

# Desafíos para el Congreso en el **Bicentenario**

Andrés Corrales  
Editor



## I Andrés Corrales Angulo

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, máster en Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, magíster en Gerencia Pública por la Universidad Continental y candidato a doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza. Cuenta con experiencia gerencial y de asesoría de Alta Dirección en el sector público y privado, así como en docencia universitaria. Actualmente se desempeña como gerente de Desarrollo de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental en la que también tiene a su cargo el Centro de Educación Continua.

## Desafíos para el Congreso en el Bicentenario



# **Desafíos** para el Congreso en el **Bicentenario**

Andrés Corrales Angulo

Editor

CORRALES ANGULO, Andrés Alfonso (editor)

*Desafíos para el Congreso en el Bicentenario* / editor, Andrés Alfonso Corrales Angulo. -- Huancayo: Universidad Continental, Fondo Editorial, 2021

ISBN impreso 978-612-4443-32-9

ISBN electrónico 978-612-4443-33-6

1. Economía política 2. Historia del Perú 3. Comportamiento del consumidor  
336.85 (SCDD)

Datos de catalogación Universidad Continental

Es una publicación de Universidad Continental

*Desafíos para el Congreso en el Bicentenario*

Andrés Alfonso Corrales Angulo (editor)

Primera edición versión e-book

Huancayo, agosto de 2021

El texto completo está disponible en: <https://repositorio.continental.edu.pe/>

© Autores

© Universidad Continental SAC

Av. San Carlos 1980, Huancayo, Perú

Teléfono: (51 64) 481-430 anexo 7863

Correo electrónico: [fondoeditorial@continental.edu.pe](mailto:fondoeditorial@continental.edu.pe)

[www.ucontinental.edu.pe](http://www.ucontinental.edu.pe)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2021-09381

ISBN electrónico 978-612-4443-33-6

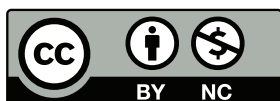
DOI: [dx.doi.org/10.18259/978-612-4443-33-6](https://dx.doi.org/10.18259/978-612-4443-33-6)

Coordinación académica y corrección de estilo: Elío Vélez Marquina

Diseño de cubierta y diagramación: Yesenia Mandujano Gonzales

Cuidado de edición: Jullisa del Pilar Falla Aguirre

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de sus autores. No refleja necesariamente la opinión de la Universidad Continental.



*Desafíos para el Congreso en el Bicentenario* se publica bajo la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Perú. Compartir bajo la misma licencia. Se autoriza su reproducción, siempre que se cite la fuente y sin ánimo de lucro.

# I Índice

<b>Presentación</b>	<b>9</b>
<b>Prólogo</b>	<b>11</b>
<b>Visión de país en su Bicentenario</b> Max Hernández	<b>15</b>
<b>Reflexiones sobre el quehacer legislativo y la economía peruana</b> Carlos Paredes	<b>27</b>
<b>Desafíos para los congresistas y el Perú en el Bicentenario</b> Elena Conterno	<b>35</b>
<b>El perfil nuevo del consumidor y del emprendedor en el Bicentenario</b> Rolando Arellano	<b>49</b>
<b>El perfil nuevo del elector y ciudadano en el Bicentenario</b> Alfredo Torres	<b>61</b>
<b>Desafíos para la función congresal en el Bicentenario</b> Marisol Espinoza	<b>69</b>
<b>Desafíos para los congresistas para salir de la crisis</b> Jorge Del Castillo	<b>75</b>
<b>Reformas para el Congreso de la República en el Bicentenario</b> Carlos Bruce	<b>83</b>
<b>Sobre los autores</b>	<b>89</b>





# I Presentación

Desde su nacimiento en el centro del país y en el transcurso de sus veintitrés años de existencia, la Universidad Continental tiene la convicción de empoderar a sus estudiantes como ciudadanos que confían en su potencial para crear impacto social positivo. Como la función pública es uno de los ámbitos privilegiados para lograr dicho impacto, a través de nuestra Escuela de Posgrado, la primera en el país especializada en gestión pública, hemos formado miles de líderes para el servicio público, de todas las regiones, niveles de gobierno y poderes del Estado.

Estamos, asimismo, buscando constantemente generar espacios de reflexión y aporte para la mejora de las políticas públicas y de la propia función pública. Y en ello, qué duda cabe, el Congreso de la República ha venido teniendo una cada vez mayor gravitación e influencia, generando en unos y otros preocupaciones, tensiones, conflictos o satisfacciones. Por ello, con el fin de aportar a la reflexión, el análisis y la propuesta acerca del rol del Poder Legislativo y de la propia función congresal, coherentes con nuestro propósito y responsabilidad como Academia, la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental organizó el 3 y 4 de febrero de 2021 el Seminario *Desafíos para el Congreso en el Bicentenario* dirigido a los entonces candidatos al Congreso. Este evento reunió a notables expertos de diversas disciplinas, a quienes agradezco sus valiosas reflexiones precisamente acerca de los retos que enfrentará el Congreso, no solamente con ocasión del Bicentenario de la República, sino en un momento de crisis sanitaria, económica y política, que puede ser también una oportunidad para sentar las bases de un país más próspero, justo y equitativo. Dada la vigencia y pertinencia de estas reflexiones, las publicamos hoy con la esperanza de que sirvan de marco de inspiración y de debate constructivo acerca del aporte que el Congreso puede darle al país en este momento clave de nuestra historia.

Son cuatro los grandes temas que de forma multidisciplinaria son desarrollados por los ponentes y que conforman esta publicación. En

primer término, una visión de país y del necesario diálogo político a partir de una de las voces más preclaras y autorizadas, como es la de Max Hernández, actual secretario ejecutivo del Acuerdo Nacional. El segundo tema aborda la necesaria reactivación económica de forma que resulte congruente con el desarrollo social de las grandes mayorías, con las ponencias de dos excelentes economistas con sólida experiencia de gestión como son Elena Conterno, exministra de la Producción y presidenta de IPAE y Carlos E. Paredes, expresidente de Petroperú y exjefe de Gabinete de Asesores del MEF.

El tercer tema está dirigido al entendimiento de los ciudadanos y ciudadanas que son los destinatarios finales de la acción congresal, para lo cual contamos con las ponencias de dos de los más importantes expertos en la materia, como Rolando Arellano, presidente de Consultora Arellano, y Alfredo Torres, presidente Ejecutivo de Ipsos Perú, quienes a partir de diversos estudios e investigaciones cuantitativas nos muestran la fisonomía del Perú contemporáneo.

Finalmente, el último tema se refiere a los desafíos propios de la función congresal para lo cual contamos con las ponencias de tres experimentados excongresistas como Marisol Espinoza, Jorge Del Castillo y Carlos Bruce, quienes con mucho oficio y mirada estratégica ofrecen puntualizaciones que serán muy valiosas para quienes ejercen las importantes responsabilidades de legislar, representar y fiscalizar.

Creemos que este libro puede ser un marco de referencia para los políticos que han asumido el cargo de congresistas, pero también una guía para quienes desde fuera del Estado participan de forma activa de los procesos de deliberación pública y la vigilancia ciudadana, particularmente en un contexto en el que se requiere la búsqueda de consensos y el concurso de toda la ciudadanía, tanto del sector público como del sector privado y la sociedad civil, pensando en el país y poniendo el acento en lo que nos une más que en lo que nos divide.

Fernando Barrios Ipenza  
Presidente Ejecutivo  
Universidad Continental

# I Prólogo

En el año del Bicentenario de la proclamación de nuestra independencia, el país se encuentra en una de las mayores crisis sanitarias y económicas como resultado de la pandemia ocasionada por la COVID-19, en este año además se han realizado las elecciones generales para elegir al presidente y a los congresistas para el periodo de 2021-2026. Esto configura un escenario de extrema complejidad para la toma de decisiones tanto para el sector público como para el sector privado.

La Universidad Continental, fiel a su propósito de generar impacto positivo para el Perú y el mundo, desarrolla actividades para la reflexión, análisis y propuestas en diversos temas de interés nacional. Así, el 3 y 4 de febrero de 2021, su Escuela de Posgrado organizó el *Seminario Desafíos para el Congreso en el Bicentenario* dirigido a los entonces candidatos al Congreso, evento que reunió a destacadas personalidades en torno a cuatro temas centrales: visión del país en el Bicentenario, reactivación de la economía con desarrollo social, nuevos perfiles ciudadanos (electores, consumidores y emprendedores) y las funciones necesarias para los congresistas electos en una coyuntura crítica para el país.

El primer tema, la visión de país en su Bicentenario, fue abordado por Max Hernández Camarero. Para ello, recurre a un glosario de términos fundamentales para la labor congresal. Por ejemplo, reflexiona sobre el vocablo *institucionalización* extendiendo su campo semántico más allá del formalismo institucional, pues se trata de una necesidad de los individuos por vivir en orden. *Polarización, cuerdas separadas, populismo, elecciones, pandemia, reforma del Estado y posverdad* son otros términos que Hernández analiza para comprender la compleja sintomatología de una sociedad que necesita sanar.

La reactivación de la economía con desarrollo social fue planteada por Carlos Paredes y Elena Conterno. El primero señala que la razón del descrédito del Congreso, desde el punto de vista económico, responde

a la incapacidad de dicho organismo para generar valor a la sociedad. Según Paredes, los congresistas exhiben síntomas de dos enfermedades endémicas: *normativitis* (producción de normas intrascendentes) e *investigativitis* (gasto innecesario en pesquisas). Asimismo, él recomienda a los congresistas conocer cuáles son los roles del Estado y del sector privado, justamente para evitar propuestas de enmienda que no se sostienen más allá de las elucubraciones ideológicas.

Por su parte, Elena Conterno realiza recomendaciones precisas a los congresistas: las normas se deben formular a partir de objetivos claros y el imperativo de aplicar el análisis costo-beneficio en la toma de decisiones políticas (aspecto compartido con Paredes). Conterno también señala varios desafíos: procurar la estabilidad económica, evitar el intervencionismo, tomar conciencia sobre la finitud del gasto público, mantener la democracia y gobernabilidad, y establecer mecanismos para que los actores políticos reafirmen su compromiso de respetar los derechos y libertades fundamentales de las personas (la libertad de expresión y de prensa; la división de poderes, entre otras).

Rolando Arellano y Alfredo Torres esbozan nuevos perfiles ciudadanos. Arellano, con su característico análisis, describe a los nuevos consumidores y emprendedores que han llegado al Perú del Bicentenario. Para él, fiel a sus estudios cuantitativos, la composición demográfica ha cambiado drásticamente en los últimos cuarenta años, así como la estructura familiar donde la mujer se ha integrado a la fuerza laboral y aporta a la economía. Nos revela, además, una nueva composición demográfica que ha configurado, más allá de la capital, nuevos polos de atracción poblacional: ahora Lambayeque, Trujillo, Junín, Piura y Arequipa compiten con Lima.

Al reflexionar sobre el nuevo perfil de los electores, Alfredo Torres nos recuerda que, si bien el Perú republicano ha cumplido doscientos años, nuestra democracia es menor. Mediante un análisis evolutivo del comportamiento de la población, señala distintas variables que los congresistas deben tener en cuenta durante su tarea legislativa: la participación ciudadana en las elecciones, la desinformación ciudadana previa a la votación, la concentración de la población en las ciudades como resulta-

do del proceso de migración rural, el aumento de la esperanza de vida, la disminución del número de hijos, la transformación económica, la reducción de la pobreza y el impacto de internet en la toma de decisiones.

Finalmente, las funciones congresales son revisadas por tres destacados políticos que, con la perspectiva propia de la experiencia, evalúan el oficio de legislar: Marisol Espinoza, Jorge Del Castillo y Carlos Bruce. Espinoza subraya la obligación que tienen los congresistas de conocer las funciones que la Constitución establece, así como las de otros poderes del Estado. Señala, además, la urgencia por mejorar la transparencia de la función pública y rechaza los planteamientos populistas que en ocasiones promueven reformas legislativas. Jorge Del Castillo evidencia la necesidad por recuperar prestigio del Congreso. Insiste en la preparación y el estudio con que los congresistas deben abordar sus proyectos de ley. Una consecuencia de dicha apertura al conocimiento de la realidad peruana implicaría, según sostiene, que se planteen proyectos a largo plazo desde una perspectiva nacional capaz de incorporar a las regiones a un proyecto común. Carlos Bruce evidencia la crisis política suscitada por interpretaciones antojadizas de la Constitución, las mismas que han permitido tener cuatro presidentes y dos congresos en los últimos cinco años. Para él, la no reelección de los congresistas, además de promover proyectos trasnochados, reduce la labor congresal a lustros improductivos.

Son muchos los temas abordados en esta publicación de vital importancia que tienen que tener en cuenta los congresistas para el desempeño de sus funciones, frente a un escenario de alta complejidad como el que estamos viviendo actualmente. Este prólogo es un intento parcial de subrayar los aportes de esta publicación. Imagino que sus lectores no solo serán los congresistas, sino también los electores, es decir, la ciudadanía que ahora sigue atenta el trabajo de los llamados padres de la patria.

Jaime Sobrados Tapia  
Director Académico  
Escuela de Posgrado  
Universidad Continental



# I Visión de país en su Bicentenario

*Max Hernández*

Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional

La terrible realidad contemporánea parece mostrar que las condiciones que hicieron posible, hace veinte años, el retorno de la democracia y que dieron lugar al crecimiento económico, a la disminución de la pobreza, en un clima de relativa confianza hacia el modelo que los articulaba —y que generó un importante y apreciable grado de tranquilidad social— se han eclipsado.

Hoy, el modelo económico —y no solo él, sino el sistema político— ya no funciona *normalmente*. En estos tiempos de crisis, en estos tiempos de una transición en que el individuo reclama plenamente sus derechos y usa hasta el límite su libre albedrío pareciera que lo que está ocurriendo no tiene nada de normal y tampoco sabemos si lo que estamos viviendo es algo que va a permanecer o no.

En medio de tal incertidumbre, cuando los efectos de la pandemia de la COVID-19 en la salud, en la economía, los efectos de la llamada fatiga pandémica con su cortejo de duelo, dolor, angustia y muerte se infiltra en cada uno de nosotros, pensé que tal vez la mejor manera de enfrentar la tarea que se me ha asignado sea presentándoles un pequeño glosario sobre unos pocos temas que tienen especial protagonismo en estos momentos y más aún para los congresistas que llevan adelante la ardua tarea de legislar nuestro país en un momento crítico de su historia.

## **Institucionalización**

Empiezo por una palabra que se ha usado muchísimo en estos tiempos. La palabra *institucionalización* como suerte de respuesta a

la sensación de desinstitucionalización que mucha gente lamenta. Se oye por doquier: *debemos institucionalizar el país*. Habría que empezar diciendo que las instituciones no son solo ni únicamente organizaciones formales. Por supuesto que las instituciones comprenden un conjunto de instituciones y organizaciones formales, pero en lo fundamental son pautas de conducta, patrones de comportamiento socialmente valorados. Una familia, por ejemplo, no es una organización. Es una institución social en la que los padres asumen roles vitalicios que implican obligaciones morales con respecto a sus hijos. Además, la palabra institución remite a un concepto polisémico, equívoco y problemático.

Polisémico porque significa varias cosas. Equívoco porque al significar varias cosas uno no sabe sobre qué significado preciso descansa su uso. Problemático porque no todos sabemos a qué nos referimos. La palabra *institución* implica un conjunto de reglas, normas, expectativas que crean roles sociales y obligaciones morales. Y, por si fuera poco, el término tiene dos acepciones: la primera se refiere a una forma social establecida, tal o cual institución. La segunda se refiere al proceso instituyente: en qué condición se encuentra dicha organización, así como su proceso de institucionalización.

Si tenemos en cuenta que la institución es un modo fundamental de asumir un conjunto de tareas, obligaciones y vínculos, entonces, una nación no se basa únicamente en leyes y obligaciones contractuales. Se basa fundamentalmente en sus relaciones sociales. Una cosa es la institución objetivada y otra cosa es la institución incorporada, asumida por cada uno. Aquí vienen unos temas importantes. Si echamos una mirada a los dos siglos de nuestras independencias. Uso el plural porque nuestra independencia signó el fin de un largo proceso de independización latinoamericana.

En América Latina, con muy pocas excepciones, la legalidad republicana convivió con un talante, una nostalgia y un deseo aristocrático. Entonces, en nuestra república se hacía difícil el consenso y se socavaba la confianza mutua. Se iba decantando un orden cultural asentado



en la jerarquía y la subordinación, pero no siempre se trataba de jerarquía que tenía un real fundamento ni una subordinación que contara con la aquiescencia, sino que era la subordinación a quienes habían tenido el poder colonial. Entonces, surgieron un conjunto de hábitos en los cuales esta subordinación era fundamental.

Todo esto ha sido absolutamente transformado por el advenimiento de formas democráticas, pero también por la revolución tecnológica que no solo ha alterado las preferencias de las personas, sino que ha transformado sus maneras de concebir, de procesar, de pensar la política. Asimismo, ha erosionado los tabiques, los muros, las murallas heredadas del *Ancien Régime* y todavía no hemos encontrado un modo plenamente compartido de asumir la responsabilidad en este momento de poderosísimo auge de los deseos individuales. Entonces, el tema de la institucionalización, repito, será comunicado con los enredos de su polisemia, de su equivocación y de su condición problemática.

## **Polarización**

Otro tema recurrente en estos momentos y que enfrentarán los congresistas es la *polarización*. Simplificando en extremo, polarización es el proceso por el cual la opinión pública se divide en extremos opuestos y las facciones extremas ganan un espacio. Y al ganar las facciones extremas un espacio o un apoyo, la consecuencia de esta polarización es que las posiciones y las voces moderadas pierden poder e influencia, el centro político se estrecha y las posibilidades de llegar a acuerdos se hacen cada vez más difíciles porque se comienza a ver al otro no como alguien ajeno, sino como alguien más serio: el enemigo.

