



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

Instituto de
Gobierno y de
Gestión Pública

REVISTA DIGITAL

GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

11 PUBLICACIÓN
SEMESTRAL
2024-II

Lima Perú Vol.11
N° 2 - 2024
JULIO - DICIEMBRE
ISSN: 2414-4991

GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Volumen XI, N° 2

Julio - Diciembre 2024

Lima - Perú



Fondo
Editorial



Instituto de
Gobierno y de
Gestión Pública

GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Vol. XI, N°2, julio - diciembre 2024

Revista del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública
Universidad de San Martín de Porres

RECTOR

Ing. José Antonio Chang Escobedo

VICERRECTOR ACADÉMICO

Ing. Raúl Eduardo Bao García

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN PÚBLICA

Dr. Luis Carranza Ugarte

JEFA DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN ACADÉMICA

Mg. Laura Calderón Regio

JEFE DE LA OFICINA DE GRADOS Y REGISTROS ACADÉMICOS

Dr. Dante Paiva Goyburu

JEFA DE LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN, ACREDITACIÓN Y CALIDAD

Dra. Claudia Cecilia Espinoza Borra

DIRECTOR DEL FONDO EDITORIAL

Dr. Juan De la Puente Mejía

DIRECTORA DE LA REVISTA

Dra. Claudia Cecilia Espinoza Borra

EDICIÓN GENERAL

Universidad de San Martín de Porres - Fondo Editorial - USMP

Jr. Las Calandrias 151 - 291, Santa Anita, Lima 43 - Perú

Correo electrónico: fondoeditorial@usmp.pe

Página web: www.usmp.edu.pe

Editor General: Luis David Suárez Berenguela

Diseño y diagramación: Janeth Kelly Condori Castro

Corrección de estilo y ortografía: los autores

Primera edición digital

Agosto 2024

Pdf - 2 MB

Temática: Revista *Gobierno y Gestión Pública*, es una publicación semestral del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres. Publica los resultados de investigaciones sobre todas las líneas de investigación aprobadas por el Instituto de Gobierno y de Gestión Pública, con énfasis en la realidad nacional y latinoamericana. Además, son investigaciones elaboradas por docentes, investigadores, y alumnos, y su alcance es el público en general.

El contenido de los artículos publicados por la revista *Gobierno y Gestión Pública* es responsabilidad exclusiva de sus autores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°: 202401335

TABLA DE CONTENIDO

- 5-6 **PRESENTACIÓN**
- 7-18 **EL NIVEL DE CONFIANZA DEL ASEGURADO EN ESSALUD EN FUNCIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD QUE LE CORRESPONDE PROVEER A SU POBLACIÓN ASEGURADA 2008 – 2021**
THE INSURED'S LEVEL OF CONFIDENCE IN ESSALUD BASED ON THE HEALTHCARE SERVICES IT IS RESPONSIBLE FOR PROVIDING TO ITS COVERED POPULATION, 2008 – 2021
Renán Jesús Quispe Llanos
- 19-28 **COMPORTAMIENTO COMUNICACIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD ANTE UNA SITUACIÓN DE RIESGO POR LA COVID-19**
COMMUNICATIONAL BEHAVIOR OF THE REGIONAL GOVERNMENT OF LA LIBERTAD FACING A RISK SITUATION DUE TO COVID-19
Maritza Sáenz Crisóstomo
- 29-40 **EQUIDAD DE INGRESOS POR PENSIONES EN EL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO: PERIODO 2012-2022**
INCOME EQUITY IN THE PERUVIAN PENSION SYSTEM: PERIOD 2012-2022
Marco Aurelio Espinoza Rivera - Isaac Roberto Ángeles Lazo
- 41-52 **POR EL CAMINO DEL DIÁLOGO GREMIAL: GESTIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL RELACIONADA CON EL TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA (PERÚ, 2019-2022)**
ON THE ROAD TO TRADE UNION DIALOGUE: MANAGEMENT OF SOCIAL CONFLICTS RELATED TO ROAD FREIGHT TRANSPORT (PERU, 2019-2022)
Julio Eduardo Chumpitazi Ramírez
- 53-70 **IMPACTO DE LA REACTIVACIÓN DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN POPULAR EN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS**
IMPACT OF THE REACTIVATION ON THE POPULAR COOPERATION SYSTEM ON PEASANT AND NATIVE COMMUNITIES
Luis Andrés Roel Alva

PRESENTACIÓN

El Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres presenta la nueva edición de la Revista *Gobierno y Gestión Pública* en su Volumen XI, Número 2 del año 2024. En esta oportunidad, el Comité Editorial ha seleccionado cinco trabajos de investigación de profesionales académicos en gestión pública, los cuales se encuentran dentro del objetivo general de la revista, que es divulgar resultados y avances de investigaciones científicas orientadas a las líneas propuestas por el Instituto.

La investigación presentada por Renán Quispe evalúa cómo la calidad y la provisión de servicios de salud por parte de EsSalud inciden en la confianza de sus asegurados entre 2008 y 2021. Los hallazgos indican que el aumento de consultas tiene un impacto mínimo en la reducción de la desconfianza, mientras que la hospitalización muestra una relación inversa: cada diez pacientes adicionales hospitalizados reducen la desconfianza en cuatro personas. Un análisis de 2015 revela que los asegurados valoran la calidad de la atención médica un 50% más que la del servicio administrativo, siendo 1.620 veces más probable que confíen en EsSalud si perciben alta calidad médica, comparado con un incremento de 1.060 veces por mejor percepción administrativa. El investigador concluye que la calidad de la atención médica es el factor principal en la confianza de los asegurados, con la provisión de servicios también influyendo, pero en menor medida.

El trabajo de Maritza Sáenz estudia el comportamiento comunicativo del Gobierno Regional de La Libertad durante la primera ola de la pandemia por la Covid-19, analizando cómo las estrategias aplicadas influyeron en la respuesta del público ante la enfermedad. Mediante el análisis de contenido de las publicaciones de la institución y de un medio de comunicación local, junto con la observación empírica y testimonios de periodistas, se revela que la falta de transparencia y la manipulación de la información por parte de las autoridades crearon una realidad alterna de gestión eficiente que no correspondía con el escenario real. Esta posverdad generó desconfianza e incertidumbre, provocando un conflicto social. La investigación se basa en la teoría de la comunicación de riesgo como guía de prevención y en la posverdad como consecuencia de la ineficacia comunicativa de los gobiernos.

Marco Espinoza Rivera e Isaac Ángeles Lazo profundizan en el sistema previsional peruano entre 2012 y 2022, enfocándose en la equidad de los ingresos por pensiones de jubilación y los factores que determinan estas inequidades. Utilizando un enfoque cuantitativo y técnicas avanzadas de *Machine Learning*, analizaron una muestra representativa de 858,474 pensionistas. Los resultados revelan una significativa discrepancia entre los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones y aquellos del Sistema Privado de Pensiones, con pensiones promedio más altas en el sistema privado. Factores como el nivel educativo, la ubicación geográfica, la edad, el género y el sector de empleo emergen como cruciales en la equidad de ingresos por pensiones.

El estudio de Julio Chumpitazi aborda la conflictividad social relacionada con los transportistas de carga por carretera, conflictos que generaron pérdidas económicas de casi 9600 millones de soles, pérdidas humanas, la vulneración de los derechos humanos y mayor impacto en la salud de 16 mil pacientes afectados por Covid-19. Durante el período comprendido entre 2019 y 2022, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones gestionó estos conflictos mediante el diálogo gremial. Esta interacción motivó al investigador la realización de un estudio cualitativo basado en la teoría fundamentada emergente. Se halló que la interacción pública con los gremios permitió al Estado implementar una estrategia de gestión del diálogo con un modelo cooperativo y tácticas de negociación competitiva, enfocadas en disolver protestas. La institucionalización de este proceso consolidó el diálogo gremial y reformuló las dinámicas y relaciones entre el Estado peruano y los gremios de transporte, abriendo la puerta a una esfera pública como arena de disputas y consensos políticos.

Finalmente, la investigación de Luis Roel Alva examina las desventajas que enfrentan las comunidades campesinas y nativas en sus aspiraciones de desarrollo, evidenciando las deficiencias en infraestructura y salud. Resalta la urgencia de establecer políticas públicas que aseguren el acceso a servicios básicos y el respeto a derechos fundamentales. El estudio sugiere la necesidad de reactivar y redirigir el Sistema

Nacional de Cooperación Popular para favorecer el desarrollo de estas comunidades. Concluyendo que, la Cooperación Popular no solo cumple con el deber constitucional de descentralización, sino que también busca mejorar su estructura en las áreas territoriales de estas comunidades, fomentando su desarrollo social, económico y cultural. La propuesta enfatiza la importancia de implementar esta política a través de una norma legal que defina responsabilidades en diferentes sectores del Poder Ejecutivo, lo que implicaría modificaciones en las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, así como en las Leyes de Organización y Funciones de los ministerios involucrados.

