiones sean cada vez más el producto de acuerdos razonados y, cada vez menos, una consecuencia de la manipulación política o emocional. Es importante que, en los debates políticos y mediáticos sobre problemas públicos, la población se sienta con derecho a exigir que las razones esgrimidas sean sólidas. Esa misma población debe sentirse en la obligación epistémica y moral de afinar sus criterios para distinguir la razón de la manipulación verbal. Sería deseable acercarnos al bicentenario siendo ese tipo de sociedad o, por lo menos, coincidiendo en que debemos aspirar a ser ese tipo de sociedad, incluso si sabemos que aún nos encontramos lejos de serlo.

---

<sup>5</sup> Arendt, Hannah (1963). *Eichmann in Jerusalem: A Report on The Banality of Evil*. Nueva York: The Viking Press.



**E**ste libro sobre nuestro 2021, de acceso abierto, es un aporte de la comunidad docente PUCP para que los interesados puedan apreciar las diversas formas en que la universidad piensa al Perú, dialoga con sus problemas y propone soluciones. Nos presenta reflexiones de miembros de nuestra casa de estudios en tres niveles: lo que somos como país tras doscientos años de vida común, propuestas para enfrentar los problemas del Estado y las políticas públicas en un contexto electoral, y algunos ensayos de prospectiva sobre lo que serán los retos del país en los próximos años. Mediante exposiciones breves y sencillas, pero con calidad académica y rigor analítico, se busca llegar a un mayor número de lectores.

Carlos Garatea

DIRECCIÓN  
ACADÉMICA DE  
**RELACIONES  
INSTITUCIONALES**

ESCUELA DE  
**GOBIERNO Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

FONDO  
EDITORIAL



**PUCP**