En momentos en que el país necesita urgentemente una posibilidad de buscar acuerdos y consensos, esta polarización es una condición que juega en contra de esto. La confrontación política incentivada por actitudes discriminatorias termina por afectar cualquier vocación de ciudadanía. El señor Armin Laschet, heredero de la señora Angela Merkel en la dirección de los destinos de Alemania, dijo una frase

que creo que vale la pena recordar y subrayar: *polarizar es fácil, eso puede hacerlo cualquiera* —esto lo dijo considerando el asalto al capitolio el día 6 de enero—, *lo difícil, lo que cuesta trabajo es integrar*. Destruir es mucho más fácil que construir y la polarización puede llevarnos a enfrentamientos destructivos.

## Cuerdas separadas

Otro tema, el de cuerdas separadas. Por un buen tiempo la idea de que la política y la economía iban cada una por su lado parecía ser parte del sentido común de un sector importante de las clases dirigentes. Esta idea derivó en una visión hemipléjica del problema. Permítanme utilizar este término médico donde una parte estaba paralizada para que la otra funcionara u otra funcionaba y paralizaba a la otra. Es decir, solamente se tenía una visión economista o una visión política. Para la economía, la política no era conversación, era mero ruido. Para los políticos, la economía no era una posibilidad de distribuir siempre una cantidad limitada, sino una especie de arca abierta a la cual se podía echar mano. La visión ahora es otra: hay que invertir, hay que crecer. Por supuesto que esto es necesario, pero también es importante cambiar la relación que hay entre la economía y la política.

En casos extremos se ha llegado —no en nuestro país, pero sí en algunos otros— a una interpretación exclusiva del ciudadano como un ser privado, individual, desligado de la sociedad y de lo social y, al mismo tiempo, se lo ha considerado meramente capital humano y no persona. Por supuesto que entre política y economía existe un mecanismo de transmisión, no solo se trata de que la política puede generar confianza o destruir la confianza de los inversionistas o de los consumidores. Como lo han explicado varios de los últimos nobeles de Economía que articulan su disciplina con la psicología y la psicología social; esto puede terminar destruyendo la economía. Influirá no solo en las grandes, sino en las pequeñas decisiones de los ciudadanos de a pie al decidir en qué gastar o en qué ahorrar.

Eugenio D' Medina ha publicado, con el Fondo Editorial de la Universidad Continental, un libro estupendo *El mito de las cuerdas separadas* en el que busca —si me permiten esta expresión del pensador Jacques Derrida— deconstruir ese mito para abordar la importancia que tienen economía y política para el desarrollo y la estabilidad social que son asuntos de especial importancia en nuestros países.

## Populismo

*Populismo* es otro de los términos, que, al mismo tiempo, es concepto y palabra. Empezaré por la palabra. Esta más que el concepto está omnipresente en los medios y en las redes sociales. El concepto, por su parte, es usado como un cajón de sastre de manera imprecisa, pero se ha posicionado como una suerte de marco teórico fundamental para comprender una serie de fenómenos muy diversos presentes en las experiencias y experimentos sociales de nuestro tiempo. Paradójicamente, se ha usado para despreciar o ensalzar a priori una determinada opción ideológica. Se ha usado el término populismo de manera ideológica para desprestigiar a una u otra postura. Como hemos visto, el populismo de izquierda o de derecha se sostiene en la movilización de pasiones, de afectos, de emociones que pueden ser positivas como la simpatía o el carisma, pero también pueden movilizar odios.

Mi formación profesional —soy psicoanalista— me lleva a añadir que el populismo está impulsado por un lado por la soberbia y el desprecio, y, por otro lado, por el resentimiento y la envidia. Yo desconozco al otro, me siento por encima de él y, por lo tanto, lo desprecio o yo envidio al otro y me resiente su éxito y resiento mi posición; por lo tanto, lo envidio y lo odio. El enfrentamiento de estas pasiones es muy grave. Quiero decirles, por favor, que no estoy hablando de sentimientos que pertenecen a las esferas más enfermas del ser humano.

Todos tenemos tendencias a la soberbia, todos podemos tener momentos en que no apreciamos y hasta depreciamos o despreciamos

a alguien. Cuando esto comienza a adquirir protagonismo, es muy serio. También es cierto que todos podemos tener algún resentimiento, todos podemos tener algo de envidia. Envidia más o menos sana, más o menos admirativa o un poco negativa y destructiva. Creo que es muy importante en estos momentos y la pandemia ha revelado con muchísima fuerza la importancia del universo afectivo en la conducta no solo de los individuos, sino en la sociedad en su conjunto.

## Elecciones

Otro tema en el cual ustedes están absolutamente inmersos: las *elecciones*. Quiero referir lo siguiente: un grupo de investigadores de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos estudió las elecciones desde 1980 al 2016, es decir, siete elecciones presidenciales, cinco elecciones en segunda vuelta para elegir presidente y diez elecciones parlamentarias en democracia. Ellos concluyen que la descomposición partidaria, disolución de los vínculos que mantienen juntos a los miembros de un partido, está creando una dinámica que se refuerza a sí misma: a más descomposición partidaria, menos fuerza tiene el partido y más libre se siente el congresista con respecto a los ideales y a las normativas de su partido, y menos fuerte es la lealtad a su bancada.

Estos investigadores dicen que los procesos electorales parecen ir por cuenta propia y amenazan con ser vehículos electorales personalistas. Esto es algo que los congresistas tienen que tomar en cuenta si queremos que se marque un momento de cambio y de transición, una revalorización de la política. Personalmente, he mencionado que las críticas a los congresistas y las críticas a este o a aquel Congreso han terminado por ser críticas contra la institución congresal. Y el Congreso, como sabemos, es una institución fundamental de la democracia. Sin él es inconcebible el equilibrio de poderes. Tiene la enorme responsabilidad en cada uno de sus miembros de estar a la altura de esa institución porque la inmunidad parlamentaria es una suerte de escudo que tiene el congresista para defender su posición, no es una patente de corso para buscar impunidad.

## Pandemia

¿Por qué incluyo en el glosario la palabra *pandemia*? Por algo muy importante. Esta pandemia es causada por un virus. Si queremos entender algo de la biología de la vida, necesitamos entender las proteínas. Necesitamos entender las cadenas proteicas, estas largas y complejas cadenas proteicas helicoidales como las del ADN que están compuestas por apenas veinte tipos de eslabones que llamamos aminoácidos. Estos son como las hormigas trabajadoras de la biología. Las proteínas están en las enzimas. Las proteínas están en todas partes y catalizan casi todas las funciones y las reacciones químicas de los cuerpos vivos. Podríamos decir que son las que mantienen la vida.

La quina y la miocina, por ejemplo, son las proteínas que están presentes en los músculos y que permiten la flexibilidad de los huesos porque son jalados por los músculos y son los que nos permiten caminar. La hemoglobina lleva el oxígeno, la insulina regula el metabolismo de los azúcares. La SARS-CoV-2 también es una proteína que permite que cierto tipo de coronavirus invada nuestras células humanas y pueda terminar produciendo el dolor, la muerte y la ruina económica. Se trata de una paradoja absoluta: una forma esencial a la vida como lo es un particular eslabonamiento de aminoácidos en una cadena proteica es lo que está produciendo este brutal drama.

Quiero ir un poco más allá. Muchos de esos virus se han acoplado a las cadenas proteicas de la humanidad hace siglos de siglos y han terminado enriqueciendo nuestras posibilidades de comunicación porque han creado nuevos enlaces para nuestras células. Entonces, les digo, la pandemia es un brutal enemigo, pero también es algo que nos recuerda nuestros orígenes y la fragilidad de nuestra existencia. Si hablamos de pandemia, tenemos que hablar de epidemiología.

Hoy una serie de indicadores se han vuelto súbitamente famosos, todos hablamos de ellos. Por ejemplo, hablamos del  $R=0$ : ritmo reproductivo básico. Todos sabemos que si  $R_0$  está por encima de 1 significa que un infectado contagia a más de una persona, lo que

va a producir un crecimiento exponencial de la enfermedad. Todos hablamos de periodo medio de incubación, es decir, cuánto tarda un infectado en desarrollar síntomas. Todos nos preguntamos cuál es la distribución de la gravedad de la enfermedad. ¿Es lo mismo en un viejo que en un joven? ¿Es lo mismo en los hombres que en las mujeres? Y también nos preguntamos cuál es la posibilidad de que las personas asintomáticas transmitan el SARS-CoV-2.

Todos esos conceptos se han desarrollado recientemente. La ciencia ha dado pasos gigantes y tenemos que pensarlos porque con estos ocurre lo que siempre cuando hay un gran descubrimiento: un gran descubrimiento fascina, asombra y da miedo. Y van a surgir las fantasías en torno a las vacunas. Las fantasías en torno al COVID-19: que lo creó un científico loco o que las vacunas producirán esto o aquello. Necesitamos informarnos en este momento particularmente quienes tienen a su cargo la legislación, la fiscalización de la marcha de nuestro país.

## Reforma del Estado

La *reforma del Estado* atañe directamente a los congresistas porque, en términos más radicales, supone un cambio de la Constitución. Sabemos que una reforma económica es difícil, pero puede hacerse en lo que algunos llaman un 4 x 4. Es decir, cuatro expertos dentro de cuatro paredes pueden proponer una importante reforma económica, pero una reforma institucional, una reforma de Estado requiere consensos políticos. Requiere necesariamente contextos políticos y creo que el título de un estudio que escribió hace muchos años Carlos Franco, intelectual peruano, dice mucho de lo que explico: “Reformas de Estado y régimen político. De las expectativas y las ilusiones a un realismo desencantado”<sup>1</sup>.

Los congresistas tienen que estar preparados para el desencanto porque sus propuestas al pasar necesariamente por la búsqueda de

1 El artículo de Carlos Franco se encuentra en el libro *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina* (2004).

consensos tendrán algunas modificaciones y probablemente se van a sentir desencantados de que no pudieron llevar adelante esa idea fundamental que los animaba, pero lo importante es que pueden haber logrado un vínculo que es aceptado también por el otro y no solo por los que piensan como uno. Esto es fundamental porque cuando hablamos de reforma del Estado y de la Constitución, y vemos que gente dice *cambio de Constitución* y uno le pregunta si la ha leído. La respuesta es *no, pero hay que cambiarla*.

Tenemos que entender qué es lo que se quiere detrás de esa demanda. Mi tarea como analista es descubrir qué es aquello que está afectando al paciente. En mi profesión de psicoanalista ocurre una cosa curiosa: yo sé una cosa más que el paciente que es la siguiente: el paciente cree que yo como experto, como médico sé lo que le pasa, pero yo no sé. Lo único que sé es que el paciente sí sabe lo que le pasa, solo que no sabe que lo sabe. Y como no sabe que sabe lo que le pasa, lo que trato de hacer es ayudarlo a que vaya descubriendo aquello que le pasa. Esto creo que es importante porque en momentos como estos donde se ha puesto a prueba la consistencia de nuestros vínculos sociales, la consistencia de nuestro sistema social, nuestras representaciones simbólicas, nuestra manera de vincularnos con conceptos como patria, nación, bandera, constitución, democracia están siendo sacudidos por aquí y por allá.

Cuando vemos un profundo quiebre de las perspectivas éticas y políticas dominantes en una serie de sectores, nos damos cuenta de que la posibilidad de lograr consensos disminuye y la confianza se mina. La Constitución parece por momentos que para sectores importantes no está siendo sentida y apreciada por la ciudadanía como parte de un sistema de protección y parece haber perdido su valor simbólico y su función integradora. Y a la vez comienza a cobrar fuerza que cambiar la Constitución es un asunto tan fácil como cambiar de camisa —que puede hacerse de un día a otro sin una mayor reflexión— como si pudiéramos pasar de una fase destituyente, que destituye lo ya constituido, a una fase constituyente sin pensar en que todo exige una profunda reflexión

instituyente. Y si los congresistas tuviesen eso en cuenta, no caerían en cantos de sirena ni serán voces de sirena. Todo esto lo he leído en un libro de Baldo Kresalja, *3 ensayos sobre gobernabilidad democrática*.

## Posverdad

El otro gran punto, el tema de la posverdad, lo que llamamos con nuestra propensión de hablar en inglés *fake news*. Cabe preguntarse cómo se vincula esto con lo que llaman la gran mentira, cómo esto empata con las teorías conspirativas y, finalmente, cómo hilvanarlo. En las tres preguntas, hay un profundo desprecio de la verdad y hay un desconocimiento del mínimo necesario de un método para que pueda llamarse científico. Una teoría de la conspiración tiene más o menos la misma estructura que un credo político, que una visión filosófica, que una teoría científica. ¿Por qué? Porque nos da algunas ventajas. Por ejemplo, nos hace pensar si somos científicos que tenemos un conocimiento superior.

La posverdad permite, en una teoría determinada, cuestionar a quien tiene la teoría equivocada, pero las teorías conspirativas dan a la gente un sentimiento de poder y de decir *yo no creo en los expertos*. Los expertos mienten, los congresistas mienten, el poder ejecutivo miente, los científicos mienten. Y, por lo tanto, van a descubrir que detrás de cada uno solo hay egoísmo, ambición y vanidad. Por último, quienes viven inmersos en la posverdad sienten que pertenecen a un modo de pensar que los une a mucha gente. La diferencia entre una teoría conspirativa y una teoría científica es que la segunda está expuesta a ser desechada si vemos que no funciona. Pero esto es muy difícil en la política.

¿Cómo sabemos si una política funciona? ¿Cómo sabemos si una medida económica realmente funciona? Con las cifras, según dicta el sentido común, pero ¿con las cifras de acá o de allá? Es necesaria la buena fe de aceptar la manera de pensar de la otra persona. Necesitamos consenso de pares; pero, para ello, debemos respetar a quien piensa distinto de nosotros. Sin ese respeto nace la enemistad.



Un teórico de la conspiración no tiene ningún temor del conocimiento ni del dato empírico porque tiene una respuesta para todo. Una frase que usan muchísimo los políticos muestra que hay muy poco rigor: *en política no hay coincidencias*. No importa cuánto se esfuercen los políticos en justificar la suspicacia, la coincidencia sí existe. Lamentablemente, el azar existe. A veces pasan cosas sin que sepamos por qué. No siempre hay conspiraciones en contra de uno.

Para mi reflexión final sobre la identidad del Perú, referiré a dos escritores: uno peruano y el otro portugués; uno que reflexionó desde la madurez política y otro que lo hizo desde la ficción novelística. El peruano es Luis Alberto Sánchez. Dentro de los muchos libros que escribió hoy nos convoca *El Perú. Retrato de un país adolescente*. Desde que publicara dicho volumen en 1958, el Perú no ha madurado. Esta crisis de adolescencia prolongada se ha presentado como una propia de la enfermedad, de la pandemia. ¿Cómo vamos a permitir que este país adolescente continúe desarrollándose si ahora debe sanarse de un mal biológico que ha mermado las vidas de sus habitantes? Por su parte, al novelista portugués José Luis Peixoto, en una entrevista, le preguntaron cómo consideraba a su país Portugal. Respondió de modo conciso: mi país es una identidad con problemas por resolver.

Los congresistas asumirán funciones en un momento en que este país adolescente, esta identidad con problemas por resolver, requiere de una política conciliadora y reconciliadora que tenga como objetivo prioritario consolidar el régimen democrático. Eso implica algunos desafíos: implica poner un poco de lado, en refrigeración, las identidades políticas, identidades étnicas y las afiliaciones propias de las procedencias geográficas, del estrato económico, del grupo social o la adscripción cultural de cada uno de los congresistas. El Congreso necesitará más que nunca el esfuerzo de cada bancada, de cada representante por construir ese mínimo de consenso sin los cuales la próxima gestión no encausará al país hacia un futuro con salud y trabajo. Un futuro que tenga esas dos realidades que hoy día más que nunca han mostrado su brutal importancia.

Son palabras simples. Pronto escucharemos discursos sobre una economía con desarrollo social preocupada por la salud, por la educación, por el bienestar y por la dignidad de nuestros compatriotas. Quienes ingresan al Congreso han comprado un *pleitazo*. Espero que estén a la altura de lo que este compromiso les va a exigir.



Acceda a la videograbación en el siguiente enlace:  
<https://www.youtube.com/watch?v=NeRrwOHae2k>

# I Reflexiones sobre el quehacer legislativo y la economía peruana

*Carlos Paredes*  
Socio fundador de Intelfin

## El Congreso en el diván

No puedo dejar de comentar que, para darle la bienvenida a una serie de postulantes al Congreso, la Universidad Continental ha escogido a un psicoanalista. ¿Por qué será? La universidad y muchos se preguntarán cómo así quieren postular al Congreso. Quiero felicitarlos por asumir este enorme reto de mejorar el Congreso. Como Max Hernández bien dijo, en el Perú no es que se esté atacando a un grupo de congresistas o a un partido; desde hace muchos años, los peruanos cuestionamos al Congreso como institución. Acá se ha dicho que es la institución más importante de la democracia; repetimos todo el tiempo que es el primer poder del Estado. Sin embargo, en el Perú de hoy, hay más dudas que certezas sobre el rol del Congreso.

Los congresistas no gozan de prestigio. Desde hace varios años, las encuestas de IPSOS revelan la poca, casi nula, credibilidad que el Congreso inspira en la población. Los congresistas, como el paciente en el diván, deben indagar sobre las causas de su descrédito. Sin duda, hay malas prácticas que desprestigian al Congreso que se pueden resumir en frases o anécdotas como: *Otorongo no come otorongo* o *Juro por Dios y por la plata*. Sin embargo, esperemos que las próximas elecciones provean al Congreso de la República de personas preparadas e íntegras.