Dra. Claudia Cecilia Espinoza Borra
Editora en jefe de la Revista

EL NIVEL DE CONFIANZA DEL ASEGURADO EN ESSALUD EN FUNCIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD QUE LE CORRESPONDE PROVEER A SU POBLACIÓN ASEGURADA 2008 – 2021

THE INSURED'S LEVEL OF CONFIDENCE IN ESSALUD BASED ON THE HEALTHCARE SERVICES IT IS RESPONSIBLE FOR PROVIDING TO ITS COVERED POPULATION, 2008 – 2021

Recibido: 6 de abril de 2024 | Aprobado: 9 de julio de 2024

RENÁN JESÚS QUISPE LLANOS¹
RQUISPEL@USMP.PE
ORCID: 0000-0001-9127-5605

RESUMEN

La investigación pretende evaluar cómo la calidad y la provisión de servicios de salud por parte de EsSalud incide en la confianza de sus asegurados, y su relación en términos de eficacia, efectividad y calidad en el periodo 2008-2021.

El impacto del aumento de las consultas en la reducción de la desconfianza de los asegurados es mínimo. Se requeriría un incremento muy significativo en las consultas para generar un efecto notable. En cambio, se observa una relación inversa entre la cantidad de pacientes atendidos en hospitalización y la desconfianza en la atención médica. Por cada diez pacientes adicionales en hospitalización, la desconfianza se reduce en cuatro personas.

Un análisis transversal de datos del 2015 revela que los asegurados valoran la calidad de la atención médica un 50% más que la calidad del servicio administrativo. Un asegurado con una percepción superior de la calidad del servicio médico tiene 1.620 veces más probabilidades de confiar en EsSalud que uno con una percepción inferior.

Por otro lado, el efecto de una mejor percepción del servicio administrativo en la confianza es menor. Un aumento en la percepción del servicio administrativo solo incrementa la confianza en un factor de 1.060.

En conclusión, la calidad de la atención médica es el factor determinante principal en la confianza de los asegurados en EsSalud. La provisión de servicios, tanto en términos de consultas como de hospitalización, también juega un papel importante, aunque en menor medida que la calidad percibida.

Palabras Clave: valor de la producción, gasto de bolsillo, servicios de salud, calidad y eficacia.

ABSTRACT

The research aims to evaluate how the quality and provision of health services by EsSalud affects the confidence of its policyholders, and its relationship in terms of efficacy, effectiveness and quality in the period 2008-2021.

The impact of increased inquiries on reducing policyholder distrust is minimal. A very significant increase in consultations would be required to generate a noticeable effect. In contrast, an inverse relationship is observed between the number of patients seen in hospital and distrust in medical care. For every ten additional inpatients, distrust is reduced by four people.

¹ Doctor en Gobierno y Política Pública.
Instituto de Gobierno y de Gestión
Pública. USMP.

A cross-sectional analysis of 2015 data reveals that policyholders rate the quality of medical care 50% higher than the quality of administrative service. A policyholder with a higher perception of medical service quality is 1,620 times more likely to trust EsSalud than one with a lower perception.

On the other hand, the effect of a better perception of administrative service on trust is smaller. An increase in the perception of administrative service only increases trust by a factor of 1.060.

In conclusion, the quality of medical care is the main determinant of insured people's trust in EsSalud. The provision of services, both in terms of consultations and hospitalization, also plays an important role, although to a lesser extent than perceived quality.

Keywords: output value, out-of-pocket spending, health services, quality and efficacy.

INTRODUCCIÓN

Al año 2021, la población afiliada a EsSalud ascendió a 11 millones 751 mil habitantes, que significó una cobertura del 35% de la población peruana. Con más de 70 mil empleados, administra una extensa red de 29 redes asistenciales en todo el país, brindando servicios de salud, económicos y sociales de forma descentralizada.

En los últimos años, EsSalud ha enfrentado un desequilibrio entre la oferta y la demanda de sus servicios. Si bien la población afiliada ha ido en aumento, la producción de los principales servicios asistenciales, como consultas, hospitalizaciones e intervenciones quirúrgicas, no ha crecido al mismo ritmo. Esta situación ha generado un incremento en los tiempos de espera para acceder a estos servicios, así como un aumento del gasto de bolsillo en los últimos años lo que ha ocasionado insatisfacción entre los usuarios.

Según Petrerá (2014), EsSalud enfrenta diversos desafíos, entre los que se encuentran la escasez de personal calificado, la infraestructura hospitalaria anticuada y en mal estado por falta de mantenimiento, y las dificultades en la operación eficiente de los centros y puestos de salud como redes efectivas. La institución también enfrenta problemas por la escasez de profesionales especializados, además de tener que lidiar con el envejecimiento y el crecimiento de su población afiliada.

MARCO TEÓRICO

Antecedentes

Dos Santos y Marín (2018) analizaron la satisfacción de gestores hospitalarios con un sistema informático, evaluando su utilidad y facilidad de uso. Se examinó cómo variables externas afectaron la satisfacción con la facilidad de uso. Concluyeron que los gestores valoraban más la utilidad del sistema que su facilidad de uso, debido a las características específicas del sistema institucional.

Valdiviezo (2018) se centró en analizar los principales indicadores de EsSalud mediante un enfoque documental, con el propósito de evaluar los resultados de gestión de la calidad conforme al modelo de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM), específicamente para el año 2017. Para medir estos resultados, se enfocó en dos tipos de evaluación. El primero se basó en las quejas y reclamos de los asegurados, observando que en 2016, el 19,6% de los usuarios de consulta externa presentaron reclamos o quejas sobre el servicio recibido.

Asimismo, Gutiérrez (2014) realizó un análisis de la situación con el fin de identificar los fundamentos para proponer un modelo de gestión institucional orientado a mejorar la calidad de atención en la Unidad Productora de Servicios de Emergencia del Hospital Sergio Bernales. Los resultados revelan que tras la implementación del sistema de gestión hospitalaria, se registró un incremento del 17,6% en la satisfacción de los usuarios.

Base teórica

Dimensiones de desempeño

El Ministerio de Economía y Finanzas (2015), en su instructivo para la formulación de indicadores de desempeño, define las siguientes dimensiones e indicadores a utilizar en la evaluación del desempeño:

- *Eficacia:* Miden el nivel de logro de los objetivos o resultados de una institución, programa o proyecto, sin tomar en cuenta los recursos empleados para alcanzarlos. Estas métricas de eficacia son valiosas solo cuando los objetivos y/o resultados de la institución o programa están claramente definidos (Hildreth, Miller & Lindquist, 2021).

- *Efectividad*: Es el resultado de combinar eficiencia y eficacia, y se trata de alcanzar los resultados previstos mediante un uso racional y óptimo de los recursos necesarios. (Melinkoof, 2007). Capacidad de alcanzar los objetivos fijados de manera eficiente.
- *Calidad*: Este indicador se centra únicamente en evaluar la capacidad de la institución o programa para satisfacer las necesidades de sus clientes, usuarios o público objetivo. Según Quispe (2023), para analizar la confianza en EsSalud se relaciona con las características y atributos de los bienes y servicios que se ofrecen, tales como:
 - Tiempo promedio de espera en oficinas de atención al público.
 - Cantidad de reclamos realizados por los usuarios.
 - Porcentaje de usuarios satisfechos en relación al total de usuarios.
 - Tiempo promedio de respuesta a cartas de reclamo.

Los servicios de salud de EsSalud

Estos servicios se generan durante el proceso de atención al asegurado, comenzando desde las consultas médicas y abarcando los exámenes diagnósticos en sus diversas modalidades para el cuidado del paciente, como las hospitalizaciones, análisis clínicos, ecografías, tomografías, y otros servicios complementarios. Además, incluyen intervenciones quirúrgicas, atención de emergencias y todos los servicios auxiliares asociados.

METODOLOGÍA

El estudio sigue un enfoque mayoritariamente cuantitativo, utilizando un diseño no experimental con datos longitudinales recopilados entre 2008 y 2021 sobre los servicios de atención médica brindados por EsSalud. Los datos principales provienen de estos servicios. También se usaron datos de la Encuesta Nacional a la Población Asegurada de 2015, aplicada a 25,060 hogares con al menos un miembro afiliado a EsSalud, para obtener información sobre la demanda de estos servicios. Adicionalmente, se emplearon datos de la Encuesta Nacional de Hogares del INEI para evaluar el efecto anual de las políticas de EsSalud en los gastos de bolsillo de los asegurados.

Se utiliza un *modelo de regresión lineal* para analizar la confianza de la población asegurada en EsSalud hacia sus médicos, tomando en cuenta la cantidad de consultas y egresos hospitalarios. La información proviene de datos proporcionados por EsSalud.

