

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° 2021-03049
ISBN: 978-612-317-636-5

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
I. APORTES AL DEBATE ELECTORAL Y AL GOBIERNO 2021-2026	
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
II. EL PERÚ EN LA ENCRUCIJADA DEL BICENTENARIO	
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
III. HACIA EL FUTURO	
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]
GAFIA	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 Garatea¹
Rector

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

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA MONETARIA EN EL PRÓXIMO GOBIERNO

Pedro Francke¹

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

¹ 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.

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 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