## **Normativitis e investigativitis: enfermedades endémicas**

Desde un punto de vista económico, la desazón de los peruanos hacia el Congreso puede explicarse por la percepción de que este no añade ni genera valor para la sociedad. Tal vez, esto refleje dos comportamientos que, en el fondo, son síntomas de dos enfermedades que denomino: *normativitis* e *investigativitis*. La primera supone una gran producción de normas intrascendentes o contraproducentes. Parece que muchos congresistas tienen el sueño del proyecto de ley propio y al margen de la calidad de la norma propuesta solo quieren aprobar sus proyectos. Y la *investigativitis* es el sueño de la comisión investigadora propia. Ha habido a lo largo de los años muchas comisiones, muchos millones de soles gastados en procesos que no llegan a ninguna parte.

## **Soluciones desde la economía**

Yo he sufrido, como funcionario público, de ambos males y estoy muy frustrado por ello. Creo que hay que ser conscientes de esos dos males enquistados para tratar que el próximo Congreso pueda marcar la diferencia. Quisiera compartir con ustedes cuatro principios o conceptos que vienen de la economía. El primero es la racionalidad. Nosotros los economistas asumimos que el *homo sapiens* es un *homo economicus*, básicamente un ser racional.

El ser racional sabe qué es lo que quiere y actúa de manera consistente para lograr su cometido. Aplicando este principio a su labor legislativa, antes de elaborar un proyecto de norma, resulta indispensable definir qué es lo que se busca conseguir y escoger los mejores instrumentos para lograrlo. Esto no siempre se da: hay normas que no guardan relación entre el supuesto objetivo y los diferentes mandatos de la norma. Muchas veces —he aquí lo terrible— hasta son contradictorias.

El segundo principio, definido por el premio Nobel de Economía Jan Tinbergen, es el de la relación entre el número de objetivos y de instrumentos. Así, comprobamos que el número de objetivos de las políticas públicas está limitado por el número de instrumentos

con que se cuenta para alcanzarlos. No puede haber más objetivos que instrumentos. De hecho, en el mundo real, muchas veces no se tienen suficientes instrumentos o suficiente presupuesto o no se tienen suficientes instituciones o recursos humanos, pero se busca hacer muchísimas cosas, muchas más de las que se pueden lograr con los recursos disponibles. Hay que priorizar a partir de un conocimiento transparente de las herramientas a nuestro alcance.

El tercer principio, que tomo prestado a Robert Mundell —otro premio Nobel de Economía—, es la clasificación efectiva de mercados. Según dicho principio, los instrumentos deben asignarse a aquellos objetivos o mercados en los que son más efectivos. El cuarto principio es el análisis costo-beneficio.

Los funcionarios públicos que proponen nuevas normas deben sujetarse a un imperativo legal: todos los proyectos de ley, todas las normas deben estar acompañadas por un análisis de costo-beneficio. Desgraciadamente, en la práctica, estos análisis han devenido en un mero saludo a la bandera, incluso se presentan en dos o tres párrafos. Usualmente, no hay un estudio serio detrás de la norma. Se producen normas que no son eficientes, porque son muy costosas para los pocos beneficios que traen. Hace poco, fui presidente del directorio de Petroperú que es la empresa pública más grande del país en ventas. Vendía alrededor de cinco mil millones de dólares al año. Me quedé asombrado al llegar a esta empresa grande —que espero que algún día sea una gran empresa— al darme cuenta de que el análisis costo-beneficio estaba casi ausente. Por lo tanto, muchas de las decisiones destruían valor para la empresa y para los peruanos. El análisis costo-beneficio es una necesidad imperativa en la labor del legislador. Sugiero muy fuertemente que la tomen en serio.

### **Congresista, ¿*homo economicus*?**

Todo congresista debería estar en condiciones de explicar en términos simples cuáles son los roles del Estado y del sector privado en la reacti-

vación económica y desarrollo social necesarios para superar los estragos de la pandemia. Deberían conocer a fondo el título tercero de la Constitución sobre el régimen económico. Hay nueve artículos. Son ocho los artículos en el título tres, pero considero que el siguiente artículo, sobre recursos naturales, también corresponde al régimen económico.

Estos artículos definen el régimen económico del país: una economía social de mercado, una economía plural, la promoción de la competencia, la libertad de contratar, el tratamiento equitativo para la inversión nacional y extranjera, y la protección al consumidor. Se habla del rol subsidiario del Estado y ha habido mucha discusión sobre la necesidad de cambiar la Constitución y, en particular, este título. Hay muchos analistas que piensan que es importante recuperar el rol del Estado en la economía, fortalecer la actividad empresarial del Estado. Creo que esta discusión o estas propuestas de cambio constitucional no parten de un análisis sobre el régimen que hemos tenido, de sobre si ha contribuido o no al crecimiento y a la reducción de la pobreza, sino que parten de una visión ideológica que no tiene sustento en el análisis de lo que pasa en el país.

## **Empresas estatales, empresas sin dueño**

Tal como les indiqué, recientemente tuve la suerte de poder servir a nuestro país en Petroperú. Casi al salir de allí se decretó la cuarentena generalizada debido al COVID-19. Aproveché esos primeros meses para escribir un libro, con el apoyo de la Universidad Continental: *La tragedia de las empresas sin dueño. El caso de Petroperú*. Ahí describo y narro lo que encontré en esta empresa estatal emblemática, la empresa pública con los mayores recursos. Sin duda, la mirada del libro está filtrada por mi concepción del mundo y de la economía, pero trato de presentar objetivamente lo que encontré. A mí me resulta difícil entender por qué siendo esta empresa tan grande e importante no hay nadie que la cuide de cerca, al margen de los cambios políticos. Nuestras empresas públicas carecen de un dueño factual; el dueño es el Estado, es decir, todos los peruanos: todos y nadie a la vez. La

junta de accionistas está compuesta por algunos ministros que rotan y ponen unos directores que también rotan.

Al final, los dueños son los trabajadores. Hay en esas empresas un manejo que no refleja un accionar racional, en el sentido de que sus acciones estén orientadas a maximizar el valor de estas empresas para todos los peruanos. Más bien, lo que se observa es que las decisiones en las mismas están orientadas a beneficiar a los trabajadores de esas empresas, a costa de todos los peruanos. Se reproducen ahí una serie de conductas que no son deseables para la gente de izquierda ni de la derecha, pues se persiguen intereses personales. La corrupción se invisibiliza por ese *otorongo que no come otorongo*. Se invisibiliza porque muchos trabajadores —incluyendo gerentes— son parte de una cofradía que usufructúa de la empresa. Obtienen beneficios importantes y la empresa no genera el valor que nos podría dar a todos los peruanos. Los recursos que destinamos a esas empresas podrían ser mejor usados en otra parte.

En el rol del Estado, en la economía que propone la Constitución del Perú, se habla de promover el crecimiento. En el Estado, dicho crecimiento debería reflejarse en la infraestructura, la salud, la educación, el orden. En Petroperú, constaté los problemas que teníamos con el oleoducto, que era blanco de sabotaje continuo producto de un Estado ausente en gran parte de nuestra Amazonía. Este no cumple con su rol básico de proveer los bienes y servicios públicos básicos que necesitamos los peruanos. En esta discusión sobre los roles del Estado y del sector privado —recordando lo que decía Robert Mundell sobre la asignación de los instrumentos a los objetivos sobre los que tienen mayor efectividad— me parece que la asignación de los recursos del Estado a la actividad productiva requiere de un conocimiento pormenorizado que no tiene y, por otro lado, resulta claro que el sector privado no invertirá en proveer los servicios públicos para grandes sectores de la población que no tiene cómo pagarlos. ¿Necesitamos una línea aérea estatal o agua potable y electricidad para cientos de miles de peruanos de la Amazonía? ¿A qué se debe dedicar el Estado? Los recursos son escasos, no puede hacer todo.

Me parece que aquí hay un problema cognitivo. Nosotros tenemos un Estado que no cumple con el rol que le manda la Constitución en términos de darnos educación, salud, seguridad, justicia e infraestructura. Aquí es donde el Estado tiene más oportunidades para mejorar el bienestar de los peruanos, Sin embargo, en vez de proponer que el Estado haga esto bien, algunos quieren más empresas públicas.

Cuando presidí Petroperú, fui mucho a Talara. Ahí está construyéndose una nueva refinería con tecnología de punta a nivel global. Se han invertido alrededor de cinco mil millones de dólares en un megaproyecto que destruye valor para la empresa. A tres cuadras de la refinería, hay un centro médico del MINSA, el cual desarrolla sus actividades con bastante precariedad. Como parte de su labor social, Petroperú apoyó a dicha instalación médica con una donación para implementar una sala quirúrgica. Conversando con el director médico del centro, me enteré de que en los primeros ocho meses del año 2019 fallecieron seis mujeres en labor de parto. No había ni el instrumental ni el equipamiento necesarios, ni los médicos para atenderlas, ni la ambulancia para derivarlas a un centro mejor equipado en Sullana. ¡Esto pasaba a tres cuadras de donde el Estado peruano estaba invirtiendo cinco mil millones de dólares!

Me hice el propósito de que Petroperú apoyase a este centro en Talara. Y lo hicimos con mucho esfuerzo. La pregunta es si tiene sentido que el Estado peruano gaste cinco mil millones de dólares cuando no puede darle salud a las talareñas que están al costado de la refinería, cuando no puede tener las camas UCI ni el oxígeno que necesitamos en este momento para atender a los peruanos frente a la pandemia.

## **El Estado peruano para el siglo XXI**

El Estado peruano, lo sabemos todos, es disfuncional. Es necesario que los instrumentos estatales hagan *click* con los objetivos que deben perseguir. Entonces, creo que es indispensable que cuando pensemos en reactivación y desarrollo social, pensemos en el Estado y en el



sector privado. Creo que el Estado tiene mucho por dar, sentar las bases mínimas en términos de servicios sociales públicos básicos de educación, salud, seguridad e infraestructura. Tenemos que exigir que eso se haga bien, que tengamos sistemas funcionales en el largo plazo. Nuestro sistema de salud no funciona. Max Hernández conoce de eso mucho más que yo. Lo que estamos viendo y constatando con terror los peruanos es que nuestro sistema de salud no funciona.

Entonces, la pregunta clave es si las empresas privadas orientarán sus recursos a proveer esos bienes públicos, si es que hacerlo no resulta rentable. La respuesta es no. Dichas empresas pagan impuestos, pero es el Estado, con esos impuestos, quien debe proveer esos servicios públicos que son la base del desarrollo social. El sector privado es el encargado de generar empleo, el encargado de desarrollar la inversión productiva. La inversión privada cuadruplica el tamaño de la inversión pública. La reactivación llegará por un aumento de la inversión. Siempre es así. Lo que reactiva de manera sostenida es la inversión. El sector que está llamado a promover la reactivación económica en el Perú es el sector privado. Lo que tenemos que hacer desde el Congreso, desde el Ejecutivo, es tener normas y un entorno que favorezcan la inversión y no que la ahuyente. Necesitamos también un Congreso que contribuya a que el Estado cumpla con su rol: proveer bienes y servicios públicos. Eso no lo hace el sector privado.



Acceda a la videograbación en el siguiente enlace:  
<https://www.youtube.com/watch?v=FCWgT5uQOeo>



# I Desafíos para los congresistas y el Perú en el Bicentenario

*Elena Conterno*

Presidenta de IPAE Asociación Empresarial

## **Reflexiones generales sobre el rol y los procedimientos del Congreso**

Empiezo con algunas reflexiones generales sobre el rol del Congreso y, en particular, sobre la relación del Congreso con aspectos económicos. Los congresistas deben tener presente que han sido elegidos para representar a los ciudadanos. Deben recordar que han sido autorizados por los ciudadanos para darles un servicio: tener como país un marco normativo que permita brindar más bienestar. Esa es la esencia de los Estados: generar el mayor bienestar de sus ciudadanos.

A continuación, detallo algunas recomendaciones generales que deberían contemplarse en todo procedimiento de formulación y debate de un proyecto de ley.

Primero, las normas se deben emitir con una idea clara de los retos por enfrentar, los problemas por solucionar. Desde afuera, el ciudadano siente que se toman determinadas medidas, pero no queda claro qué problema se va a solucionar. Si es que no tenemos claro el problema por solucionar, las disposiciones terminan por agravarlo en vez de solucionarlo.

En segundo lugar, como un aspecto clave, se presenta la constitucionalidad. La Constitución vigente —que por cierto fue aprobada en referéndum— debe respetarse; de hecho, al asumir el cargo los congresistas juran respetarla. Los ciudadanos saben que la Constitución Política del Perú establece el marco general para el desarrollo de la sociedad; por ello, preocupa que algunos parlamentarios tomen a la

ligera el valor y el respeto de la Carta Magna. Cuando se dan estas situaciones, los electores probablemente se preguntan si para eso los eligieron, porque no los han autorizado para vulnerar una base fundamental de la sociedad.

En tercer lugar, está el análisis costo-beneficio: al formular o evaluar un proyecto de ley, resulta de especial relevancia determinar cuál es el beneficio que se logrará al solucionar el problema planteado, así como el costo que implicará hacerlo. ¿Cuál es el costo de la medida planteada? La plata no nace de los árboles. Entonces, hay que priorizar y comprender que es necesaria una proporcionalidad entre el beneficio que se logra y el costo implicado, y que los recursos deben destinarse a atender las necesidades más apremiantes.

Finalmente, los congresistas deben atender y consultar a las entidades técnicas. Tenemos excelentes entidades técnicas con opiniones y propuestas muy válidas. Los órganos rectores, los ministerios, la SBS, el Banco Central de Reserva del Perú son un claro ejemplo. Y también están las universidades, los centros de investigación, las asociaciones y centros de pensamiento. Es importante tenerlos en cuenta antes de legislar y emitir una norma.

## **Desafíos para los congresistas**

1. Procuremos estabilidad económica, evitemos el intervencionismo.

Aludiendo a la situación de emergencia sanitaria en la que nos encontramos, recomiendo a los congresistas que se *vacunen* contra ciertos hábitos que podrían impedir una buena función. Ya hemos vivido en el Perú las nefastas consecuencias de un Estado intervencionista y con desequilibrio económico que, paradójicamente, a quien más daña es a la población más vulnerable, más pobre, con el impuesto de la inflación. Esto, asimismo, conlleva mayor pobreza, pérdida de empleo, pérdida de inversión.

Al respecto, en el trabajo “Impacto del intervencionismo: Pérdida de productividad, capital e ingresos”<sup>2</sup> se explica claramente cuáles fueron los efectos nocivos de dicha práctica en Perú. Se debe cuidar la estabilidad económica como un cimiento que necesitamos como país para avanzar.

## 2. Respetemos el carácter finito del gasto público.

En segundo lugar, se debe asumir con responsabilidad la prohibición a la iniciativa de gasto del Congreso de la República. El presupuesto del país es como el de una familia: es limitado y no infinito. Y, por tanto, debe ir a las necesidades más apremiantes de nuestros ciudadanos. Lo que se destina a un fin no prioritario o a un grupo de ciudadanos que no requieren atención, se quita a gastos prioritarios en educación, salud, agua potable, canales de riesgo, que son fundamentales para el bienestar de los peruanos, en particular los más vulnerables.

## 3. Impulsemos la meritocracia.

El tercer lugar lo ocupa la meritocracia. Debemos regirnos por la meritocracia, que es la adjudicación de puestos de responsabilidad en función de los méritos personales. Si queremos que los ciudadanos —que se atienden en los servicios públicos, en un colegio público, en la posta médica— reciban buenos servicios, necesitamos meritocracia para garantizar la excelencia de dichos servicios. El derecho de los ciudadanos a recibir servicios de calidad debe primar sobre el acceso a puestos de trabajo en la administración pública.

---

2 Martinelli, C. (2020). *Ruta Perú en Desarrollo Nacional: Impacto del intervencionismo: Pérdida de productividad, capital e ingresos*. Lima: IPAE-Asociación Empresarial. <https://bit.ly/2Y4o4cZ>

#### 4. Brindemos más protección flexibilizando el régimen laboral.

En cuarto lugar, está el régimen laboral. No podemos regular los mercados al margen de la realidad. Lo que tenemos hoy en día es un mercado con al menos 70 % de trabajadores informales; es decir, 70 % de trabajadores desprotegidos. Estudios actuales demuestran que medidas rígidas contractuales, lejos de salvaguardar los derechos del trabajador, terminan por desampararlo. ¿Por qué? Porque este termina en un mercado informal donde muchos no tienen garantías de salud, no tienen pensión, estabilidad ni nada. Entonces, si realmente nos preocupan los trabajadores que ganan menos —los más vulnerables— deberíamos promover un marco normativo más flexible que facilite su incorporación a la formalidad.

#### 5. Combatamos los controles de precios.

El quinto tema de alerta, de cuidado, es el control de precios. A veces con buenas intenciones, se propone la reducción del precio de bienes clave. Entonces, al establecer un control, lo que termina pasando es que se genera un mercado negro. El establecimiento de topes para los intereses fomenta el mercado negro. Sabemos que existe un mercado informal donde las tasas son altísimas, porque ese segmento no puede acceder a la formalidad. Demás está decir que los prestamistas informales recurren a la violencia y a otras medidas que todos debemos rechazar. Finalmente, la buena voluntad termina perjudicando a los ciudadanos. Como dicen, *el camino al infierno está empedrado de buenas intenciones*.