La desconfianza es una variable definida por el hecho de que un asegurado “no confía en los médicos” (Quispe, 2023). Esta información proviene de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del INEI, donde se incluye como parte del ítem “Razones por las que no acudió a un centro o establecimiento de salud”.

$$\text{No_Confianza}_t = \beta_0 + \beta_1 \text{consultas}_t + \beta_2 \text{egresos}_t + \varepsilon_t$$

Donde:

No_Confianza = Población asegurada a EsSalud que manifiesta no tener confianza en los médicos.

consultas = Número total de consultas médicas registradas en un año.

egresos = Número de egresos hospitalarios, que indica cuántos pacientes han sido dados de alta o han salido de la hospitalización.

Asimismo, se utilizó el *modelo de regresión logística*, que se expresaría de la siguiente forma:

$$P(x) = \frac{e^{g(x)}}{1 + e^{g(x)}}$$

Entonces, el modelo para dos variables, se puede escribir de la siguiente manera:

$$P(x) = \frac{e^{\beta_0 + \beta_1 * X_1 + \beta_2 * X_2}}{1 + e^{\beta_0 + \beta_1 * X_1 + \beta_2 * X_2}}$$

Donde:

$$g(x): \text{Es la función logit } (g(x) = \beta_0 + \beta_1 * X_1 + \beta_2 * X_2)$$

La cual refleja la probabilidad de que los asegurados tengan confianza en los servicios proporcionados por EsSalud.

X_i : Son las variables independientes que reúnen los factores que influyen en la confianza en EsSalud.

X_1 : Percepción de la calidad de la atención médica y

X_2 : Percepción de la calidad administrativa de servicio

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Análisis de la desconfianza a partir de las consultas y hospitalizaciones en EsSalud durante el periodo 2008 - 2021

Servicio de consulta médica

Las consultas médicas representan el principal punto de contacto entre los pacientes y los profesionales de la salud. Durante estas interacciones, los pacientes evalúan la calidad de la atención recibida, la capacidad de comunicación del médico, el tiempo dedicado a escuchar sus preocupaciones y la empatía demostrada. Si los pacientes perciben una atención deficiente, falta de explicaciones claras o un trato impersonal, puede generar desconfianza hacia el personal médico.

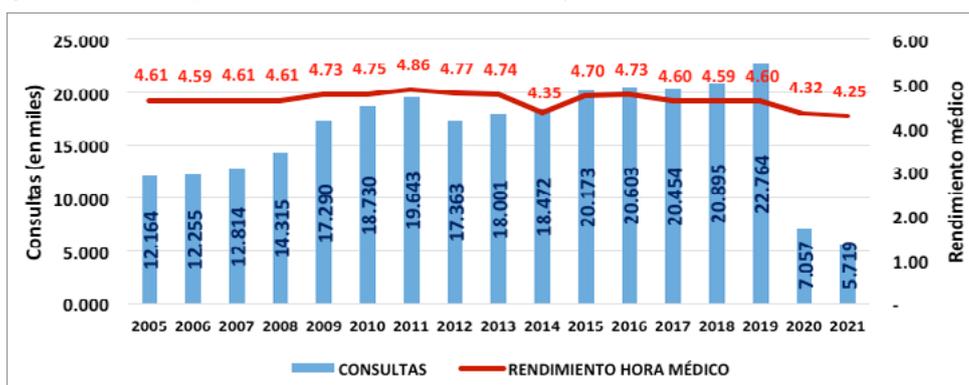
Además, las consultas son el momento en el que se establecen las expectativas de los pacientes con respecto a su diagnóstico y tratamiento. Si estas expectativas no se cumplen o si los resultados no son los esperados, los pacientes pueden comenzar a cuestionar la competencia y credibilidad de los médicos, lo que puede contribuir a la pérdida de confianza.

Analizando el comportamiento de las consultas médicas, se evidencia un notable crecimiento entre 2005 y 2019, pasando de 12 millones 164 mil a 22 millones 764 mil atenciones. Se observó un ascenso constante hasta 2011, seguido de un ligero descenso en 2012 debido a las huelgas. A pesar de las dificultades, la tendencia al alza se reanudó, alcanzando un pico en 2019. Este aumento sostenido, a pesar de las huelgas, refleja la resiliencia del sistema de salud y la creciente demanda por atención médica.

Durante el período 2019-2021, en el contexto de la pandemia de COVID-19, se evidenció una considerable reducción en el número de consultas, llegando a registrar solo 5,719,000 consultas en 2021.

En relación al rendimiento hora médico, es decir, el número de consultas por hora de atención, se observó un comportamiento relativamente estable entre 2005 y 2019, oscilando entre 4.61 horas médico en 2005 y 4.60 horas médico en 2019, a excepción de un punto más bajo de 4.35 horas médico en 2014. Asimismo, en 2011 se observó uno de los rendimientos más altos del período, alcanzando 4.86 horas médico, lo que indica que el sistema de salud tuvo dificultades para mantener su eficiencia operativa durante el periodo de la pandemia (Quispe, 2023).

Figura 1. EsSalud: producción de consultas en miles y rendimiento hora médico, 2005 - 2021



Fuente: Boletín Estadístico de Prestaciones de Salud
Elaboración: EsSalud, GCPP/GGI/SGAE

Servicio de hospitalización

Un egreso hospitalario se refiere a la salida o el alta de un paciente de un hospital o centro de atención médica después de haber recibido tratamiento o cuidados médicos durante un período de tiempo.

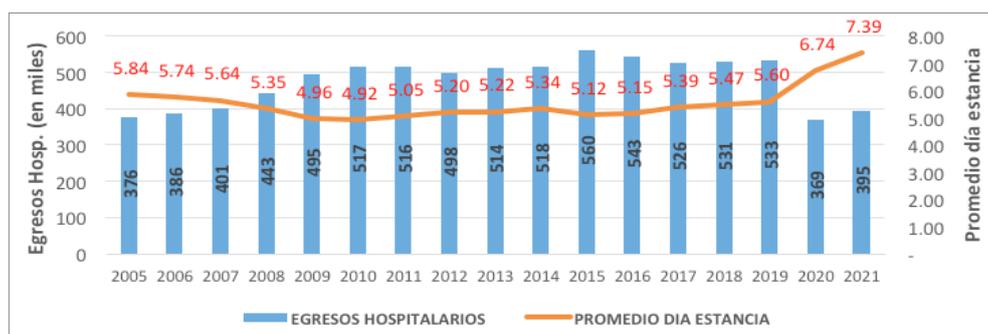
El promedio de días de estancia hospitalaria es una métrica que indica el tiempo promedio que un paciente permanece hospitalizado durante un episodio de atención médica. Este indicador se calcula dividiendo el total de días de estancia de todos los pacientes egresados durante un período determinado (generalmente un año)

entre el número total de egresos hospitalarios en ese mismo período. Es decir, el promedio de días de estancia hospitalaria representa la duración media de la hospitalización de los pacientes antes de ser dados de alta o egresados del hospital.

En relación a los pacientes dados de alta del hospital desde 2005 hasta 2021, se evidenció un aumento progresivo desde el año 2005 hasta 2015, pasando de 376 mil a 560 mil altas. Esta elevación podría estar vinculada con una mayor demanda de servicios de salud o una mejora en el acceso a los mismos. No obstante, a partir de 2015, los egresos hospitalarios empezaron a declinar gradualmente, llegando a 526 mil en 2017, aunque mostraron una ligera recuperación entre 2017 y 2019, alcanzando los 533 mil egresos. En 2020, posiblemente debido al impacto de la pandemia de Covid-19, se produjo una reducción significativa hasta las 369 mil altas, seguida de una leve mejoría en 2021 con 395 mil altas.

Por otro lado, el promedio de días de estancia hospitalaria mostró una tendencia decreciente desde el año 2005 hasta el 2010, pasando de 5.84 días a 4.92 días. Esta disminución podría atribuirse a mejoras en la eficiencia de los servicios de salud o a protocolos de tratamiento más cortos. Entre 2010 y 2015, el promedio de días de estancia se mantuvo relativamente estable, oscilando entre 5.05 y 5.34 días. No obstante, a partir de 2015, se observó una tendencia creciente, alcanzando 5.60 días en 2019. De manera notable, en el año 2020, el promedio de días de estancia aumentó significativamente a 6.74 días, registrándose el valor más alto de todo el período en 2021 con 7.39 días de estancia promedio. Este considerable incremento podría estar relacionado con las complicaciones y desafíos en la atención médica causados por la pandemia de Covid-19.

Figura 2. EsSalud: Promedio día estancia y egresos hospitalarios en miles, 2005 – 2021

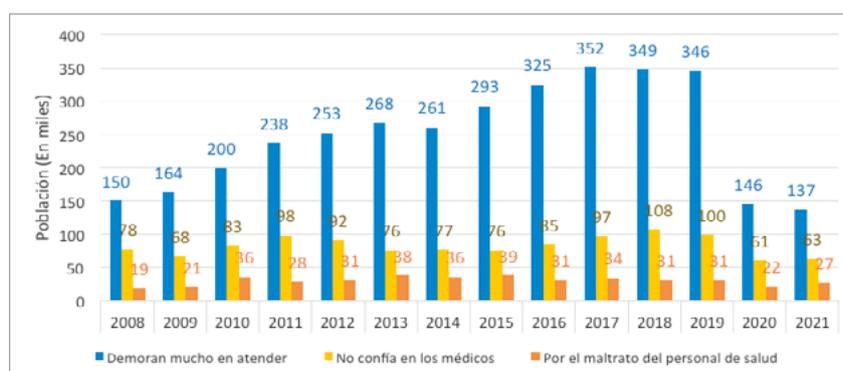


Fuente: Boletín Estadístico de Prestaciones de Salud
Elaboración: EsSalud, GCPP/GGI/SGAE

Razones por la que un asegurado a EsSalud no acudió a un centro o establecimiento de salud

Se analiza la información que capta anualmente la Encuesta Nacional de hogares (INEI), específicamente, referido a la población asegurada que, teniendo una enfermedad o accidente, expresa las razones por las que no acudió a un establecimiento de salud.

Figura 3. Población asegurada a EsSalud, enferma o accidentada, según razones por la que no acudió a un centro o establecimiento de salud, 2008 – 2021



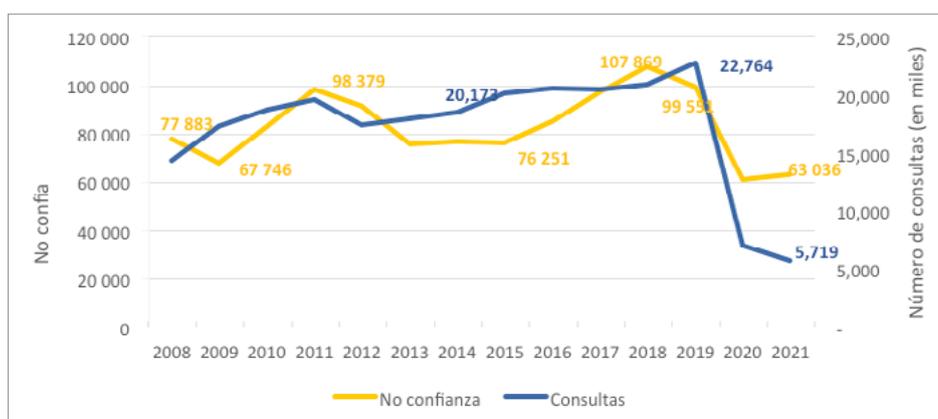
Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares 2008-2021
Elaboración propia

En el periodo 2008 - 2019, la razón más predominante fue “demoran mucho en atender”, la cual exhibió una tendencia creciente sostenida desde 2008 hasta 2017, pasando de 150,389 personas a 351,666 personas. Si bien en 2018 y 2019 se registró una leve disminución, el número de personas seguía siendo elevado.

Por otro lado, la razón “No confía en los médicos” no mostró una tendencia clara definida, fluctuando a lo largo de los años. Se registraron niveles más bajos en 2009 y 2013, y niveles más altos en 2018. En cuanto a la razón “Por el maltrato del personal de salud”, se apreció una tendencia ascendente desde 2008 hasta 2013, pasando de 19,178 personas a 38,003 personas. Después de 2013, el número de personas oscilaron sin una tendencia clara definida.

Durante el período 2019-2021, debido al impacto de la pandemia de COVID-19, se observó una notable disminución en el número de personas aseguradas en EsSalud que declararon porqué no acudieron a un centro o establecimiento de salud. No obstante, el motivo más mencionado sigue siendo el “tiempo de espera demasiado largo”. Otros factores también fueron citados, como la falta de confianza en los médicos, y en menor medida el “maltrato por parte del personal de salud”.

Figura 4. EsSalud. Población que no confía en los médicos y consultas, 2008- 2021



Fuente: EsSalud - GCPP-GGI
Elaboración propia

Con relación a la percepción de los asegurados a EsSalud

La población que no confía en los médicos presentó una tendencia variable a lo largo de los años, con aumentos y disminuciones. Se registraron valores más altos en 2018 (107,869 personas) y 2011 (98,379 personas), mientras que en 2020 y 2021 se evidenció una disminución significativa, posiblemente relacionada con la menor afluencia de pacientes durante la pandemia.

En las consultas médicas

En los que se establecen las relaciones entre pacientes y médicos, se evalúa la calidad de la atención y se toman decisiones importantes. Si estas interacciones no son satisfactorias o no cumplen con las expectativas de los pacientes, pueden contribuir a generar desconfianza hacia los profesionales de la salud.

Sin embargo, es crucial considerar que otros aspectos, como la calidad de la atención médica, la accesibilidad a la atención sanitaria y las expectativas de los pacientes, también podrían contribuir a generar desconfianza hacia los médicos.

Con relación a la estancia hospitalaria

Los pacientes tienen un contacto directo y prolongado con los médicos y el personal de salud. Si durante este período los pacientes perciben una atención deficiente, falta de comunicación efectiva, negligencia o errores médicos, pueden sentir que su confianza en los profesionales de la salud se ve erosionada.

Además, cuando un paciente está hospitalizado, espera mejorar y recuperarse. Si esto no sucede como se esperaba, los pacientes pueden culpar a los médicos tratantes, lo que puede generar desconfianza. Además, las complicaciones durante la estancia hospitalaria, si no se manejan adecuadamente, pueden también afectar la confianza en los médicos.

La forma en que los médicos se comunican con los pacientes y sus familiares durante la hospitalización puede influir en la percepción de confianza. Si los médicos no brindan información clara, muestran falta de empatía o tienen un trato poco amable, los pacientes pueden sentirse insatisfechos y perder la confianza en ellos.

Figura 5. EsSalud. Población que no confía en los médicos y egresos hospitalarios, 2008- 2021



Fuente: EsSalud - GCPP-GGI
Elaboración propia

Es importante tener en cuenta que los egresos hospitalarios son solo uno de los diversos factores que pueden influir en la desconfianza hacia los médicos. Otros aspectos, como la calidad general de la atención médica, la reputación del sistema de salud y las experiencias previas de los pacientes, también desempeñan un papel importante en la confianza en los profesionales de la salud.

Análisis de todas las redes asistenciales de EsSalud en lo referente a la percepción de la calidad de la atención médica, la calidad administrativa y de la confianza en EsSalud en el 2015

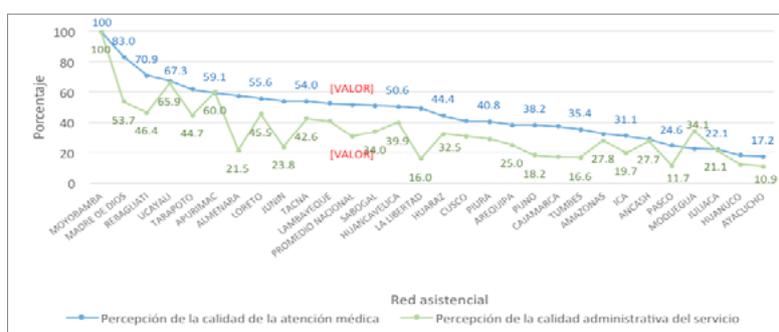
Percepción de la calidad de la atención médica y administrativa

El paciente asegurado de EsSalud prioriza la calidad de la atención médica por encima de la calidad administrativa del servicio a pesar del tiempo del trámite que esto signifique, esto puede deberse a la experiencia personal y emocional del paciente y al impacto directo en la salud y al bienestar.

Una red asistencial está conformada por diferentes instituciones y profesionales de salud en el cual están los centros de salud líderes, los cuales cuentan con un mayor soporte tecnológico, profesionales especializados y una mayor capacidad de atención, y los de menor capacidad de resolución el cual tiene un servicio, profesionales y capacidad instalada limitada. Esto se debe a una coordinación y planificación estratégica para garantizar el acceso equitativo y oportuno en toda la región.

La figura siguiente muestra la percepción de la calidad de la atención médica y la calidad administrativa del servicio según la red asistencial en el año 2015, expresada en porcentajes. En cuanto a la percepción de la calidad de la atención médica, se observa que las redes con mayor porcentaje son Moyobamba (100%), Madre de Dios (83.0%) y Rebagliati (70.9%). Por otro lado, las redes con menor porcentaje son Juliaca (22.1%), Huánuco (18.2%) y Ayacucho (17.2%).