Recordemos las interminables colas que trajeron los controles de precios en la década de los 80, en que los peruanos hacíamos cola para comprar arroz, leche o pollo, y tengamos presente la experiencia venezolana que tenemos tan cerca. Si atendemos cifras actuales, el 96 % de los ciudadanos en Venezuela califica como pobre. Entonces, realmente, las malas medidas pasan la factura y, lamentablemente, tienen un costo altísimo en el bienestar de las personas.

## Desafíos para el Perú

### 1. Democracia y gobernabilidad

Como IPAE Asociación Empresarial, estamos convencidos que para avanzar en el desarrollo del país se debe fortalecer ante todo la democracia. Sin embargo, vivimos en un estado caótico, con serias deficiencias en el carácter representativo de la democracia.

Desde IPAE planteamos cuatro líneas de acción prioritarias:

- Preservar los elementos fundamentales de la democracia. Establecer mecanismos para que los actores políticos reafirmen su compromiso de respetar los derechos y libertades fundamentales de las personas; la libertad de expresión y de prensa; la división de poderes y la independencia de los organismos constitucionales autónomos; convocar a elecciones en plazos previstos; respetar la Constitución vigente y sus procesos; e, impulsar un gobierno efectivo en desplegar políticas públicas y brindar servicios de calidad.
- Afinar los pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Se propone (i) regular la aprobación por insistencia de un proyecto de ley; (ii) restringir la iniciativa para modificar o afectar la Ley de Presupuesto; y (iii) aumentar el período de los magistrados del Tribunal Constitucional a siete años.
- Fortalecer la función legislativa. Se propone (i) limitar la exoneración de remisión a comisiones y de segunda votación de los proyectos de ley; (ii) establecer una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, cada una con sus competencias; (iii) designar a los representantes al Parlamento Andino de los legisladores ya elegidos para el Congreso; (iv) disponer la renovación por mitades de la Cámara de Diputados; y (v) permitir la reelección de congresistas.
- Impulsar la consolidación de partidos políticos. Se propone (i) reforzar condiciones para la alianza o consolidación entre partidos; (ii) establecer una participación mínima de militantes en las

elecciones internas; (iii) regular las condiciones para la postulación al gobierno regional o alcaldía; (iv) elegir a una parte de los congresistas el mismo día de la segunda vuelta; e (v) introducir la renovación por tercios o elecciones escalonadas de los organismos constitucionales autónomos.

## 2. Reducción de la pobreza y sistema de protección social

Ante la pobreza, se debe tomar conciencia de que esta pandemia nos hará retroceder diez años. Hemos pasado de un 20 % a un 30 % de tasa de pobreza. Eso significa que tenemos que redoblar los programas sociales. Necesitamos gasto, pero para las personas vulnerables. Necesitamos gasto para protegerlas, para que no tengan anemia, para que no sufran de problemas crónicos de salud, para que no se retrasen en el sistema educativo. Es importante atenderlos porque esta pandemia ha afectado mucho en términos de empleo, de pobreza.

Adicionalmente, tenemos un Estado precario, que no brinda servicios básicos de educación, salud, agua a los ciudadanos, a pesar de que el presupuesto público se quintuplicó en los últimos veinticinco años. A mayor abundancia, cabe destacar que cuando le preguntas a la gente qué cambios desea en el modelo económico, lo que demanda son mejores servicios de educación, de salud, mejor combate a la delincuencia; es decir, pide mejor protección social.

Desde IPAE planteamos tres líneas de acción prioritarias<sup>3</sup>:

- Adaptar la estrategia de lucha contra la pobreza. Establecer políticas diferenciadas para espacios rurales y urbanos, que permitan escalar las intervenciones a las zonas más aisladas y respondan a las condiciones de vulnerabilidad de la clase media urbana.

---

3 Monge, A. y Grey, L. (Marzo 2021). *Ruta Perú en Desarrollo Nacional: Protección social para reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la inequidad*. Lima: IPAE-Asociación Empresarial. <https://bit.ly/3gASnyl>



- Reforzar la construcción de capital humano, sobre todo entre la población más pobre. Desarrollo infantil, adecuadas condiciones de salud y logro de aprendizajes escolares.
- Atender los riesgos de enfermedad y pérdida de capacidad de trabajo por envejecimiento. Implementar sistemas de aseguramiento de salud y previsionales de naturaleza universal.

### 3. Servicios: equilibrio entre infraestructura y recursos humanos; propuestas en salud

La mayoría de veces al pensar en servicios nos enfocamos en la obra. Pero *salud* no es sinónimo de *hospital*. El hospital es el primer paso, luego hay que equiparlo, hay que dotarlo de profesionales siguiendo la meritocracia, hay que garantizar su adecuada gestión para que realmente redunde en un buen servicio a los ciudadanos. Una falla técnica aparentemente insignificante en un equipo de aire acondicionado puede obstaculizar la atención hospitalaria en todo un pabellón.

Lamentablemente, nos hemos acostumbrado a exigirle solo al sector privado y a pasar por alto la ineficiencia del sector público. Eso tiene que cambiar. Tenemos que empezar a exigir mejores servicios al sector público. Como sostuvo Janice Seinfeld, en CADE Ejecutivos 2020, los mil novecientos millones de soles invertidos en catorce hospitales no pueden seguir *paralizados* por malas gestiones. Todo ese capital es de y para los peruanos. La mala gestión de los hospitales públicos es inadmisibles en un estado de emergencia sanitaria: se afectan tanto las vidas de los pacientes como la de los médicos que cumplen su función.

Así, la protección social requiere ante todo buenas formas de gestión y no solo infraestructura. Pensemos en cómo podría el ciudadano recibir un mejor servicio, y no solo en construir una posta u hospital. Y demos opciones al ciudadano, por ejemplo, que pueda atenderse en un hospital bajo gestión pública, otro bajo gestión privada, y que su seguro (EsSalud o SIS) pague por la atención.

En el caso específico de la salud, desde IPAE promovemos cuatro líneas de acción<sup>4</sup>:

- Fortalecer la rectoría del MINSA mediante la creación de una Secretaría de Conducción Estratégica que dependa del Despacho Ministerial, la cual debe conducir el proceso de planeamiento y diseño de políticas.
- Sobre la prestación, implementar mecanismos de intercambio prestacional o compra-venta de servicios entre MINSA, EsSalud y privados.
- En cuanto al aseguramiento, se requiere reducir la fragmentación de los fondos públicos de salud, para que el SIS maneje un presupuesto mayor.
- Impulsar la salud digital, mediante la implementación de la historia clínica electrónica, que mejoraría la calidad de la atención, facilitaría el seguimiento de la salud de los ciudadanos y ahorraría costos; así como avanzar en telemedicina.

#### 4. Propuestas en educación

Es indispensable transformar la educación para que forme personas capaces de construir su proyecto de vida, desarrollarse en la era digital, comprometidas a ejercer su ciudadanía y a buscar el bienestar de la sociedad.

Para ello, debemos defender y promover ciertas prioridades y principios<sup>5</sup>:

- Poner el foco en la primera infancia, promoviendo políticas públicas multisectoriales que promuevan su salud, tomen en cuenta

---

4 Jaramillo, M. y Medina, R. (2021). *Ruta Perú en Desarrollo Nacional: Organización del sistema de salud para garantizar servicios oportunos y de calidad al ciudadano*. Lima: IPAE Asociación Empresarial y Consejo Privado de Competitividad. <https://bit.ly/3sR68NW>

5 IPAE (25 de mayo 2021). CADEX: Democracia, economía y educación por el Perú: Consensos por el Perú. Conclusiones. Lima. Perú. <https://bit.ly/3gDty4D>

la importancia de la familia y el entorno y garanticen el acceso a la Educación Inicial.

- Promover el retorno seguro a clases presenciales, con prioridad en los más pequeños, incluyendo a los profesores en la siguiente fase de vacunación.
- Promover la autonomía de las instituciones educativas, permitiendo el desarrollo de proyectos educativos que puedan innovar y consideren la diversidad y necesidades de cada contexto, especialmente hoy para enfrentar de la mejor manera los efectos de la pandemia.
- Respetar el actual Currículo Nacional de la Educación Básica, promoviendo la mejora de su implementación para el desarrollo integral de las personas.
- Apostar por la docencia basada en el mérito profesional, promoviendo la mejora de la formación inicial, del desarrollo profesional en servicio, y sosteniendo la carrera pública magisterial meritocrática.
- Mantener la independencia y el fortalecimiento de la Sunedu, así como promover una oferta de educación superior flexible y de calidad, valorando y fortaleciendo las opciones de educación técnica y técnica productiva de calidad.
- Impulsar alianzas y esfuerzos multisectoriales, incluyendo al sector privado, para el cierre de brechas en materia digital y tecnológica.
- Asegurar el fin público del derecho a la educación, propiciando la existencia de diversos modelos de gestión: estatal, privada u otras, posibilitando así la libertad de elección y una formación diversa y plural, consagradas en la Constitución.
- Defender un marco institucional sólido, estable, formulado en base al diálogo con los actores, y que garantice la continuidad e implementación de las políticas públicas a mediano y largo

plazo, acordes con los lineamientos planteados en el Proyecto Educativo Nacional al 2036.

## 5. Perspectivas económicas

Julio Velarde y Waldo Mendoza, en CADE Ejecutivos 2020 y en CADEx, coincidieron en que el Perú enfrenta dos grandes riesgos. Por un lado, está la incertidumbre generada por el avance constante del virus que será frenado por la aplicación paulatina de vacunas. Por otro, están las iniciativas legislativas que generan más problemas que soluciones. Atender la demanda ciudadana requiere de políticos bien informados a partir de estudios que sustenten sus decisiones en problemas reales y no en percepciones cambiantes.

En diciembre de 2020, los peruanos vimos cómo el Congreso, al establecer un jornal mínimo por encima de la condición de mercado en el sector agroexportador, trazaba un camino seguro hacia mayor informalidad. Antes de la norma, las encuestas mostraban una elevada informalidad laboral en este sector. Sin embargo, lo aprobado, en vez de atender la problemática del sector desprotegido en la informalidad, hizo más rigurosa la contratación, lo cual solo agravará el problema.

Una economía de mercado, operando de manera eficiente, permite que el país crezca y que ello se traduzca en empleo y oportunidades de desarrollo para los ciudadanos. Debemos evitar caer en la tentación del intervencionismo, que no ha logrado bienestar para las personas ni en el Perú ni en otro país del mundo. Como IPAE presentamos en una Ruta Perú los resultados que tuvieron los experimentos estatistas de los años 68 - 90, que resultaron en empresas públicas con grandes déficits, lo que devino en hiperinflación, recesión y pobreza<sup>6</sup>. De hecho, el intervencionismo redujo a la mitad el ingreso de los peruanos en ese periodo.

Retomando las reflexiones de CADE Ejecutivos 2020, entendidos como Liliana Rojas<sup>7</sup> y Waldo Mendoza sostienen que la rigidez de la normativa laboral produce un efecto inverso al esperado, es decir, agudiza la desprotección de los trabajadores y fomenta la informalidad. Debemos tener mucho cuidado con el efecto inverso de lo que se quiere lograr. Asimismo, necesitamos mejorar la recaudación tributaria. No podemos seguir viviendo con una presión de 15 % que se explica, principalmente, porque tenemos mucha informalidad: empresas *golondrinas* que se crean y se eliminan, hacen unas cuantas operaciones y, luego, desaparecen. Se trata de un sector relevante que no tributa. Enfrentar esta situación robustecerá al Estado.

Como resaltó Hugo Ñopo luego de consultar a veintitrés economistas<sup>8</sup>, en mayo de 2021, a nivel económico el consenso está en cambiar la protección social (educación, salud, agua) y el sistema tributario, así como en mantener el manejo macroeconómico, el libre comercio y la promoción de la inversión privada.

## 6. Competitividad y servicio civil

Es importante tener en cuenta que *competitividad* no solo es el entorno de negocio. Esta necesita del sistema de justicia, el sistema de salud y la institucionalidad. Se trata, pues, de sistemas y valores fundamentales para hacer negocios, para que haya crecimiento de la economía, para generar empleo, para generar impuestos, para reducir la pobreza. Ahí destaco una de las propuestas: la relevancia de invertir en infraestructura tanto por el crecimiento económico como por el empleo que se genera. Hay un conjunto de medidas para hacer más rápido el proceso de inversión. Con todo, sabemos que siempre hay trabas que hacen que avancemos lentamente.

7 IPAE (12 de enero de 2021). #CADEejecutivos: “No hay un solo programa social que ayude a todos; necesitamos muchos para distintas realidades. [Nota de prensa]. <https://bit.ly/2WlcVn3>

8 Ñopo, H. (26 de mayo 2021). ¿Qué cambiar y qué mantener? 23 economistas peruanos responden. Jugo de Caigua. Tu dosis diaria de reflexión [Blog]. <https://jugodecaigua.pe/que-cambiar-y-que-mantener/>

Varios proyectos clave como los de irrigación están detenidos. Ojalá se logre destrabarlos pronto. En este ámbito, resulta crucial que haya equilibrio y no superposición entre las entidades públicas y privadas en la ejecución de proyectos. Los roles de cada parte deben estar claramente definidos para que no haya un desconcierto entre las diversas opiniones y jurisdicciones.

Para lograr un mejor funcionamiento del Estado es necesario un régimen especial para los puestos clave. Se necesitan profesionales muy bien capacitados para que ocupen los puestos de director general o se desempeñen en los ministerios. La rotación en el sector público es muy alta: según el [Informe de Competitividad 2021](#), cada diez meses rotan los directores generales. ¿Qué ocurre en ese lapso? El funcionario se demora tres meses en aprender, empieza a gestionar y, al poco tiempo, se va. Llega un nuevo funcionario y otra vez a aprender y a cambiar equipos. Imposible avanzar así.

Lo que se propone es que empecemos por definir cuáles son los cien puestos clave del Estado y que quienes los ocupen se definan por un proceso dirigido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, y no con *dedocracia*, que no sea un puesto de confianza definido por un ministro. Que sea un puesto bien remunerado y así procurar la sostenibilidad de las políticas públicas; de lo contrario, no avanzaremos. El Informe de Competitividad 2021, publicado por el Consejo Privado de Competitividad, contiene ciento siete propuestas. Está disponible en Internet en *Perú Compíte*<sup>9</sup>.

## A manera de conclusión

El Congreso debe acompañar y guiar la solución de problemas del país. Necesitamos desarrollo y no solo crecimiento. Ello implica mantener la economía social de mercado, pero dar prioridad a fortalecer la democracia representativa y lograr una protección social efectiva.

---

9 <https://www.compite.pe/wp-content/uploads/2021/01/Informe-de-Competitividad-2021-CPC.pdf>

Una economía de mercado, operando de manera eficiente, permite que el país crezca y que ello se traduzca en empleo y oportunidades de desarrollo para los ciudadanos. Fomentemos la competencia y no la frenemos. Que haya más y no menos oportunidades de empleo para nuestros hijos, así como más presupuesto público y no menos para brindar servicios básicos a los ciudadanos vulnerables.

En efecto, requerimos un sistema de protección social efectivo, que realmente permita reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad. Necesitamos una mejor estrategia para ello, reforzar la construcción de capital humano (desarrollo infantil, educación), e implementar sistemas de aseguramiento y protección para hacer frente a enfermedades y a la vejez.

En cuanto a la democracia representativa —en la que los congresistas más pueden aportar—, necesitamos partidos políticos sólidos, con ideas claras y democracia interna. Y requerimos autoridades que respeten la Constitución —incluso para modificarla—, el equilibrio de poderes, la libertad de prensa y expresión y los derechos fundamentales.

Éxitos a los congresistas en la tarea que les ha sido confiada por los ciudadanos. Éxitos en tomar decisiones que brinden a los peruanos mayor bienestar. Como IPAE Asociación Empresarial impulsamos principios y propuestas, disponibles en nuestra web en Rutas Perú, y estamos a disposición de todos los partidos políticos para presentárselas y sustentarlas.



Acceda a la videograbación en el siguiente enlace:  
<https://www.youtube.com/watch?v=ef-z6ON24TQ>





# I El perfil nuevo del consumidor y del emprendedor en el Bicentenario

*Rolando Arellano*

Presidente del directorio de Consultora Arellano

Los congresistas, padres de la patria, suelen olvidar aspectos fundamentales para el desarrollo del país durante su labor legislativa y, por eso, los ciudadanos que los han elegido dejan de reconocerse en ellos. Aquí proponemos una visión que vaya de lo público a lo privado: desde la economía y la demografía hasta la manera de pensar de la gente y su respectiva actitud hacia la pandemia. A continuación, comentamos dichos temas.

## **La demografía**

La economía es un tópico recurrente en las conversaciones del día a día. La gente se pregunta si el PBI baja o sube. Pero, ¿tomamos en cuenta la dimensión demográfica de la economía o solo asumimos esa inquietud en el ámbito personal?

Ustedes, miembros del poder legislativo, saben que la economía es la cantidad de bienes, de dinero, de todo aquello que brinda bienestar a la sociedad, pero esa cantidad de bienes tiene que repartirse entre una cantidad de personas. O sea, no es lo mismo que haya diez personas para una cantidad de comida a que haya veinte personas. Aun cuando la demografía es una de las cosas que más está cambiando en el Perú en los últimos años, esta se analiza muy poco.

En los últimos cuarenta años, la composición demográfica del Perú ha cambiado notablemente. En 1980, la mayoría de los peruanos estaba conformada por niños menores de 14 años. Durante esa década, más o menos, el promedio era de 4 a 5 de hijos por mujer y, en las zonas rurales, las cifras crecían.