Figura 6. Percepción de la calidad de la atención médica y calidad administrativa de servicio según red asistencial, 2015 (en porcentaje del total por cada red asistencial)



Fuente: Encuesta Nacional Socioeconómica y de acceso a la salud de los asegurados de EsSalud, 2015
Elaboración propia

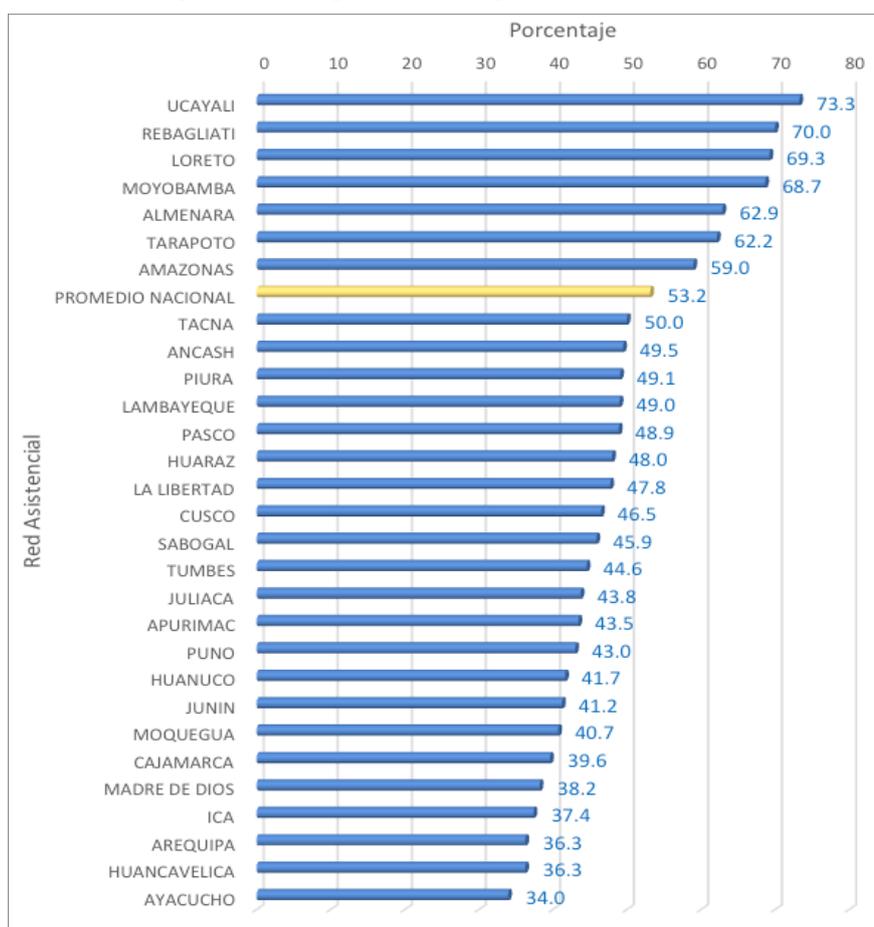
Respecto a la percepción de la calidad administrativa del servicio, las redes con mayor porcentaje son Moyobamba (100%), Ucayali (64.4%) y Apurímac (67.3%), mientras que las redes con menor porcentaje son Huánuco (12.3%), Pasco (11.7%) y Ayacucho (10.9%).

Es importante destacar que, en general, la percepción de la calidad de la atención médica es más alta que la percepción de la calidad administrativa del servicio en la mayoría de las redes asistenciales. Además, con la información presentada se pueden identificar las fortalezas y debilidades en cuanto a la percepción de la calidad de los servicios de salud en las diferentes redes asistenciales del país.

Confianza en EsSalud

La confianza en EsSalud puede ser influenciada por varios factores como la calidad de la atención médica, calidad administrativa del servicio, experiencia personal, entre otros. El conocimiento del porcentaje de pacientes asegurados que confían en EsSalud es fundamental para la prevención de enfermedades debido a la actividad en la participación de los diversos programas de prevención, mejora en la calidad de atención ya que una mayor confianza impulsa a la institución a mejorar constantemente sus servicios, fortalecimiento del sistema de salud debido a que los usuarios que confían en EsSalud están más dispuestos a utilizar los servicios de la institución en lugar de recurrir a alternativas menos confiables.

**Figura 7. Confianza en EsSalud según red asistencial, 2015
(en porcentaje respecto del total por cada red asistencial)**



Fuente: Encuesta Nacional Socioeconómica y de acceso a la salud de los asegurados de EsSalud, 2015
Elaboración propia

La Figura 7 muestra los porcentajes de confianza en EsSalud según la red asistencial en el año 2015. Las redes asistenciales con mayor porcentaje de confianza son Ucayali (73.3%), Rebagliati (70.0%) y Loreto (69.3%). Estas redes superan el 60% de confianza en los servicios de EsSalud.

Por otro lado, las redes con menores porcentajes de confianza son Ayacucho (34.0%), Arequipa (36.3%), Huancavelica (36.3%) e Ica (37.4%), las cuales se encuentran por debajo del 40% de confianza.

Es importante mencionar que estos datos permiten identificar las regiones donde se requiere fortalecer la percepción y confianza de la población en los servicios de salud brindados por EsSalud.

Modelos de comportamiento del asegurado

Modelo para conocer la confianza en EsSalud, periodo 2008 - 2021

Una forma de medir la confianza a lo largo del tiempo es utilizando la información que recopila anualmente la Encuesta Nacional de Hogares (INEI). Una alternativa de variable que se puede utilizar para este propósito correspondería a la pregunta sobre las razones por las cuales la población no acudió a un establecimiento de salud. Entre las opciones de respuesta, una de ellas menciona la falta de confianza en los médicos. Esto permite analizar, año tras año, la percepción de la población respecto a los profesionales de la salud y sus razones para no buscar atención médica (Quispe, 2023).

Tabla 1: Modelo de regresión lineal sobre la confianza en EsSalud

| Variable | Coficiente | Error Estándar | t-Statistic | p |
|---------------|------------|----------------|-------------|--------|
| CONSULTAS | 0.0081 | 0.002340 | 3.443418 | 0.0074 |
| EGRESOS HOSP. | -0.407 | 0.176002 | -2.312478 | 0.0460 |
| C | 142930.2 | 56916.71 | 2.511217 | 0.0332 |

$$\text{No_Confianza}_t = 142930.2 + 0.0081 \text{ consultas}_t - 0.407 \text{ egresos}_t$$

El modelo muestra que la desconfianza entre los asegurados de EsSalud – aquellos que expresan falta de confianza en los médicos – puede entenderse en términos de la cantidad de consultas y el número de egresos hospitalarios. Por consiguiente, y en base a los resultados del modelo se puede afirmar que:

Por cada incremento de mil atenciones en el servicio de consultas de EsSalud, el número de asegurados que manifiestan falta de confianza en los médicos aumentaba en aproximadamente 8 personas. Cabe destacar que la brecha no satisfecha de la demanda de atención médica en consultas es considerablemente alta, por lo que esta relación positiva puede ser paradójica. Este hecho sugiere dos cosas. Primero, el aumento en el número de consultas no garantiza que todos los asegurados tengan acceso a la atención, debido a que este incremento podría ser insuficiente para atender a todos aquellos que indicaron que no recibieron atención.

Es decir, la brecha oferta - demanda en consultas es elevada, tanto que el asegurado no lo percibe, a menos que se reduzca significativamente el tiempo de espera. Para mejorar la situación, es necesario aumentar la oferta de atención médica, mejorar la calidad de la atención y la comunicación con los pacientes, e implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Solo así se podrá reducir la brecha y generar confianza en EsSalud.

Además, se observó que por cada aumento de diez pacientes en condición de hospitalización y por cada día adicional hasta el egreso del asegurado, el número de asegurados que expresaban desconfianza en los médicos disminuía en aproximadamente 4 personas.

Al comparar las variables para identificar cuál tiene mayor impacto, utilizando el valor del *p-value*, se puede concluir que las consultas médicas son el factor más importante para explicar el grado de desconfianza entre los asegurados. Aunque en menor medida, la hospitalización y la duración de la estancia también influyen en el nivel de desconfianza. El resultado negativo respecto a los pacientes hospitalizados podría deberse a la calidad de atención que reciben del personal médico y/o asistencial durante su estancia en el hospital.

En síntesis, la desconfianza en el sistema de salud tiene como principal factor la consulta médica, donde se establecen las expectativas del paciente. En particular, la hospitalización y su duración influyen, especialmente por la calidad de atención recibida durante la estadía. La falta de comunicación efectiva, la falta de empatía y la dificultad para obtener información son las principales causas de la desconfianza. La confianza en el sistema de salud es fundamental para el bienestar de la población, por lo que es importante comprender y abordar los factores que la afectan.