En el año 2000, empieza a descender el número de nacimientos. La edad promedio de la mayoría de los peruanos oscilaba entre 10 y 14 años. Desde el año 2000 al año 2020, la edad de la mayoría de la población estaba entre 15 y 19 años. Actualmente ya está entre 25 y 35 años. Hoy, en las familias peruanas el promedio de hijos es de 2.3. En el año 2040, los mayores tendrán más peso, serán una carga para la sociedad, pero hoy la mayor parte de la población peruana se encuentra en su pico de producción. Tenemos un país de gente madura que tiene que mantener, por ahora, a pocos niños.

El gran cambio que se dio entre 1980 y 2020 es el de la composición familiar. Familias de un papá, una mamá y cuatro hijos con un solo sueldo: la madre se dedicaba a los hijos y solo el padre trabajaba. El ingreso del padre debía alcanzar para seis personas. Hoy, las familias tienen dos hijos y las mamás trabajan. Las mujeres se han integrado a la fuerza laboral por el tema de la natalidad. Hemos pasado de un sueldo para seis personas a dos sueldos para cuatro personas. Independientemente de los ingresos, si ha subido o no el sueldo, lo que hay es una mejor repartición del esfuerzo. Las familias tienen mucho más bienestar solamente por el cambio demográfico. Además, se debe considerar que la mayoría de los votantes está entre el pico de edad de 21 a 35 años, es decir, los *millennials*. Ellos van a decidir gran parte del voto, un elemento por considerar.

Otro elemento importante es el cambio en la distribución de la población. La selva en el Perú tiene el 60 % del territorio; la sierra, el 28 %; y la costa, el 12 %. Sin embargo, en la distribución de la población, la costa tiene el 56 %, la sierra, el 29 %; y la selva, el 15 %. En 1950, aproximadamente, la sierra era el 60 % del país. La sierra se ha ido achicando y las ciudades costeñas han crecido progresivamente. El Perú, tradicionalmente un país serrano, se ha ido convirtiendo en un país costeño.

Más allá de los esfuerzos de regionalización, de la que hablan los especialistas o miembros del Congreso, en nuestros estudios nosotros vemos una regionalización natural. Solo basta preguntar a dónde envía la gente a sus hijos a estudiar, a dónde quiere migrar, y a dónde van a comprar.

Hasta hace unos 20 años, a inicios del 2000, todos venían a Lima. Hoy, lo que se percibe en el norte del país es que muchos cajamarquinos, por ejemplo, no van a Lima. Van a Chiclayo o envían a sus hijos a estudiar a Chiclayo o a Trujillo. Se han empezado a formar nuevas capitales.

En el sur, Cusco es un centro, pero Arequipa se ha convertido en un imán. Al visitar la Ciudad Blanca, uno descubre que hay pocos arequipeños. En cambio, hay tacneños, puneños y cusqueños. Ya se convirtió en un centro del sur. En el centro del país, Huancayo es un eje. En el oriente, aunque no es muy claro, está Pucallpa. Todos ellos han empezado a competir con Lima. Ya encontramos centros regionales que toman decisiones propias basadas en el consumo y la participación de las personas.

Un tercer hecho que no quería dejar pasar es la idea de cómo son las ciudades. En 1960, la población que conformaba Lima y sus distritos más antiguos como Lince, San Isidro, Miraflores, La Victoria era un millón y medio de personas. Los distritos nuevos como Villa María o San Juan de Miraflores sumaban doscientas mil personas. Hoy, la Lima conurbana, los distritos nuevos, los antes denominados conos, cuenta con siete millones de personas y la *Lima tradicional*, la Lima que existía antes, se reduce a tres millones. Es decir, hay más del doble de población viviendo en los conos. Entonces, cuando uno dice Lima y los conos en realidad debería decir Los Conos y Lima, porque la mayoría de la población vive en las periferias. Eso mismo empieza a pasar en ciudades como Arequipa y Trujillo.

## La riqueza

La riqueza es un elemento importante por considerar: aparece en los diarios, pero se la analiza muy poco. En el 2004, los datos —no solo los de INEI, sino los del Banco Mundial— mostraban que casi el 60 % de los peruanos estaba en situación de pobreza y que el 16 % estaba en situación de pobreza extrema. ¿Qué significa pobreza? Significa que los pobres solamente pueden satisfacer sus necesidades básicas: pueden

vestirse con lo mínimo, comer lo mínimo, tener una casa, pero nunca van a salir a comer un pollo a la brasa, nunca van a poder darse el lujo de estudiar en buenos colegios o buenas universidades. Y los pobres extremos son aquellos que cada vez que consumen se hacen más pobres: si se compran ropa para no tener frío, ya no pueden comer.

Desde antes del año 2004, los niveles de pobreza pasaron de 58.5 % a 20 % en el 2019. En ese periodo, 38.5 % de peruanos ha salido de la pobreza, lo que significa que ha tenido la capacidad de salir a comer, comprarse la ropa de moda, matricular a sus hijos en una escuela privada o comprarse un carro o un televisor. Paralelamente, los niveles de pobreza extrema han llegado, en el 2019, al 2.5 %. Al menos, cuatro de cada diez peruanos han entrado recién a una economía de consumo, donde pueden realmente escoger lo que consumen. Eso es fundamental.

¿Qué implica este cambio? La distribución de los niveles socioeconómicos en el Perú urbano de inicios del siglo XXI era aproximadamente la siguiente: 10 % en el nivel AB, 20 % en el C, 30 % en el D y 40 % en el E. Se trata claramente de una pirámide. En el 2019, en el Perú urbano el nivel A representa el 2 %; el nivel B, 14%; el nivel C, 33 %; el nivel D, 32 %; y el nivel E, 19 %. Es decir, las mayorías ya no están entre los más pobres, están en el medio. La Lima urbana, en el 2019, es un rombo perfecto: A es 5 % y E es 6 %. Esta es la composición que tienen los países desarrollados, con ingresos más altos, pero con una distribución social que concentra a la mayoría en el medio.

Es importante saber que, en el Perú, hasta los ricos son pobres en una escala global. En el nivel A, el 3 % más rico del país, el ingreso mensual promedio tal como lo miden las empresas de investigación es de trece mil soles (cuatro mil dólares). Eso hace cuarenta y ocho mil dólares al año mientras que el ingreso promedio de todo Estados Unidos es de noventa mil dólares. O sea, el ingreso de los más ricos del Perú es la mitad de esos ingresos, aunque con costos distintos. Entre esos ricos, existen unos cuantos que sí son más ricos en relación con estándares internacionales, pero son una ínfima minoría. De este modo, los congresistas deben considerar que la riqueza en el Perú necesita confron-

tarse con otras realidades y, dentro de aquella población que se percibe como *rica* se debe entender que es una minoría dentro de la minoría.

Otro tema relevante es el incremento de la desigualdad en paralelo al crecimiento económico. Aun cuando esto no se refleje en las estadísticas actuales, conviene que los congresistas indaguen sobre lo que es una percepción generalizada de la población que trabaja y tributa. Para ello, se puede acudir a autoridades en materia económica. Según un estudio de Richard Webb, el decil más pobre, casi un millón de familias, elevó su ingreso promedio en 6.2 % anual entre el 2001 y el 2019. El segundo decil fue de 5.4 % al año.

Por el otro extremo, el decil más rico mejoró 1.5 % al año y el segundo decil más rico en 3 %. Es cierto que, en cantidad, en los más ricos es mucho más significativo un 1.5 % que un 6 % de un pobre, pero lo importante es que las distancias no han aumentado más bien han ido disminuyendo y por eso la aparición de una mayor clase media. Los políticos, en sus discursos, deben tender puentes entre la investigación y la especulación del sentido común, para evitar tomar medidas basadas en percepciones erróneas. Esta reflexión constante no debería ser ajena a la legislatura.

Otro elemento interesante, más allá del tema económico, es la manera de pensar: ¿cómo piensan los peruanos? En nuestro libro *Kusikuy. La felicidad de los peruanos*<sup>1</sup>, encontrarán información utilísima sobre los indicadores de la felicidad. Cuando uno les pregunta a los peruanos en qué escala del 0 al 20 ubican a su grado de felicidad, la respuesta es 16. Cuando les preguntamos sobre cuál es el nivel de felicidad de los peruanos en general, su respuesta es 12.

Hay entonces, como mencionan también varios analistas, una diferencia muy clara entre el yo y el nosotros: *Yo veo que tengo cierta capacidad, yo ahora estoy mejor, yo me pude comprar un carrito, yo pude enviar a mi hijo a la universidad*. Pero cuando escucho o veo lo que se dice sobre los demás, por ejemplo, en las noticias, solo aparecen

<sup>1</sup> EY, Perú 2021, USIL y Arellano Investigación de Marketing (2019). *Kusikuy. La felicidad de los peruanos*. Lima: Ernst & Young Asesores S. Civil de R. L. <https://bit.ly/3Dcxwdo>

muerres, robos, violencia. Todo lo que veo es malo; por lo tanto, lo que yo pienso sobre la felicidad del resto es mucho menor a la que yo personalmente siento. Allí los líderes de opinión y los medios tienen una gran responsabilidad, que probablemente no han considerado.

Un cambio muy importante que se ha dado con la disminución de la pobreza es que los elementos diferenciadores de clases han dejado de serlo. Tal es el caso de la educación. Antes una familia era de clase media si tenía un abogado o un médico entre sus miembros. Frases como *Mi papá es profesional* o *Yo tengo un hijo profesional* eran consideradas una característica de clase. Lo mismo ocurría con tener casa propia o tener un auto o, incluso, tener teléfono. Antes la gente con auto imponía jerarquía y respeto. Pero eso ya pasó. Hoy, el 90 % de los peruanos tiene teléfono. Se ha democratizado el consumo y los diferenciadores de clase tradicionales felizmente han dejado de serlo. Ahora muchos más han aumentado su calidad de vida y hacer una selección mejor de los servicios y los productos. Tener un profesional en la familia, tener casa propia, tener un negocio o empresa o poseer refrigerador o computadora hoy en día es una realidad común. Su valor simbólico ya no es tan patente.

Asimismo, los políticos deberían prestar más atención a la Internet, sobre todo si reconocemos que es un medio recurrente para las campañas políticas. Esto nos lleva nuevamente a la demografía, pero esta vez etaria. La penetración de Internet tiene mucho que ver con la edad. Los más jóvenes de 12 a 14 años y de 15 a 17 años tienen penetraciones altas, de 90 %, hasta los 24 años. Y de ahí empieza a disminuir. El uso frecuente de Internet en las ciudades se da casi al 100 % desde los 18 a 24 años, pero si los políticos quieren llegar a los de 45 años, ya hay un 30 % que no utiliza dicho medio. A partir de los de 55 años, solo la mitad lo frecuenta. Contraria al Internet es la bancarización, donde los más jóvenes son los menos bancarizados. Luego, salvo en los jóvenes, no hay mucha diferenciación en la edad: el 50 % de los peruanos bancarizados se distribuye en todas las edades. Internet es importante, pero con él no se llega a todos y, sobre todo, su uso frecuente es un uso bastante más limitado de lo que uno espera.

Si la mayoría de los peruanos se encuentra en el medio del rombo, ya no hay tanta diferencia entre ricos y pobres. Uno empieza a decir que el 50 % corresponde al sector C. Por ello es importante conocer la orientación política así sea en términos simples como *los de derecha* o *los de izquierda*. En Arellano Consultoría para Crecer, desde hace 25 años empezamos a medir, empezamos a estudiar en el Perú —luego en el resto de los países de América Latina— las maneras de pensar de la gente. ¿Y qué cosa encontramos? Que hay dos grupos en función del ingreso. Los más ricos, los más cosmopolitas, quienes valoran la dimensión internacional, son un 9 %. Es el conjunto de *los sofisticados*: ellos son los que tienen mayor ingreso. Y hay otro 9 % al que llamamos *los austeros*: hombres y mujeres un poco mayores, más tradicionales y con ingresos más bajos.

En el medio, en el 85 % de los peruanos que está entre los sectores C, D o E hay diferencias que van más allá de los ingresos. Encontramos que entre las mujeres hay un 15 % de las peruanas que son *conservadoras*. Es la mujer que está en la casa, cuidando a los hijos. Una mujer muy trabajadora, pero su trabajo se centra en el hogar. Es la gran administradora del dinero del hogar y es una persona cuyo sueño es muy tradicional: quiere que sus hijos se eduquen y estén bien alimentados, pero su vida social no le es tan importante. Esto, frente a un 27 %, cada vez más creciente, de la mujer *moderna*. Esta es una mujer que además de ser una mamá muy amorosa, es una mujer que quiere trabajar afuera, interesada en su apariencia, que quiere dar su opinión, que quiere que la escuchen. Y es una mujer que puede ser hermana de una *conservadora*. Aquí, el nivel socioeconómico no incide en la composición familiar: en los hogares puede haber distintos tipos de estilos de vida.

Entre los hombres, encontramos dos grandes grupos. Primero, los *progresistas*, que representan el 20 % de la población masculina y cuyo principal interés es producir. No les interesa su apariencia; lo que quieren es avanzar, producir. Tienen un kiosco, un camión, un negocio de algún tipo. Trabajan muchísimo. Pueden tener mucho dinero, pero cuando van al banco los hacen hacer la cola porque no lo aparentan. Luego están los *formalistas* que representan el 21 %. A ellos les interesa un estatus

social, les interesa el vestirse bien, les importa ser respetados. Se informan mucho. Son los guardianes de la decencia social, de los derechos sociales.

En esta situación, las posiciones políticas pueden ser muy variadas. Por un lado, las mujeres *conservadoras* quieren un gobierno que ayude mucho a las personas, que ayude a las familias. Quieren un gobierno que tome decisiones drásticas contra la delincuencia. Por otro lado, las *modernas* quieren que se les dé oportunidades a las mujeres para trabajar, estudiar y crecer. En el ámbito masculino, los *progresistas* quieren que les dejen la cancha libre. Son mucho más informales: no quieren ayuda del gobierno y no quieren que el gobierno intervenga en sus asuntos. Los *formalistas* por el contrario exigen medidas del gobierno, buscan un gobierno fuerte. Se expresan mucho políticamente. Por ejemplo, son los que llaman a la radio a expresarse por cuestiones políticas. Son los que estaban pendientes del tema de la vacancia de Pedro Pablo Kuczynski mientras que las demás personas estaban pendientes de las noticias sobre Paolo Guerrero y su proceso por dopaje.

Hay que empezar a comprender a la sociedad peruana desde nuevos enfoques, porque el tema del ingreso económico en las familias ya no sirve por sí solo. Ahora existen muchas maneras de pensar. Las familias, hoy, ya no son una unidad. Antes uno podía dirigirse a la familia, ahora debemos dirigirnos a cada uno de sus miembros con un mensaje distinto. Por ejemplo, en una familia real que vive en Los Olivos, Lima Norte, cada miembro es independiente y distinto. La madre es una mujer *conservadora* que ha trabajado por muchos años en el hogar y ahora está estudiando psicología. El padre, comerciante, es un hombre *progresista*. El hijo menor, bloguero, es un *sofisticado*. El hijo mayor es contador y *formalista*. La hija es una mujer *moderna* que ha culminado una maestría en una universidad prestigiosa.

### **Opinión sobre el libre mercado**

Cuando a los peruanos nos preguntan sobre el control de los precios, respondemos que sí nos gusta, porque queremos que baje el precio de los servicios. Cuando se explica que el libre mercado se da cuando los



intercambios comerciales de las empresas de cualquier tamaño no están sujetos a controles o políticas de gobierno y cuando existe la libre competencia, es decir, cuando la gente dice *yo que soy taxista, yo que soy vendedor de gas también tendría control*, su posición frente al libre mercado cambia.

Entonces, existe un 84 % de la población que ha oído alguna vez sobre el libre mercado, y con la explicación o definición adicional sobre el tema el 26 % considera que el libre mercado genera crecimiento para todos y el 4 % considera que trae consigo desigualdad. Esto tiene que ver con la manera en que se hacen las preguntas: a todos nos gustaría que todas las cosas que compramos estén baratas, pero las cosas que vendemos no. Esto nos lleva a repensar el concepto de producción.

## La producción

El Perú siempre aparece entre los países con mayor índice de emprendimiento, es decir, con un alto número de personas dispuestas a crear empresas. En todos los datos mundiales, el Perú está primero, segundo o tercero, pero no se ha visto cuántos emprenden de verdad, es decir, el número de empresas formales. En el Perú, según SUNAT, existen 2.3 millones de empresas formales. Esto significa que, entre 31 millones personas, existe una empresa formal por cada trece peruanos. Ese mismo dato en Chile es de una empresa por cada dieciocho, en Colombia es de 33, en Estados Unidos es de 22 y en China es una empresa por cada 32. Y si se incluye en ese conteo al sector informal, representado por 2.2 millones de empresas peruanas, existe entonces una empresa por cada siete habitantes. Lo que no habíamos visto entonces es que el Perú, en general, es sumamente empresario. El Perú es probablemente el país que más crea empresas. Eso es algo que ustedes deben tener en cuenta en sus planteamientos políticos.

¿Qué ocupación prefieren los peruanos? El 73 % prefiere un negocio propio y el 27 % prefiere un trabajo fijo. Y si se presenta la posibilidad de ambas opciones el 65 % prefiere esa situación. Y lo vemos en la realidad pues la mayoría de los peruanos aparte del trabajo fijo hace taxi, vende cosméticos o tiene una actividad adicional. Esta situación parte, primero,

de la necesidad, pero esta se convierte en deseo y en una búsqueda de la oportunidad. Lo que debemos preguntarnos es ¿cómo hacemos para que ese sentimiento empresarial se convierta en una empresa productiva? Hay una baja productividad. Nuestro problema no es querer hacerlo, nuestro problema es que no sabemos cómo hacerlo.