Modelo de confianza en función de la percepción de la calidad de la atención médica y de la calidad de la atención administrativa en el 2015

Para evaluar de manera transversal la calidad, eficacia y efectividad, se construyó un modelo para analizar la confianza de los asegurados, tomando como variables la percepción de la calidad de la atención médica y la calidad de la atención administrativa (Quispe, 2023). Este análisis se realizó mediante una estimación logística, permitiendo identificar cómo estas percepciones afectan el nivel de confianza en el sistema de salud de EsSalud. Para ello, se utilizó la base de datos de la Encuesta Especializada de Satisfacción del Asegurado realizada por EsSalud en 2015.

Tabla 2: Modelo de regresión logística para la confianza en EsSalud

| Variable | Coefficiente | Odds Ratio | z-Statistic | p |
|------------------------------|--------------|------------|-------------|-------|
| PERC. CALIDAD MEDICA | 0.0081 | 1.619895 | 14.23 | 0.000 |
| PERC. CALIDAD ADMINISTRATIVA | -0.407 | 1.059243 | 2.97 | 0.003 |
| C | 142930.2 | 0.221554 | -13.75 | 0.000 |

Chi2 (2) = 370.74 , Prob > chi2 = 0.00

El modelo se puede escribir de la siguiente manera:

$$g(x) = -1.50709 + 0.48236 * PC_{medica} + 0.05755 * PC_{admin}$$

| | | |
|-------------------|----------------|---------|
| Odd Ratio=0.22155 | 1.61990 | 1.05924 |
| zt=(-13.75) | (14.23) | (2.97) |
| p=(0.00) | (0.00) | (0.003) |
| Chi2=370.74 | (valor p=0.00) | |

Del análisis de resultados de la regresión logística que considera a la percepción de la calidad de la atención médica y la percepción de la calidad de los servicios administrativos, medidas en una escala de Likert (del 1 al 5), como factores explicativos de la confianza en EsSalud, se puede hacer la siguiente interpretación: un asegurado que percibe un nivel superior de calidad en la atención médica tiene 1.620 veces más probabilidades de confiar en EsSalud que un asegurado cuya percepción es un nivel inferior.

Por otro lado, el aumento en la percepción de la calidad de los servicios administrativos solo incrementa la confianza en 1.060 veces al avanzar de un nivel a otro. Esto sugiere que la percepción de la atención médica tiene un mayor impacto en la confianza en EsSalud en comparación con la percepción de los servicios administrativos.

Al comparar las variables para determinar cuál tiene mayor impacto en la confianza en EsSalud, los resultados del estadístico z muestran que la percepción de la calidad de la atención médica es la que tiene la mayor influencia, con un valor de 14.23. Esto significa que esta variable tiene más de tres veces la importancia comparada con la percepción de la calidad del servicio administrativo, cuyo valor es de 2.97. Por lo tanto, la calidad de la atención médica juega un papel mucho más significativo en el nivel de confianza en EsSalud.

El uso intensivo de la historia clínica es un factor crucial que puede resultar en mejoras significativas en la prestación de servicios de salud. Toledo (2021) encontró que la implementación de la Historia Clínica Electrónica (HCE) centrada en el paciente aporta mejoras notables a la gestión del sistema de información de salud del INEN. Asimismo, el uso de HCE contribuye reducir los inconvenientes relacionados con la gestión de las historias clínicas, la coordinación de procedimientos y las demoras en el acceso a registros médicos.

Se acorta el tiempo de espera para que los pacientes reciban atención y disminuye la congestión en las filas diarias, ya que los pacientes suelen acudir temprano al hospital para obtener un lugar.

También se previene la pérdida de registros médicos hechos a mano y se reduce el tiempo de espera entre la admisión y el pago en el área de caja, lo que genera una atención más rápida y eficiente. La automatización de los registros médicos impulsará una mejora continua en los indicadores de salud, al acelerar los procesos, desde la programación de citas en la admisión hasta la atención al paciente. Adicionalmente, tendrá un efecto positivo en la reducción de costos logísticos que suelen impactar al sistema de salud, un aspecto especialmente importante considerando que el sector sanitario a menudo enfrenta limitaciones presupuestarias.

Respecto a la percepción de la calidad

De la atención médica y la calidad administrativa del servicio en diferentes redes asistenciales en el año 2015, se puede concluir que hay una variabilidad significativa en la percepción de los usuarios. Las redes como Moyobamba destacan por tener altos porcentajes tanto en calidad de atención médica como en calidad administrativa, lo que sugiere un alto nivel de satisfacción por parte de los usuarios. Por otro lado, redes como Huánuco y Ayacucho muestran bajos porcentajes en ambas categorías, indicando posibles áreas de mejora en la atención médica y administrativa. Estos hallazgos resaltan la importancia de monitorear de cerca la calidad de los servicios de salud y de implementar estrategias para mejorar la experiencia de los usuarios en todas las redes asistenciales.

Con relación a los asegurados que confían en EsSalud

En el año 2015 se evidencia una diversidad notable en la percepción de los usuarios hacia los servicios de salud. Es alentador ver que redes como Ucayali, Rebagliati y Loreto presentan niveles significativamente altos de confianza, lo que sugiere una experiencia positiva para los usuarios en estas áreas. Sin embargo, la presencia de redes con niveles de confianza notoriamente más bajos, como Ayacucho, Arequipa, Huancavelica e Ica, plantea preocupaciones importantes. Estas disparidades subrayan la necesidad de una evaluación minuciosa de los factores que contribuyen a la confianza del paciente en las diferentes redes asistenciales. Enfrentar estas discrepancias y trabajar hacia una mejora continua en la calidad y la percepción de los servicios de salud es esencial para garantizar una atención equitativa y de calidad para todos los usuarios de EsSalud.

DISCUSIÓN

En términos de calidad, un indicador clave para evaluar la capacidad de la entidad para satisfacer las necesidades de sus usuarios es la reducción de reclamos relacionados con la entrega oportuna, accesible, continua y cortés de bienes y servicios. Esta reducción se traduce en un aumento de la satisfacción de los usuarios.

Valdivieso (2017), señala que los pacientes de EsSalud presentaron principalmente reclamos en 2016 por demoras en la atención, falta de disponibilidad de citas y atención inadecuada, que en conjunto representaron el 73,1% de todas las quejas registradas ese año. Además, según su investigación, una debilidad que afecta a los pacientes de EsSalud es el diferimiento de citas en consulta externa, ya que conseguir una cita para atención médica resulta en un promedio de espera de 14 días para aquellos asegurados que no logran obtener una cita en el día solicitado.

En forma complementaria para disminuir las brechas y fortalecer la confianza, Olivari (2022) concluyó que la telemedicina desempeñó un papel crucial en la prestación de atención médica durante la pandemia de covid-19 en la ciudad de Trujillo entre 2020 y 2021. Los hallazgos cualitativos también respaldan la necesidad de emplear la telemedicina como medio para mejorar la atención sanitaria, tal como indican los funcionarios.

Por su parte, Toledo (2021) destaca un aporte significativo para mejorar la eficacia y efectividad en el ámbito de la salud. Precisa que la implementación de la Historia Clínica Electrónica (HCE) centrada en el paciente ha demostrado generar mejoras sustanciales en la gestión del sistema de información de salud del INEN. Este cambio no solo ahorra tiempo a los asegurados, sino que también agiliza la cadena logística, desde la programación de citas en la admisión hasta la atención del paciente, lo que conlleva una reducción de los costos logísticos que afectan al sistema de salud.

La sistematización de las historias clínicas no solo simplifica los procesos internos, sino que también tiene un impacto positivo en la experiencia del paciente y en la eficiencia general del sistema de salud. Esto no solo mejora la atención al paciente al reducir los tiempos de espera, sino que también optimiza los recursos del sistema de salud al reducir los costos asociados con la gestión de registros médicos en formato físico.

CONCLUSIONES

La evaluación de la calidad, eficacia y efectividad de los servicios que brinda EsSalud solo puede ser conocida a través de la percepción de los asegurados.

Durante el período 2008-2019, se desarrolló un modelo para medir la desconfianza en los médicos, que mostró un efecto notable en su reducción cuando aumentaban las hospitalizaciones. Por cada incremento de diez pacientes hospitalizados, la cantidad de asegurados que manifestaban desconfianza en los médicos disminuía en aproximadamente 4 personas.

Este efecto no se observó con un aumento en las consultas médicas. La brecha entre oferta y demanda de consultas es significativa, por lo que los asegurados no perciben mejoras a menos que haya una notable reducción en

los tiempos de espera. La situación de la pandemia distorsionó esta relación durante 2020-21, perdiendo así su significancia estadística.

Para evaluar la calidad, eficacia y efectividad de manera transversal, se procesó un modelo de confianza basado en la percepción de la calidad de la atención médica y administrativa, mediante una estimación logística. El análisis concluyó que los asegurados valoran un 50% más las diferencias en la escala de calidad de la atención médica en comparación con la calidad del servicio administrativo. Se observó que una persona que percibe una mayor calidad en la atención médica tiene 1.620 veces más probabilidades de confiar en EsSalud que alguien con una percepción de nivel inferior. Por otro lado, la mejora en la percepción del servicio administrativo solo aumenta la confianza en 1.060 veces al avanzar de un nivel a otro.

En cuanto a las redes asistenciales, la red de Moyobamba destaca por tener altos porcentajes tanto en calidad de atención médica como en calidad administrativa, lo que sugiere un alto nivel de satisfacción por parte de los usuarios. No obstante, aquellas que presentan los mayores niveles de confianza en EsSalud son las de Ucayali, Rebagliatti y Loreto, sugiriendo una experiencia favorable de atención de sus asegurados.

REFERENCIAS

- Dos Santos, M. C., & Marin, H. (2018). Análise do uso de um sistema informatizado por gestores hospitalares. *Acta Paulista de Enfermagem*, 31(1), 1-6.
- Gutiérrez, R. B. (2014). *Propuesta de un modelo de gestión institucional para la mejora de la calidad de atención en la unidad productora de servicios de emergencia de adultos, Hospital Nacional Sergio Enrique Bernales, 2013 – 2014.* (tesis de doctoral). Universidad Nacional Mayor De San Marcos, Lima Perú.
- Hildreth, W. B., Miller, G. J., & Lindquist, E. A. (2021). Modernizing Human Resources Systems for the Public Sector. In *Handbook of Public Administration* (pp. 239-281). Routledge.
- Melinkoff Ramón, V. (2008). *Los procesos administrativos*. Fac. de Ciencias económicas y sociales. Universidad de Caracas Ven.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2015). *Guía metodológica para la definición, seguimiento y uso de indicadores de desempeño de los Programas Presupuestales*.
- Olivari Heredia, J. J. (2022). *La telemedicina y la atención sanitaria en el marco del COVID-19 en el Hospital de Alta Complejidad-Trujillo 2020-2021*.
- Petrera, M. (2014). *La Atención de Salud en el Perú*. Brasília. Disponible en: [wpcontent/uploads/2014/06/Articulo_Margarita_Petrera.pdf](#)
- Quispe Llanos, R. J. (2023). Tesis doctoral. *Modelo de un sistema de información y su incidencia para mejorar la atención del asegurado en EsSalud 2008–2021*.
- Toledo Morote, Y. G. (2021). *La historia clínica electrónica enfocada en el paciente para mejorar la gestión del sistema de información de salud en el Instituto de Enfermedades Neoplásicas (INEN)*, 2021.
- Valdiviezo (2018), "Evaluación de los resultados de gestión para la mejora de la calidad en las Oficinas de Gestión de la Calidad de EsSalud, Lima, 2018".

COMPORTAMIENTO COMUNICACIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD ANTE UNA SITUACIÓN DE RIESGO POR LA COVID-19

COMMUNICATIONAL BEHAVIOR OF THE REGIONAL GOVERNMENT OF LA LIBERTAD FACING A RISK SITUATION DUE TO COVID-19

Recibido: 1 de abril de 2024 | Aprobado: 9 de julio de 2024

MARITZA SÁENZ CRISÓSTOMO¹
MARITZA.PRESS91@GMAIL.COM
ORCID: 0000-0002-7287-4669

RESUMEN

La investigación estudia el comportamiento comunicativo del Gobierno Regional de La Libertad durante la primera ola de la pandemia por la Covid-19. El estudio se propuso conocer cómo las estrategias aplicadas por la autoridad influyeron en la respuesta del público ante la enfermedad. Para este propósito se analizaron las publicaciones de la institución y de un medio de comunicación local a través del análisis de contenido. Sus datos fueron contrastados con la observación empírica y los testimonios de periodistas a cargo de la elaboración de las noticias. El principal resultado del estudio concluye que los planes puestos en marcha por las autoridades al no transparentar la información y manipular la realidad, intentando crear una realidad alterna caracterizada por una eficiente gestión cuando el escenario real era distinto, generaron una posverdad que originó desconfianza e incertidumbre, creando un conflicto en la sociedad. La investigación se fundamenta en la teoría de la comunicación de riesgo, como guía de prevención, y de la posverdad como una de las consecuencias ante la falta de efectividad en las habilidades comunicativas de los gobiernos.

Palabras clave: Gobierno Regional, comportamiento comunicativo, Covid-19, comunicación de riesgo, posverdad.

ABSTRACT

The research studies the communicative behavior of the Regional Government of La Libertad during the first wave of the Covid-19 pandemic. The study aimed to know how the strategies applied by the authority influenced the public's response to the disease. For this purpose, the publications of the institution and a local media outlet were analyzed through content analysis. Their data were contrasted with empirical observation and the testimonies of journalists in charge of producing the news. The main result of the study concludes that the plans implemented by the authorities by not making information transparent and manipulating reality by trying to create an alternative reality characterized by efficient management when the real scenario was different, generated a post-truth that caused distrust and uncertainty, creating a conflict in society. The research is based on the theory of risk communication, as a prevention guide, and post-truth as one of the consequences of the lack of effectiveness in the communication skills of governments.

Keywords: Regional Government, Communicative behavior, Covid-19, Risk communication, post-truth.

¹ Magíster en Solución de Conflictos.
Instituto de Gobierno y de Gestión
Pública, USMP.
Periodista del Grupo RPP.

INTRODUCCIÓN

El comportamiento comunicacional de las autoridades a cargo del manejo de la información sobre la crisis sanitaria originada por la pandemia de la Covid-19 resultó indispensable para socializar mensajes de prevención dirigidos al público a fin de lograr que se encuentre en condiciones de afrontar la enfermedad debidamente informado y preparado para tomar las decisiones más convenientes. Sin embargo, las deficientes habilidades comunicativas demostradas crearon un escenario de marcada incertidumbre y desconfianza por parte de las personas.

Este panorama se repitió en varios países, según lo observado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE), que advirtió restricciones y abusos de derechos fundamentales como la libertad de expresión e información en al menos 83 gobiernos de todo el mundo, durante el primer año de la pandemia.

Los Estados crearon figuras legales para sancionar la información falsa, pero también para impedir el acceso de periodistas a las ruedas de prensa y la realización de ciberpatrullajes (OEA, 2020). El escenario tuvo como resultado constantes ataques y censuras a activistas, trabajadores o periodistas por cuestionar el desempeño de las instituciones para manejar la crisis sanitaria.

Identificar estas falencias en la relación de los gobiernos con el público es indispensable para determinar qué estrategias deberían aplicarse en el plano comunicativo para reducir el impacto de futuros riesgos presentados ante una comunidad incrédula del trabajo de sus autoridades.

Por ello, el estudio se basó en la teoría de la comunicación de riesgos, que da las directrices para crear mensajes efectivos que posibiliten mantener a la población informada y preparada ante cualquier emergencia. Las pautas exigen un trabajo de precisión a la hora de crear los contenidos, elaborados en concordancia con el público que los recibe; pero también precisa voceros confiables y capacitados para informar con empatía y sencillez. La investigación también tomó en cuenta los fundamentos de la posverdad, como una de las consecuencias de las deficientes habilidades de los gobiernos por comunicar sobre un riesgo, sin que la reputación de sus gestiones pueda ser cuestionada ante la evidencia de una realidad distinta.

De esta manera, la investigación estudió el comportamiento comunicacional del Gobierno Regional de La Libertad a la hora de emitir sus mensajes sobre la pandemia por la Covid-19, también analizó el contenido compartido con su público y describió la transparencia que tuvo con los medios de comunicación para contribuir con la difusión de la información para la comunidad. El accionar comunicativo de la autoridad regional complicó la toma de decisiones informadas de las personas porque dejaron de confiar en sus autoridades y en los medios de comunicación desprestigiados por el gobierno, para darle espacio a posverdades encontradas en Internet.

MARCO TEÓRICO

Para el estudio, resultó indispensable abordar los conceptos de la comunicación de riesgo y la posverdad, las cuales, a conveniencia de la investigación, fueron divididas en unidades de análisis de acuerdo con la teoría que las explican.

Comunicación de riesgo

“Se refiere al intercambio en tiempo real, de información, recomendaciones y opiniones, entre expertos y/o funcionarios y personas que se enfrentan a una amenaza (riesgo) para su sobrevivencia, su salud o su bienestar económico o social” (OPS, 2017).

Apareció en los años 60, ante la necesidad de informar al público sobre avances tecnológicos a implementarse en pro al desarrollo humano, en un contexto donde la ciudadanía mostraba preocupación, desconfianza y temor por comprender lo nuevo que transmitían los discursos técnicos (Gómez, 2017).