¿Qué tan fácil cree usted que es iniciar una empresa? El 39 % de los peruanos dice que es fácil o muy fácil y el 27 % dice que es muy difícil. Y el 73 % dice que sí se puede hacer empresa. Y, ¿dónde considera que es más fácil formar una empresa, en Lima o en provincias? El 41 % de los peruanos considera que no hay mayor diferencia. La informalidad sigue presente, pero el sentimiento emprendedor es más importante. El problema de esto, ustedes padres de la patria lo deben saber, es que el 96 % de las empresas son microempresas: venden 50 mil soles mensuales. Y solo el 0.4 % se considera gran empresa.

En el Perú, hasta las empresas grandes son chicas porque para ser consideradas así deben vender solo 10 millones de dólares al año. Una empresa que vende 1 millón de dólares mensuales ya es considerada gran empresa y en el Perú no llegan a haber diez mil empresas que vendan más de 1 millón mensual. Sin embargo, estas empresas sí aportan el 70 % de valor agregado registrado del país. Hay entonces un potencial inmenso en hacer crecer esas pequeñas empresas, en formar cadenas productivas de pequeñas con grandes empresas, generar educación empresarial.

## La informalidad

De cada cuatro empresas peruanas, tres son informales, o formales con prácticas informales como problemas tributarios, laborales o sanitarios. Por eso, es importante saber que en el Perú el 99.8 % de los contribuyentes formales aporta el 22 % de los impuestos directos y el 0.16 % de los contribuyentes informales aporta el 78 % restante. Si solo uno de cada dos mil contribuyentes aporta el 78 % de los impuestos directos, habría que preguntarse cómo hacer para que más contribuyentes aporten, y no solo en cómo hacer que los que ya pagan incrementen sus pagos.

¿Cuánto cree la gente en las empresas? De manera general, el 32 % se muestra entusiasta y cree en ellas. El 41 % es más cautelosa: reconoce su importancia, pero piensa que deben controlarlas. El 21 % se muestra descreída: percibe a las empresas como un mal necesario. Solo al 6 % no le interesan las empresas. En resumen, la población no es antiempresa como a veces se comenta. Por el contrario, cree que es muy importante que las haya, que se creen y que se apoyen, sean empresas pequeñas, medianas, incluso mineras y extranjeras, pero hay que controlarlas. Y en este punto se refieren sobre todo a controlar la calidad de los productos que ofrecen y también a los eventuales monopolios y abusos de precios.

## La pandemia

¿Qué nos revela la nueva normalidad pandémica? Cuando a la gente se le pregunta *cómo está usted hoy con respecto a cómo estaban sus padres a su edad*, la mayoría de los peruanos responde que está mejor. Hay optimismo; sin embargo, en estos momentos de pandemia dicen que hoy están peor que hace tiempos recientes. En el corto plazo, sí hay un sentimiento de pesimismo: no he crecido, pero sí vengo de un crecimiento grande y creo que iré hacia un crecimiento mayor. Eso hay que considerarlo, porque el presente es un momento de pesimismo en el país. A pesar de ser pesimistas, los peruanos somos más resilientes que nuestros vecinos y quizás se deba a este sentimiento emprendedor.

Cuando les preguntan a los empresarios cuánto tiempo demorarán en recobrar la posición que tenían en el año antes de la COVID-19, los peruanos responden que en un año; los chilenos y los colombianos, en cambio, en un año y medio. Y los argentinos piensan en dos años. Los peruanos tenemos la creencia de que lo podemos hacer más rápido, básicamente porque ya hemos salido de situaciones similares o peores.

Sin duda por el lado económico la pandemia ha dado un golpe muy fuerte a la economía de los hogares. Por eso, para luchar contra la disminución de ingresos la gente ha usado sus ahorros, si los tenía, y

sobre todo ha empezado a generar ingresos informales. Por eso uno de los grandes problemas de las cuarentenas impuestas es que la gente se ha visto obligada a salir a trabajar, incrementando la posibilidad de contagio. Pero, por otro lado, si bien se mide lo que disminuyó el ingreso, pocas veces se ve que también ha disminuido algo el gasto, lo que ha sido un ligero alivio al problema. Así, disminuyó mucho el gasto en transporte que es cerca del 12 % del gasto en ciudades, y también ropa y en salidas de diverso tipo.

El problema es que se espera que los pobres pasen de ser el 20 % a ser un 27 % de la población, rompiendo la tendencia de disminución de la pobreza por primera vez en los últimos veinte años. Pero no olvidemos que la recuperación probablemente también será bastante rápida. Así el crecimiento económico esperado para el Perú es el más alto de la región. CEPAL proyecta para el Perú, para el 2021, un crecimiento de 9 %, frente a un 5 % de Colombia o Uruguay. Por lo tanto, el rebote debería ayudarnos a superar esta crisis más rápidamente.

Sin embargo, las proyecciones de crecimiento se subordinarán mucho a lo que pueda pasar en el tema político, que es una incógnita. Dependerá mucho de la orientación y la capacidad que tenga el gobierno próximo para ver si las proyecciones de crecimiento se hacen efectivas o no. En fin, lo que hemos querido aquí es presentarles una mirada, basada en datos concretos, sobre la situación social del Perú, tratando de ir más allá de los datos puramente económicos. La gente real espera, desde sus hogares, que sus representantes trabajen para ayudarlas a conseguir el futuro que buscan para ellos y para sus hijos.



Acceda a la videograbación en el siguiente enlace:

<https://www.youtube.com/watch?v=L1gjTJz-Mts>

# I El perfil nuevo del elector y ciudadano en el Bicentenario

*Alfredo Torres*  
Presidente Ejecutivo de Ipsos Perú

## **Doscientos años republicanos de una joven democracia**

En gran medida esta presentación está basada en un libro que he publicado recientemente, titulado *Elecciones y decepciones*.<sup>1</sup> Ahí analizo lo que ha ocurrido en el Perú, al borde de nuestro Bicentenario. Si bien la República va a cumplir doscientos años, la democracia tiene mucho menos tiempo. Hemos tenido en el primer siglo de vida muchos gobiernos militares, muy pocos elegidos en elecciones y, aun así, estas elecciones tuvieron una participación muy limitada: al comienzo eran colegios electorales y después ya pasaron a ser votantes. Pero incluso el número de participantes era muy pequeño. Las mujeres, como es sabido, empezaron a votar en el año 1956; los analfabetos y las personas entre 18 y 21 años recién en el año 1980. Como el analfabetismo era numeroso hasta mediados del siglo XX, la participación electoral era muy baja. Recién a partir del año 1980 aumentó considerablemente. y, desde entonces, la democracia persevera con tropiezos.

## **Participación ciudadana en las elecciones**

Las personas adultas, mayores de 18 años de ambos sexos, representan actualmente una población electoral del 76 % de la población nacional. Aun cuando hay cierto ausentismo (personas no inscritas

---

1 Torres, A. (2020). *Elecciones y decepciones. Historia de una democracia en construcción*. Lima: Editorial Planeta, 200 pp.

o que viven en el extranjero) se trata de un número muy elevado. En los años 1962 y 1963, hubo elecciones democráticas; sin embargo, la proporción de electores era muchísimo menor y en gran parte por el tema del analfabetismo que era importante hasta esos años.

## Hábitos de los electores

Lo que no ha cambiado, sin embargo, es que los electores decidimos a última hora nuestro voto. En el año 2016, tan solo el 41 % de los electores llegaba a la recta final con una decisión tomada. En la última semana, en el mismo día de las elecciones, el elector sigue reflexionando y decidiendo. En el caso de la primera vuelta es mucho más, porque hay más opciones y; en segunda vuelta, un poco menos. Con todo, el porcentaje de la población que decide hacia el final es muy elevado entre el 20 % y hasta el 50 %. Es decir, la campaña electoral no acaba hasta que se toca el pitazo final como si fuera un partido.

## Crecimiento demográfico en las ciudades

La población rural se ha estancado desde hace buen tiempo alrededor de los 6 o 7 millones de habitantes. Sucede que la población que nacía en el ámbito rural ha migrado a las ciudades. Ese es el gran proceso de migración ocurrido desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad. Las mujeres del campo tenían muchos hijos, pero todos —o la gran mayoría— migraban a las ciudades.

En cambio, en la actualidad, el número de hijos por mujer ha disminuido considerablemente. En una fecha tan cercana como el año 1980, había cinco hijos por mujer. Hoy ese promedio ha disminuido a dos. Asimismo, ha aumentado la edad en la cual las mujeres empiezan a tener hijos. También ha cambiado la estructura de los hogares. Ahora hay menos hogares encabezados por hombres que hace 20 años. Hay también más hogares monoparentales, es decir, personas que viven solamente con la madre o el padre. También podríamos

añadir que hay más hogares formados por solteros. Está cambiando la formación del hogar.

## **Esperanza de vida**

La esperanza de vida se ha multiplicado. Si regresamos al año del Centenario, la esperanza de vida era de 30 años y el año 80, de 62. Ahora es de 77. Con ello y el menor número de hijos, lo que ha ocurrido también es que ha aumentado la edad promedio de los peruanos. Esta, en el año 1980, era de 23 años y ahora es de 33. Si hablamos solamente de los electores, es decir, de las personas que tienen 18 años a más, la edad promedio de los electores en el año 80 era 30 años y hoy día es de 40 años. Cada vez hay más electores.

Actualmente el 45 % de los electores tiene más de 40 años y, por tanto, recuerda los tiempos de inflación y terrorismo sufridos el siglo pasado. Hay un 40 % de electores un poco más jóvenes, pero que ya han votado. Los nuevos electores representan el 15 %. En elecciones anteriores, los nuevos electores eran más importantes, pero lo son cada vez menos por este fenómeno de menor número de hijos y mayor edad promedio de los ciudadanos y de los electores.

## **Transformación socioeconómica**

El otro tema relevante para la labor legislativa de los congresistas es la transformación socioeconómica de las últimas décadas. La evolución del PBI per cápita se ha disparado a partir del año 2000. Esto, en honor a la verdad, es producto del modelo económico que se originó en los años 90 y gracias a la Constitución de 1993. Ello ha permitido este crecimiento acelerado además de muchos acuerdos de libre comercio que firmó el Perú los últimos veinte años. Estos han permitido expandir nuestras exportaciones y también abaratar las importaciones, lo cual dinamiza la economía. El cierre de la economía supone un retroceso a los años 80.

## Disminución de la pobreza

En el 2020, se produjo un grave retroceso producto de la COVID-19. La legislación del nuevo Congreso de la República debe contribuir a retomar la senda del crecimiento y, por tanto, de la reducción de la pobreza. Aun cuando persiste un evidente contraste entre Lima y el resto del país, ahora hay más ciudades que se disputan la hegemonía económica y cultural en el resto del territorio. Pero, en las zonas rurales, persiste un número elevado de pobreza.

## Impacto de la tecnología en la vida cotidiana

Desde 1980 a la fecha, se ha duplicado el acceso a la electricidad. En el año 1980 solo el 45 % de los hogares tenía energía eléctrica, ahora esa cifra ha crecido al 96 %. Con eso se entienden mucho de los demás cambios como el crecimiento en la adquisición de electrodomésticos en los hogares.

El crecimiento en el acceso a la tecnología ha jugado un rol crucial en el desarrollo de la sociedad. El uso de los teléfonos celulares se ha disparado en muy poco tiempo. Ahora, más recientemente, los teléfonos inteligentes, en tan solo una década, han pasado de un uso casi imperceptible a un 70 %. Incluso el agua potable, con todas las dificultades ocasionadas por la ineficiencia de las empresas de saneamiento y por la escasa inversión estatal, ha duplicado su accesibilidad. Hay todavía un camino por recorrer hacia el bienestar de la ciudadanía. Por ejemplo, la refrigeradora que es un bien que todos tenemos y valoramos mucho en casa, ha duplicado su penetración, pero todavía está ausente en la mayoría de hogares.

## Empleo

El empleo sigue siendo un pendiente. El crecimiento en el empleo formal no ha ido tan rápido como quisiéramos. Hay una serie de restricciones en la legislación que traba la empleabilidad formal y, por



lo tanto, hay un gran sector de personas con ingresos independientes, generados por el autoempleo o por emprendimientos pequeños, muchos de ellos informales. Aproximadamente el 8 % trabaja en el sector público; el 41 %, en el sector privado; pero, la mitad de ellos, en pequeñas empresas de menos de diez trabajadores. El 37 % está conformado por los independientes, esto sin contar a los trabajadores familiares no remunerados y trabajadores del hogar. El primer grupo de trabajadores familiares no remunerados se da sobre todo en el campo y en la actividad comercial.

### **Los problemas por enfrentar**

Los problemas del país han variado a lo largo del tiempo. En las décadas de 1980 y 1990 eran el terrorismo y la inflación. Ya para el 2000-2001, los problemas eran el desempleo, la pobreza seguida de la delincuencia y ahora último de la corrupción con mucha mayor evidencia para todos. La pandemia ha elevado la preocupación por la salud, pero no ha llegado a ser el principal problema para la ciudadanía.

Las prolongadas cuarentenas del 2020 han colapsado a industrias muy relacionadas como el turismo y la restauración, que tanto han contribuido a la proyección internacional de nuestro país. Sin embargo, la evidente corrupción de diversos sectores del aparato público, así como la crisis sanitaria todavía persisten en la población como un punto álgido para medir el desempeño de los futuros congresistas, llamados a legislar para la necesaria e inminente recuperación económica del país. La honradez y la capacidad para concertar —siendo empáticos— son aspectos fundamentales que, desde la percepción ciudadana, deberían ser característicos de los nuevos congresistas.

### **Medios de información y decisión ciudadana**

La televisión sigue siendo el principal vehículo por el cual pasan los ciudadanos para informarse. Pero las nuevas tecnologías digitales han

ganado terreno. Las redes sociales ocupan el segundo puesto: *Facebook*, *WhatsApp*, *Twitter* —con apenas 9 %— desempeñan ahora un papel crucial en las decisiones electorales.

También hay una diferencia importante por ciudades. Son mucho más importantes las redes sociales entre los más jóvenes mientras que las personas de mediana edad consumen más diarios impresos. Fuera de Lima, la radio es muy importante sobre todo porque ahora, además, se la escucha por Internet.

## **Tendencias ideológicas de los peruanos**

Aun cuando los políticos se tratan de ubicar ideológicamente en la polaridad de izquierda y derecha, la mayor parte de la población no sabe qué quiere decir izquierda y derecha. No son términos que utilicen en parte por falta de interés en política, sino porque representan una polarización propia de la época la Guerra Fría.

Por ello, he creado un test para clasificar a las personas en tres dimensiones: la política, la economía y la social. En el eje político, la polarización está entre quienes asumen la democracia como forma ideal de gobierno y entre quienes valoran los regímenes autoritarios. Esto se traduce en actitudes como que el Estado puede vulnerar los derechos individuales cuando la seguridad de todos está en peligro o que el Estado no debe vulnerar ningún derecho individual por motivos de seguridad.

Esta misma tendencia se proyecta sobre los ideales asumidos para el cargo de presidente: el sector de la población que valora más la mano dura y la autoridad por encima de la capacidad de diálogo y concertación ha crecido.

La economía, en cambio, ubica a la población en una posición central. Hay un poco más de preferencia hacia la economía de mercado especialmente en el tema de la libertad de precios. También en el tema laboral, a la gente le parece más importante promover la inversión del

empleo que endurecer más las leyes laborales a riesgo de que esto reduzca la inversión del empleo. Es decir, la mayoría tiende a favorecer una economía mercado, pero regulada para que no haya excesos.

La sociedad peruana se muestra más conservadora en temas como el aborto, la marihuana, el matrimonio igualitario y la migración. En otros países del mundo, hay una tendencia a darle a la mujer el derecho al aborto, a legalizar el consumo de la marihuana, al matrimonio igualitario o de unión civil, y la migración porque una posición liberal permite que las personas vivan donde quieran, donde les resulte más conveniente.

## Conclusiones

La ciudadanía peruana puede definirse como democrática o semidemocrática. En el eje económico, se trata de una ciudadanía que apoya un mercado semilibre, pero regulado de abusos. En el ámbito social, en cambio, es conservadora o semiconservadora. En realidad, creo que aquí la palabra clave es *semi*: semidemócrata, semilibremercado, semiconservador. Por eso, al final, los candidatos tienden a ubicarse al centro porque ahí está la mayoría de los ciudadanos. Pero a los congresistas elegidos el 2021 les tocará legislar en un país de fuertes contrastes y de inmensos desafíos.



Acceda a la videograbación en el siguiente enlace:

<https://www.youtube.com/watch?v=uljc9IS-0r0>



# I Desafíos para la función congresal en el Bicentenario

*Marisol Espinoza*

Excongresista y exvicepresidenta de la República

## **Razón de ser del Congreso de la República**

El Congreso de la República debe representar las aspiraciones de la sociedad que elige a sus miembros para desempeñar tres tareas fundamentales: legislar, representar y ejercer el control político. Hay, sin embargo, momentos históricos que le recuerdan para qué existe. Con Leguía, se inauguraron monumentos y plazas para recordar los primeros cien años de la proclamación de la Independencia del Perú. Luego, para el sesquicentenario, se avanzó en la recopilación de textos para una mejor comprensión de los procesos históricos conducentes a nuestra actual república. El Bicentenario debería ser un nuevo hito que reconecte a los congresistas con el pueblo al que representan de modo que se comprenda la tarea del Congreso.

## **Un nuevo rumbo para el Perú del Bicentenario: la institucionalidad**

Daron Acemoğlu y James A. Robinson, en su libro *¿Por qué fracasan los países?*, señalan que aquellas naciones dependientes de actividades extractivas fracasan, porque no incentivan ni la inversión ni el ahorro. Tampoco apuestan por la investigación o la innovación tecnológica. ¿Este es el camino que seguiremos recorriendo hacia la destrucción de instituciones? Definitivamente, estamos ante un momento de renovación, un momento de entender, pero de entender qué tipo de institución queremos para el país. Para ello, necesitamos que los parlamentarios se dediquen a legislar y no a generar empleos u obras

públicas como ha ocurrido en los últimos veinte años. El pueblo que elige a los congresistas debe conocer cuáles son las obligaciones de esos funcionarios como, por ejemplo, que el legislativo no tiene capacidad de gasto; sin embargo, los medios de comunicación promueven una crítica de la labor congresal en términos de realización de obras. De no percibirse una *obra concreta* se difunde entre la población la idea de que el o la congresista *no hizo nada*.

## Gobernabilidad

Si la población desconoce las funciones de los congresistas, no debería sorprendernos que ocurra lo mismo con las instituciones. Así, se confunde el Ministerio Público y, por su parte, los aspirantes al Congreso señalan que es parte del Poder Ejecutivo. Eso es grave. Entonces, hay que construir ciudadanía, esclarecer ante la población cuáles son las competencias de cada poder del Estado y, adicionalmente, creo que hay que trabajar en conocer bien la Constitución. Hoy, se habla mucho de modificarla, pero muchas veces esos intentos reformistas obedecen a un desconocimiento grave del texto de la Carta Magna: se piensa que la Educación y la Salud no están contempladas en la Constitución, cuando, en realidad, son derechos constitucionales. Por eso, creo que en estos momentos de crisis de gobernabilidad habría que pensar en instituciones sólidas, instituciones fuertes, instituciones que sean capaces de enfrentar crisis y capaces de sobrevivir. Un país no puede garantizar gobernabilidad si es que su población no interactúa debidamente con las instituciones estatales y sus representantes.

## Sociedad apolítica

El Congreso de la República ha perdido credibilidad ante la sociedad. ¿Cómo avanzaremos para solucionar los problemas que tenemos hoy? Esa es la pregunta que nos hacemos todos. Creo que tenemos que fortalecer la institucionalidad: debemos procurarnos instituciones transparentes que sepan decirles a los ciudadanos qué se puede hacer desde cada ámbito de actuación, qué le corresponde al Poder

Ejecutivo y cuáles son las tareas del Legislativo. Asimismo, se les debe recordar que es posible trabajar desde las propuestas legislativas y que las implemente el Ejecutivo. La lucha contra la corrupción es una bandera democrática, pero se la piensa desde un concepto negativo: la lucha o enfrentamiento contra un enemigo. Deberíamos, en este contexto de celebración de la Independencia, de hablar en términos positivos: transparencia del aparato estatal, promover la participación ciudadana y, sobre todo, luchar contra la impunidad.

## **El arte de legislar**

El desconocimiento de la legislatura produce nefastos desencuentros entre políticos inexpertos y ciudadanos ajenos a la política. Así, por ejemplo, se generan falsas expectativas en la población que espera la devolución de sus montos de pensiones (ONP). Hoy, necesitamos instituciones pluralistas capaces de entender la política más allá del simple enfrentamiento de poderes. La misión de los congresistas no es plantear reformas políticas que favorezcan a grupos particulares, sino velar por la tranquilidad de toda la población, garantizar los servicios fundamentales para el desarrollo de la sociedad. No se legisla contra la oposición, sino a favor de los peruanos.

## **Reformas y planificación**

Se requieren reformas: todas las sociedades evolucionan y cambian. Pero debemos pensar qué tipo de reformas se requieren y quiénes son los llamados a hacerlas. La informalidad que tanto criticamos en el sistema económico también aparece en la política. Gente con buena intención plantea propuestas, pero nunca ha militado, nunca ha estado en un partido político y no conoce cómo funciona la estructura de gobierno. Hay sectores que plantean propuestas, pero desde el ángulo de los notables, de quienes opinan sin experiencia en la gestión pública. No es posible que cada vez que se generen impases o conflictos entre los distintos poderes se plantee el cierre

del Congreso. Debemos abandonar una legislación que resuelve urgencias para legislar con mirada hacia el futuro.

## **Transparencia**

La mala información crea mitos, pues la gente siempre intenta darle una explicación a lo que no comprende. Muchos imaginan a congresistas con chofer y jubilaciones extraordinarias. Los congresistas aportan al sistema privado como cualquier ciudadano y no cuentan con presupuesto para gastos de confort. Debemos apostar por una cultura de transparencia que evidencie el trabajo realizado en el pleno. Asimismo, es fundamental que se aprovechen los medios de comunicación para informar sobre los pormenores de los proyectos de ley. Los canales de televisión y la prensa deben mostrar el trabajo congresal y, para ello, los congresistas deberán comunicar adecuadamente la información relevante.

## **Nuevas tecnologías**

La nueva normalidad nos ha impuesto una dependencia a las tecnologías de la información y ahora la conectividad es crucial para el desarrollo de la sociedad: desde la educación a distancia hasta el teletrabajo. Con todo, falta legislar para la protección de los ciudadanos y su acceso a Internet. Por ejemplo, no se utilizaron los fondos de FITEL (Fondo de Inversión en Telecomunicaciones) para ampliar el acceso a Internet y, ahora, hay una nueva propuesta para poner redes públicas alrededor de los municipios. Ahí hay una gran brecha en cuanto a legislación respecto a nuevas tecnologías.

## **Regulación al libre mercado**

La riqueza y la pobreza dependen de las instituciones, del trabajo y dependen de la política. Los países mejoran cuando tienen instituciones políticas que favorecen el crecimiento, que favorecen el desarrollo de



las personas, que impulsan el crecimiento económico, la salud y la educación. Por eso, creo que la riqueza del mundo radica en la libertad y, definitivamente, en instituciones políticas sólidas. No es posible que la salud privada lucre con la desgracia de los afectados por la pandemia. Hay un tramo por recorrer en lo que respecta a la regulación de diversos servicios privados de primera necesidad.

### **Hacia un nuevo modelo de congresista**

Un rol crucial que tienen los nuevos congresistas es trabajar en temas vinculados a la institución, romper los mitos que se tienen y, sobre todo, trabajar temas de regulación, nuevas tecnologías, incorporación de patentes. En un mundo en el que la pequeña empresa, las pymes, los microempresarios trabajarán duro para la reactivación económica —que será un reto constante— necesitamos fortalecer economías que respeten los derechos. Creo que eso es parte de los retos y los desafíos del nuevo Congreso: fortalecer la institucionalidad. El principal reto en un país en el que la crisis ha enfrentado a peruanos es cómo superar y cómo aumentar y garantizar la institucionalidad en el gobierno y evitar continuos enfrentamientos Ejecutivo-Legislativo que genera situaciones de inestabilidad e ingobernabilidad, por el reto de caminar por un país con esperanza.



Acceda a la videograbación en el siguiente enlace:

<https://www.youtube.com/watch?v=0DOEfMcTnPU>



# I Desafíos para los congresistas para salir de la crisis

*Jorge Del Castillo*

Excongresista de la República  
Expresidente del Consejo de Ministros

## **Un gran desafío: la credibilidad del Congreso**

Desde mi experiencia, diría que el principal de los muchos desafíos del Congreso es superar el desprestigio en el que se le ha sumido. Los congresistas electos deben recuperar el prestigio institucional que a su vez será el resultante de sus prestigios individuales. Si un congresista hace una barbaridad, perjudicará a todo el Congreso. Debe prevalecer la conciencia de grupo, por encima de las voluntades antojadizas.

Por ello, hay que tener sumo cuidado con los comportamientos, en los desenvolvimientos individuales. Se debe actuar con decoro, honestidad y transparencia. La primera tarea —y acaso la más ardua— es la recuperación del prestigio individual que será sumado al prestigio institucional. Sin embargo, al responder a la interrogante planteada por la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental sobre los desafíos congresales en el Bicentenario de la Proclamación de la Independencia del Perú, son más los retos que encuentro por sortear.

## **Parlamentarios y ciudadanos ejemplares**

¿Qué idea se forma el pueblo peruano al ver enfrentados a los parlamentarios? Sin duda, una inquietante. Recordemos a congresistas que pelean en la sesión y, después, los periodistas les toman una foto mientras se abrazan. La gente no entiende cómo es posible que sean amigos en un momento y enemigos en otro. Esto sin considerar que, además, la prensa exagera algunas cosas.

Cuando gente razonable está en el Congreso y es respetuosa, así tenga la ideología que tenga siempre tratará con respeto a los adversarios. Por eso, los debates en el Congreso deben hacerse con decoro. Los debates son transmitidos por la televisión, por ello los congresistas deben proferir discursos alturados. Lamentablemente, la noticia difundida no es la buena, sino la mala. El camino para la recuperación del prestigio institucional del Congreso lo recorren todos sus parlamentarios.

## **Responsabilidad**

Es conocido el dicho según el cual *escobita nueva barre bien*. Con todo, la responsabilidad que el pueblo peruano deposita en los parlamentarios debería inmunizarlos ante la desidia. Un congresista asistirá puntual a las sesiones, a las comisiones. Estudiará los temas para opinar con pertinencia y respeto hacia las personas que colaboran con sus funciones. Su responsabilidad es fundamental. La trayectoria política no se forja con entrevistas coyunturales, sino con trabajo y disciplina. No hallarán mejor tarjeta de presentación.

## **Coherencia y representatividad**

El congresista no es un funcionario aislado: sus tareas suponen la interacción con diversos agentes del sector público y, sobre todo, la representación del pueblo que lo ha elegido. Es un ser para los demás. Por ello, hay que participar en comisiones, con plena conciencia y coherencia, es decir, con la voluntad de elegir aquello en lo que más y mejor puede aportar.

Asimismo, aprovechando sus conocimientos particulares, debe coordinar con su grupo parlamentario para garantizar una distribución equitativa. Y este trabajo coordinado debe incluir visitas constantes a su pueblo, el departamento que lo eligió. La presencia personal, me parece, es fundamental porque acerca al político a las diversas contingencias de la sociedad.

Un parlamentario debe tener muy clara la realidad nacional y local. Tiene que ser una persona informada en varios aspectos. No tiene que ser un especialista, pero tiene que estar informado para que no opine sin

sustento. Es muy peligroso hablar en el Congreso sobre asuntos poco estudiados. ¿Qué clase de representación ejercemos si opinamos como cualquier ciudadano de a pie? La confianza con que algunos parlamentarios defienden o critican determinados hechos o ideas debe ser el fruto de una preparación rigurosa sustentada en el respeto por los demás.

## **Hacia una agenda parlamentaria para el 2021**

Es muy importante que entrando al Congreso se intente hacer una agenda parlamentaria. En los últimos años, he visto una carencia de dicha guía. Aun cuando es propuesta por la mesa directiva del Congreso, pocos saben qué cosa es. Por ejemplo, el aprovechamiento de las encuestas para determinar asuntos relevantes. Estas son un eficaz termómetro para orientar los esfuerzos del Congreso.

### **Economía**

Muchos expertos señalan que la falta de dinero, la falta de trabajo son los temas más importantes como consecuencia de la pandemia. Debemos comprender que la gente que se arriesgó y que se arriesga durante la emergencia sanitaria lo hace por salir adelante y por mantener el sustento de su familia. La economía no es solo un cúmulo de datos. Las encuestas nos recuerdan las vidas que tenemos al lado.

### **Salud**

En segundo lugar, las deficiencias del sector salud se han recrudecido con la pandemia. Hay que profundizar en ese tema analizando información estadística y, al mismo tiempo, haciendo un seguimiento de los planes de emergencia sanitaria. En un momento en el que el Estado calculaba cuarenta mil fallecidos por la COVID-19, otras entidades estimaban en noventa mil las muertes. ¿Cómo puede haber esa diferencia? Y seguramente la cifra de los contagiados debe correr la misma suerte.

Entonces, uno tiene que estar muy atento para estudiar, por ejemplo, qué pasa con el oxígeno. Cómo es posible que el año pasado no hubiera

oxígeno y un año después, tampoco. Esa es la labor fiscalizadora que debe realizar un congresista sobre la base del conocimiento de la realidad. No debe hablar por hablar, no debe dejarse llevar por el titular o por lo que dice un informe de la televisión. Uno tiene que gestionar y formar su propio criterio.

### Estabilidad

En los últimos cuatro años, ha habido, nueve presidentes del Consejo de Ministros. Ha habido once ministros del Interior y cuatro presidentes de la República. Esto parece todo menos el comportamiento de una república civilizada. El Perú necesita recuperar su estabilidad. Sin ella, no podemos estabilizar la economía. Se ha creado un clima de incertidumbre permanente.

El Congreso juega un rol muy importante porque tiene el papel de ejercer pesos y contrapesos frente al Ejecutivo y otras dependencias públicas. En ese sentido, tiene que manejarse con mucha serenidad y responsabilidad. Los extremismos no son lo mejor en estas circunstancias. Hay que tener serenidad emocional, dominio mental y de aptitud para saber construir positivamente.

Algo se destruye en segundos, construir cuesta mucho tiempo y trabajo. Por lo tanto, hay que trabajar en la estabilidad del país. En su estabilidad jurídica, social y política. Once ministros del interior y otros tantos primeros ministros no reflejan estabilidad política. Los inversionistas se distancian y miran con recelo a nuestro país.

### Visión de conjunto

Un parlamentario debe tener una visión del país. Y así venga de la provincia más alejada y modesta, no hay pretextos para que no estudie y se prepare para tener una visión de conjunto. Solo así fija claramente sus objetivos y contribuye a la agenda parlamentaria y, por qué no, a su propia agenda, en la cual tiene que programarse y plantear su futuro político. Asimismo, creo que un estudio pormenorizado de

la Constitución es indispensable para que no cometan errores, por ejemplo, que se aprueba una ley que dos meses después será declarada inconstitucional o inaplicable por el Tribunal Constitucional.

Hace poco, se ha aprobado una nueva línea aérea de bandera. Todo el mundo sabe, y ahora más que nunca, que las líneas aéreas están quebradas en casi todo el mundo y que para sobrevivir se han tenido que fusionar. Avianca se fusionó con Taca. Lan se fusionó con una empresa brasilera, Tam. De ahí sale el nombre de Latam. Propuestas como esta generan gastos que no permite la Constitución. Un legislador óptimo procede de acuerdo a lo que permite y garantiza la Carta Magna.

### Legislatura y metodología

De casi cuarenta proyectos de ley, tengo aprobados trece o catorce. Estos se convirtieron consecuentemente en leyes. Esta experiencia, sumada a una reforma constitucional, me inspira a dar unas pinceladas sobre el tema. Primero, uno debe elegir a su equipo de asesores, a su equipo de ayuda con un criterio profesional. Los compadrazgos están fuera de lugar. Hay que contratar a gente idónea. Hay que ser profesionales en todo el sentido de la palabra. Aparte de los asesores y colaboradores de planta, un congresista debe convocar a profesionales externos al Congreso. Muchas veces expertos que colaboran *ad honorem* resultan ser piezas clave en el planteamiento de un proyecto de ley

Por ejemplo, para impulsar la ley de salud mental, invité a un grupo de profesionales: psiquiatras y psicólogos fundamentalmente. Tenía un *equipazo*, del más alto nivel. Y salió la ley. Impulsamos la ley de control de fusiones, gracias al apoyo de renombrados economistas. Y, para la ley de control de fusiones, conseguí un grupo de profesionales de muy alto nivel. Inclusive invité a las empresas consultoras de economía del país y todos colaboraron *ad honorem*. Unos estaban a favor, otros estaban en contra, pero hicimos una estupenda ley. Aun cuando no se haya aprobado por un tecnicismo, sí se ha aprobado una muy similar. El espíritu es lo que prevalece.

### Investigar para legislar

Las leyes hay que hacerlas con un conocimiento profundo del tema. Asesorándose apropiadamente, recopilando información que ahora se puede encontrar fácilmente con la tecnología, se sientan las bases para una legislatura óptima. Las leyes deben responder a las necesidades de la población y no a intereses de unos pocos. No es posible que pensemos construir aeropuertos internacionales en regiones en las que aún no hay un sistema consolidado de carreteras.

### Un Perú de muchas regiones

Promover leyes como el Día del Huayno, el Día de la papa a la huancaína no es más que una expresión limitada de un regionalismo mal conducido. Esas leyes reflejan una comprensión populista de la multiplicidad cultural de nuestro país. El 2021 conmina a los congresistas a legislar con visión de país. La generación de empleo y la consecuente reactivación económica son inminentes. No hay que crear empleo burocrático, sino dar las condiciones para que se cree empleo en las diversas áreas productivas del Perú.

Si queremos que el Estado invierta y haga obras públicas, debemos ser conscientes de los límites presupuestales y, por ello, incentivar la participación de la inversión privada para tales fines. Hay gente que tiene mente estatista y quiere que el Estado haga todo. Eso no es posible. Hay nuevos mecanismos, nuevos instrumentos, obras por impuestos, asociaciones público-privadas, concesiones.

Se tienen que buscar los mecanismos para facilitar la inversión tanto pública como privada. No debemos cruzar los brazos ante las barreras burocráticas. Los congresistas debemos legislar, como he explicado a lo largo de este escrito, con objetivos y uno de ellos, sin duda, es crear puentes entre el aparato estatal y la inversión privada destinada al desarrollo del país. Lo que antes solo veíamos de lejos en las trabas a mineras e hidroeléctricas ahora lo hemos visto de cerca con la compra de las vacunas para el pueblo peruano.



## Recomendaciones finales

Terminaré con un par de recomendaciones. Un parlamentario siempre debe tener, por lo menos, un tema de envergadura nacional. Siempre estará atento a temas locales, pero tiene que ir creciendo y acoger un tema nacional. Ustedes son representantes de la nación, no solo de sus provincias. Esto se consigue mediante el estudio constante de la realidad nacional. Yo pertencí a la Comisión del Bicentenario que presidió nuestro colega Juan Sheput. Teníamos una serie de ideas ahí. Lastimosamente, el Bicentenario ahora está opacado por la pandemia, pero el Bicentenario del Perú no solo es el 28 de julio, contado desde 1821, sino que va hasta la batalla de Ayacucho en 1824.

Entonces, el Bicentenario del Perú abarca no uno, sino cuatro años. Así que sugiero que algunos que tengan interés en la historia, en el impulso de los pueblos que dieron su sangre y su cuota de gente para consolidar la independencia del Perú, se comprometan con ello.

Finalmente, esa inteligencia, medida y respeto que coloqué en las primeras líneas son una recomendación para su trayectoria profesional, más allá de sus intenciones políticas. Los congresistas, en su condición de ciudadanos ejemplares al servicio de la población, deben mostrarse solidarios y generosos, sobre todo, con los integrantes de sus propios partidos.

Todos los gestos de poca solidaridad y el exceso de protagonismo —que se percibe incluso desde las elecciones— son leños que avivan el fuego de la desconfianza. Cuando prediquemos con el ejemplo, veremos que las generaciones futuras se inspirarán con nuestro trabajo para forjar un mejor país por el que nos tocó luchar.



Acceda a la videograbación en el siguiente enlace:  
<https://www.youtube.com/watch?v=8oO1Y0Lx7kU>



# I Reformas para el Congreso de la República en el Bicentenario

*Carlos Bruce*

Excongresista de la República

Exministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento

## **Hacia una reforma de la clase política peruana**

Creo que ningún político puede sentirse orgulloso de lo que ha ocurrido en los últimos cinco años: una inestabilidad política que se traduce en cuatro presidentes de la República y dos congresos. Estas son algunas de las señales que nos indican que el sistema político implosionó. La clase política no actuó de acuerdo con *la arquitectura* que la Constitución establece, es decir, con un Ejecutivo y un Congreso independientes.

Lo que ocurre en realidad es que el Congreso fiscaliza al Ejecutivo para exigirle lo mejor a fin de que la democracia funcione de manera eficiente. Sin embargo, hubo un desbalance: un Congreso con una mayoría política de un partido que perdió las elecciones, que no paró hasta vacar al presidente de la República.

Esto es como la Guerra Fría entre Estados Unidos y Rusia. Todos amenazan con apretar el botón de la bomba atómica, pero nadie lo aprieta porque eso sería el acabose. Lo terrible es que aquí, en el Perú, ya se apretó. Primero lo hizo el Congreso; luego, el Ejecutivo; finalmente, se armó la *guerra nuclear*. Es evidente que el sistema no ha funcionado. Cualquier reforma propuesta al sistema debe orientarse al bienestar del pueblo peruano. Necesitamos un intercambio alturado de ideas para mejorar en salud, educación, vivienda, agua, entre otros servicios fundamentales. El diálogo será una herramienta decisiva para la próxima legislatura.

## Reformas político-constitucionales

Parte del problema es que en la Constitución se han encontrado algunos vacíos que permiten interpretaciones antojadizas. Esto permite que uno de los poderes se aproveche para hacerle daño al otro y viceversa. A continuación, listo una serie de hitos para la transformación en el corto y mediano plazo de la gestión congresal.

### Vacancia presidencial por incapacidad moral permanente

Por ejemplo, un asunto difícil por resolver es el de la incapacidad moral permanente. Por un lado, no se puede mantener en la presidencia de la República en alguien, por ejemplo, que ha perdido la razón o alguien que habitualmente tiene actos reñidos con la moral (como sería el caso de un presidente pedófilo). Por otro lado, no podemos sacar a un presidente porque se le acuse de algo que no se le ha demostrado. La Constitución señala que a un presidente sospechoso de algo se le investigará después de salir de la presidencia. Esto no se ha cumplido recientemente y ahí se ha producido el primer desbalance.

### Asimetrías del poder

El segundo desbalance viene por el lado del Congreso. El Ejecutivo claramente ha empezado a abusar el uso de las cuestiones de confianza. Por ejemplo, en la elección del Tribunal Constitucional: una competencia que la Constitución le asigna al Congreso. El Ejecutivo no puede hacer cuestión de confianza sobre una competencia del Congreso. Este vacío interpretativo podría *llenarse* con asimetrías de poder que conducen al desgobierno. El Ejecutivo podría, por su parte, presentar una norma para quedarse más años en el poder y hacer cuestión de confianza sobre eso. Si el Congreso no aprobase la norma, el Ejecutivo lo disolvería.

### Cacería de políticos

Junto con esto se ha agravado una campaña contra los políticos y los partidos políticos que empezó en el gobierno de Fujimori, pero que

ahora han azuzado los fiscales, quienes se han dedicado a perseguir con especial animadversión a partidos y a dirigentes políticos. Esto generaliza una visión pésima de la clase política en el país. Pedro Pablo Kuczynski hasta ahora no tiene una acusación, pero ya tiene prisión domiciliaria. No solo le han embargado sus casas, sino que se las han incautado y como consecuencia de ello sus casas se han deteriorado. Él tenía una casa de campo a la cual le han robado hasta los marcos de las ventanas. Es un patrimonio perdido. Del mismo modo, se ha perdido su prestigio: un expresidente de la República detenido por presuntos actos de los cuales aún no es acusado.

Sin ser simpatizante del fujimorismo, reconozco que lo ocurrido a Keiko Fujimori es absolutamente censurable: prisión efectiva por un supuesto delito que cuando se cometió no lo era. Era una falta administrativa: el hecho de haber recibido, presuntamente, aportes no registrados. Sin embargo, ya estuvo presa y su partido político pretende ser disuelto por los fiscales. ¿Qué se puede hacer para renovar la confianza del pueblo en la clase política?

### Distritos plurinominales

Lo primero es acortar las distancias entre los congresistas y sus electores. De los doce millones de electores que tiene asignados, se pasaría a ochocientos mil electores por legislador. Al dividir Lima en pequeños distritos electorales, el congresista tendrá una relación más directa con el electorado y legitimará su función pública. Las denuncias y protestas muchas veces se suscitan porque la población está desinformada y, peor aún, poco informada de la gestión de cada congresista.

### Tradicción y experiencia

En la mayoría de países, existe una clase política experimentada, que se mantiene en un periodo de tiempo largo a fin de darle continuidad a la vida política el país. Sin embargo, el descrédito de los congresistas peruanos ha derivado en un deseo por parte de la población de acortar lo más posible el ejercicio congresal. Esto, como ya se ha explicado, es

perjudicial para ejercer el debido contrapeso al Poder Ejecutivo y, sobre todo, para una legislatura pensada para los ciudadanos.

La política peruana no puede empezar ni terminar cada lustro. No podemos estar en ese sobresalto. Cada cinco años, entran caras nuevas que invierten tiempo valioso en formar equipos para presentar proyectos que, en el mejor de los casos, quedan a medio camino. El trabajo de un legislador requiere de mucha experiencia y conocimientos especializados, cuya ausencia se traduce en los estropicios de la gente inexperta que llega al Congreso para *ganar experiencia*.

Revertir la imposibilidad de reelección es fundamental porque lleva a cuestiones perversas. El Congreso actual es una muestra patente: al saber que no puede ser reelegido, promulga leyes sin importar las consecuencias, sin atender las críticas de expertos o de los medios de comunicación. Como no se presentarán a ninguna reelección, pueden asumir ese costo y hacer populismo para buscar el respaldo de algún sector social. Con ello, destruyen los principios básicos de la economía social de mercado. Sin el crecimiento económico no puede haber desarrollo; sin embargo, se proponen líneas de bandera: la devolución de los aportes de la ONP. Leyes que no solo son inconstitucionales, sino también absurdas.

## **La clase política del Bicentenario**

Es evidente que el sistema político peruano está en una grave crisis. El estado de las cosas impide que se gobierne y que se legisle el país. Este Congreso recibirá a muchas personas sin trayectoria política y sin una vinculación partidaria sólida.

Se tienen que hacer las enmiendas constitucionales necesarias para que en el sistema político no vuelva a haber este corto circuito que genera esta guerra atómica. El Congreso, el Ejecutivo y la clase política trabajarán discrepando, que es lo esencial en una democracia. Los acuerdos se tomarán siempre pensando en el bienestar de los peruanos. Dentro de poco más de una década, celebraremos los

quinientos años de las primeras fundaciones de ciudades del Perú. El trabajo para ese futuro empieza hoy.



Acceda a la videograbación en el siguiente enlace:  
[https://www.youtube.com/watch?v=Cz\\_U6-1BNwc](https://www.youtube.com/watch?v=Cz_U6-1BNwc)





# I Sobre los autores

## **Rolando Arellano Cueva**

El doctor Rolando Arellano Cueva es un experto en las ciencias del consumo y cree que la producción de países y empresas debe satisfacer las verdaderas necesidades de los pueblos. Es doctor de Estado en Ciencias de Gestión (Dr. d'Etat, máximo grado francés) por la Universidad de Grenoble, Francia; magíster en Administración por ESAN y psicólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido profesor principal y director del Máster en Negocios Internacionales de la Universidad Laval, de Québec, Canadá; director del MBA de ESAN, y, actualmente, es profesor en CENTRUM Católica. Es autor de 21 libros sobre mercados y sobre los cambios sociales en los países en desarrollo. Es presidente de *Arellano, Consultoría para crecer*, firma que ayuda a desarrollarse a instituciones y empresas en varios países latinoamericanos.

## **Carlos Bruce Montes de Oca**

Político y empresario nacido en Lima el 24 de febrero de 1957. Economista por la Universidad de Lima, con un máster en Planeamiento Territorial y Gestión Ambiental por la Universidad de Barcelona. En el Ejecutivo, se desempeñó como ministro de la Presidencia y también como ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento en tres oportunidades. Fue presidente del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) y presidente del Fondo MIVIVIENDA. Además, ha sido miembro del directorio del Fondo Nacional de Financiamiento de Estado (Fonafe) y de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada PROINVERSION. En el Legislativo, fue congresista de la República elegido en tres periodos consecutivos. En este poder del Estado, ha ocupado los cargos de vocero portavoz de su grupo parlamentario en dos oportunidades, presidente de la Comisión de Comercio Exterior y

Turismo, de la Comisión Especial Pro-Inversión y de la Comisión de Economía, Banca y Finanzas. En el sector privado, ha sido presidente de la Asociación de Exportadores ADEX, vicepresidente de la Cámara de Comercio Internacional CCI (Capítulo Perú) y miembro del Consejo Directivo de CONFIEP. Asimismo, fue profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Lima. También ha sido gerente y director de varias empresas vinculadas al sector construcción y comercio exterior. Actualmente es presidente del directorio de una empresa del sector gastronómico y columnista del diario *Perú 21*.

### **Elena Conterno Martinelli**

Es especialista en gestión pública, exministra de la Producción y actualmente presidenta de IPAE. Es directora de diversas empresas y entidades sin fines de lucro. Estudió Economía en la Universidad del Pacífico y tiene un máster en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Como ministra de la Producción implementó una importante reforma en la pesca industrial de la anchoveta, así como el Programa Compras a MYPPerú para estimular la actividad económica en el contexto de la crisis internacional de 2008. Antes fue presidenta de la Sociedad Nacional de Pesquería, jefa del Proyecto USAID / Facilitando Comercio y coordinadora en el Proyecto USAID / Pro Descentralización. Presidió CADE Ejecutivos 2015. Ha desempeñado diversos cargos ejecutivos y de asesoría en instituciones del sector público, y ha sido consultora de diversos organismos de cooperación internacional.

### **Jorge Del Castillo Gálvez**

Es un abogado y político peruano. Su actividad política, como dirigente del Partido Aprista Peruano, inició tempranamente cuando estudiaba Derecho en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (1968-1974). Dentro de los múltiples cargos públicos que ha ejercido conviene destacar los de alcalde de Barranco (1984-1986), alcalde metropolitano de Lima (1987-1989), diputado (1990-1992), congresista de la República

durante los períodos 1995-2000, 2001-2006, 2006-2011 y 2016-2019. Asimismo, ha sido presidente del Consejo de Ministros (2006-2008) durante el segundo gobierno de Alan García Pérez.

### **Marisol Espinoza Cruz**

Es abogada por la Universidad de San Martín de Porres y licenciada en Ciencias de la Información por la Universidad de Piura. Se desempeña como docente en dicha casa de Estudios. Cuenta con estudios de maestría en Economía y ha realizado estudios en Política y Gestión Social en la Fundación Nuevo Periodismo Gabriel García Márquez. Asimismo, cursó un Programa de Alta Dirección Kellog en la Universidad Northwestern de Chicago. Ha sido congresista de la República durante los períodos 2006-2011, 2011-2016 y 2016-2019. Durante el gobierno de Ollanta Humala, se desempeñó como primera vicepresidenta de la República (2011-2016).

### **Max Hernández Camarero**

Es doctor en medicina por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Ostenta, además, un diplomado en Psicología Médica por el Real Colegio Médico de Londres. Es docente de la maestría en Estudios Teóricos en Psicoanálisis de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y del Instituto de la Sociedad Peruana de Psicoanálisis. Fue fundador y presidente de la Sociedad Peruana de Psicoanálisis. Doctor en Medicina y psicoanalista. Ha sido secretario ejecutivo del Acuerdo Nacional del Perú, vicepresidente de la Asociación Psicoanalítica Internacional, director fundador del Seminario Interdisciplinario de Estudios Andinos y codirector del programa Agenda: Perú del Foro Nacional/Internacional. Ha sido distinguido por el Estado peruano con la Orden El Sol del Perú en el grado de Gran Oficial y con las Palmas Magisteriales en el grado de Amauta, así como por la Corona española con la Orden de Isabel la Católica en el grado de Comendador. También ha recibido el Premio Internacional de Psicoanálisis Mary S. Sigourney y la Medalla al Mérito Extraordinario del Colegio Médico

del Perú, entre otros reconocimientos. Es autor de *Memoria del bien perdido* (1992), *¿Es otro el rostro del Perú?* (2000), *En los márgenes de nuestra memoria histórica* (2011), *Doce años del Acuerdo Nacional* (2015), entre otras publicaciones.

### **Carlos E. Paredes Lanatta**

Fue presidente del Directorio de Petróleos del Perú S. A. - Petroperú entre 2019 y 2020. Se ha desempeñado como jefe del Gabinete de Asesores del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, director ejecutivo del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), asesor del Ministerio de Coordinación y Planeamiento (CORDIPLAN) en Venezuela e investigador asociado de la Brookings Institution (Washington, D. C.). Es doctor en Economía por la Universidad de Yale. Ha ejercido la docencia en diversas universidades y escuelas de negocios. Asimismo, ha sido director de empresas de los sectores agroindustria, acuicultura, finanzas, hidrocarburos y telecomunicaciones. Ha sido consultor de diversos organismos multilaterales, entidades gubernamentales y empresas privadas. Actualmente es socio de Intelfin Estudios & Consultoría S. A. C., miembro del directorio de diversas empresas, profesor de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental y columnista del diario *Gestión*.

### **Alfredo Torres Guzmán**

Licenciado en Administración por la Universidad del Pacífico (Perú), con estudios de posgrado en Stanford University, Universidad de Piura (PAD) y Northwestern University (Kellogg School of Management). Se ha desempeñado como asesor del ministro del Ministerio de Trabajo y Promoción Social y como gerente y presidente ejecutivo de Apoyo Opinión y Mercado S. A. Es autor de varios libros en el campo de estudios de la opinión pública y ha sido profesor de la Universidad del Pacífico y director de diversas empresas. Actualmente es presidente ejecutivo de Ipsos Perú y líder de Ipsos Public Affairs en América Latina.

## I Recursos audiovisuales



Acceda a las videgrabaciones de las conferencias ofrecidas en el Seminario *Desafíos para el Congreso en el Bicentenario*.

En su tarea de tender puentes entre la enseñanza especializada y la gestión pública, la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental publica **DESAFÍOS PARA EL CONGRESO EN EL BICENTENARIO**. Se trata de un volumen que compendia la perspectiva de diversos especialistas en la gestión pública, política, economía y la sociedad peruana. Los expertos abordan la realidad peruana y realizan propuestas al Poder Legislativo desde cuatro ejes: visión del país en el Bicentenario, reactivación de la economía con desarrollo social, nuevos perfiles ciudadanos (electores, consumidores y emprendedores) y las funciones necesarias para los congresistas electos en una coyuntura crítica para el país.

**Max Hernández** reflexiona desde el psicoanálisis sobre el rol de los congresistas y, al mismo tiempo, inaugura el volumen con una metáfora: la sociedad peruana es un paciente que requiere atención. Así, economistas como **Carlos Paredes** y **Elena Conterno** plantean medidas para la reactivación económica sin desatender los principales obstáculos por sortear: la ausencia del análisis de costo-beneficio en la toma de decisiones y la necesidad de identificar al menos cien puestos clave para la gestión estatal, entre diversas recomendaciones.

**Rolando Arellano** y **Alfredo Torres** abordan los complejos procesos sociales y culturales que conforman a la ciudadanía peruana del siglo XXI: nuevos patrones de consumo, nuevos centros hegemónicos de comercio y tendencias políticas orientadas por nuevos canales de información son aspectos por contemplar para la nueva legislatura. **Marisol Espinoza**, **Carlos Bruce** y **Jorge Del Castillo** aportan, desde su experiencia como excongresistas, consejos para mejorar la eficiencia del cargo, así como su relación con la ciudadanía y los diversos agentes políticos. Aquí los congresistas electos encontrarán recomendaciones para que su actuación responda a las necesidades de la población. Quienes los eligieron podrán seguir su aporte a la gobernabilidad y la estabilidad económica.