La comunicación de riesgo se rige por algunas normas como la construcción de confianza, pues en su mayoría los mensajes compartidos son validados según la fuente, más que por los argumentos presentados. Si la fuente que los produce no es confiable o perdió su credibilidad, la estrategia no tendrá buenos resultados, para conseguirlo hace falta de transparencia en los mensajes donde se resalte la comunicación sobre todo cuando se produce un cambio en el avance del brote epidémico (IQUEN, 2016)).

La credibilidad de la fuente a decir de La Rosa (2003) es indispensable para lograr el impacto adecuado. Obtenerla implica desarrollar acciones que convengan a la comunidad. Cuando se pierde porque los mensajes no concuerdan con la realidad, es muy difícil recuperarla.

La comunicación de riesgo también se enmarca en el principio de precaución que precisa implementar cualquier acción, aunque no exista evidencia sustancial. Este principio se usa a favor de la comunicación de riesgo para impactar en la población que es potencial víctima de una emergencia. Según refiere Fischbacher-Smith (citado en IQUEN, 2016) los mensajes para ser efectivos deben llegar a través de los canales precisos. Con este propósito se debe incluir en las estrategias de comunicación la explicación de cualquier elemento plausible de generar incertidumbre, dado que dificultaría la toma de conciencia y la respectiva adopción de decisiones.

¿En qué escenarios se debe aplicar la comunicación de riesgos?

La salud pública es un entorno donde las crisis son constantes en tanto amenazan el bienestar social (Churchill, 2000); por ello, la comunicación tiene un valor social porque las personas y las comunidades la utilizan para tomar decisiones de manera informada, sobre todo cuando se trata de aspectos relacionados a su seguridad y desarrollo.

¿Qué busca la comunicación de riesgos?

Busca reducir y mitigar el impacto de un riesgo. Por ello, el rol del comunicador se aplica, incluso antes que la emergencia se presente. Aquí se identifican cinco etapas (Costa y López, 2020):

1. Precrisis, cuando el comunicador debe advertir y preparar al público ante un riesgo, el objetivo es conseguir un cambio en el comportamiento.
2. Evento inicial, donde la comunicación debe ser rápida y busca que el público entienda la crisis y las circunstancias en las que se da para reducir la agitación emocional.
3. Mantenimiento, donde se enfoca en hacer seguimiento de las estrategias.
4. Resolución, etapa en la que se puede discutir las causas y responsables de la crisis, también se informa sobre los esfuerzos que se realizan para recuperar y reconstruir y
5. Evaluación, para compartir lo aprendido y mejorar la capacidad de respuesta en siguientes eventos (Figura 1).

Figura 1. Etapas de comunicación de riesgos



Fuente: Costa y López, 2020. Elaboración Maritza Sáenz

Salazar (1999) y Ulloa (2011) consideran que existen tres tipos de gestión de riesgos:

- a. La correctiva, que busca reducir la vulnerabilidad y elevar la capacidad de respuesta ante un riesgo presente.
- b. La prospectiva, donde la comunicación es crucial para prevenir un riesgo futuro.
- c. La reactiva, que se enfoca en la preparación y respuesta, donde los medios de comunicación tienen un papel crucial para emitir información confiable y crear un ambiente de calma.

¿Cómo se adapta al profesional en la comunicación de riesgos?

Tomando en cuenta que las personas asimilan el riesgo de diferente forma y su nivel de percepción se vincula con sus propias características sociales, económicas, entre otras, veremos que se producirá un impacto diferenciado de los mensajes recibidos, los cuales necesariamente deben adaptarse a los rasgos *sui generis* de cada público objetivo (Sandman, 2003, Costa y López, 2020).

Esta necesidad por comunicar demandó el desarrollo de nuevas capacidades de los científicos como no utilizar términos complejos, centrarse en el mensaje principal, ser empáticos con la audiencia (Dudo y Besley, 2016, citado por Takahashi, 2017): Sin embargo, para ser de utilidad la construcción de estos mensajes deben ser parte de una estrategia de comunicación.

¿Cómo debe crearse el mensaje?

ALCCL (2020) refiere que los mensajes deben ser asertivos y dados en ambientes de confianza, reduciendo los ruidos en la comunicación y la desinformación.

Por su parte Llorente y Cuenca (2016) formula las siguientes pautas:

- a. *Información precisa y adecuada.* El ciudadano debe ser protegido de la infoxicación y para ello, el comunicador debe estar entrenado y atento para desmentir rumores y teorías, haciendo prevalecer las versiones oficiales.
- b. *Control y prevención desde el entorno digital.* Las herramientas digitales deben ser utilizadas para difundir corrientes de opinión que prevengan contagios.
- c. *Interacción con los usuarios.* Agenciarse de la *big data*, según el mapeo de la zona donde se busque difundir el mensaje, y reforzarlo según los lugares donde se requiera.

Pero de nada sirve tener un mensaje conciso si este no se adecua al público al que va dirigido e interactúa con el mismo. Para conseguirlo debe implementarse un modelo de comunicación adecuado que genere gran impacto. Para ello, Llorente y Cuenca (2016) considera:

- a. Entender a las comunidades. El gestor de la comunicación debe preocuparse en conocer a su comunidad, no solo en cuanto al comportamiento ante el peligro, también conocer sus dudas y opiniones al respecto.
- b. Estrategias de relacionamiento con comunidades clave. Se debe incluir elementos familiares de una audiencia dentro de los mensajes a emitir ante el público, esto incluye a famosos, influencers, etc.
- c. Plataformas y contenidos que permitan la movilización de las personas. Los gobiernos deben encargarse de crear espacios dinámicos para que el público tenga acceso a la información transparente. La sencillez en el contenido y la segmentación por edades y otras características serán factores claves en esta labor.

Tras la difusión del mensaje, se necesita vigilar cómo son asimilados por la ciudadanía y cómo influye en la toma de decisiones y el cambio de comportamiento, pues uno de los objetivos claros de la comunicación de riesgo es lograr la comprensión del público sobre el riesgo al que está expuesto comprendiendo el contenido recibido de parte de sus autoridades (Fischhoff, 2011).

¿Quién será el encargado de difundir el mensaje?

Según Scarcella et al. (2013) y Who (2004) la responsabilidad de implementar la comunicación de riesgo recae en los gobernantes, a través de un equipo de trabajo especializado. Sin embargo, no son ellos quienes asumen la vocería, pues para esta labor se debe elegir a una persona capacitada y confiable, que tenga las siguientes habilidades:

- Ser proactivo. Debe anticiparse a los hechos e iniciar la comunicación con anticipación, para evitar un exceso de información.
- Ser abiertos con la prensa. Pero cuidarse de sobrecargar con información. Los contenidos diarios deben darse ante la presencia de una crisis.
- Los mensajes deben ser directos.
- Transparencia, no minimizar el riesgo, solo para generar tranquilidad en el público.
- Actitud dialógica.
- Coherencia en los mensajes de todas las autoridades.
- Tener autoridad y conocimiento sobre el tema hablado.
- Ser consistente en dar el mensaje hasta que sea aprehendido y consiga que se cumpla. Si hay un cambio, este debe explicarse de acuerdo a los nuevos hallazgos (Montero y Peres, 2020).

¿Qué rol cumple la prensa en la comunicación de riesgo?

Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en la difusión de mensajes sobre gestión de riesgos. No sólo deben fiscalizar, sino contribuir en la publicación de mensajes preventivos y abordar el problema con mucha objetividad, tomando en cuenta que los medios no consiguen decirle a la gente qué pensar, pero sí tienen éxito en colocar temas sobre los cuales pensar (Guzmán y Martínez, 2010).

La OPS, Fundación Gabo (2020) y la Universidad Federal de Santa Catalina en Brasil (Objethos, 2020) elaboraron una serie de guías, que, por ser similares en contenido, condensaremos a continuación:

- El periodista debe fundamentar su información en fuentes confiables como expertos o estudios científicos, evitando caer en especulación o atribuir una sola causa a un problema.
- Debe ser cuidadoso en el tratamiento con el protagonista de la historia, más aún cuando se trata de una víctima. Debe priorizar la dignidad de la persona, sin caer en juicios ni crear estereotipos o usar el sensacionalismo para abordar el dolor e intimidad del protagonista.
- El contenido debe procurar brindar información preventiva y educativa en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión. Se recomienda identificar los temores del público y orientar el mensaje para contribuir con su solución y mitigar el impacto.

La posverdad

Es un fenómeno que siempre existió; aunque como término fue acuñado en 1992 por Steve Tesich a la hora de estudiar la influencia del discurso político en el adiestramiento de las masas (Tesich, 1992).

Fowks (2017) explica que la posverdad es la construcción de la opinión pública en base a creencias personales y emociones, las cuales son valoradas por encima de los hechos objetivos. Este fenómeno mediático es creado frecuentemente por políticos para crear una sensación de estabilidad en sus gestiones (Ramos, 2018).

La difusión de la posverdad se manifiesta a causa del incremento de la tecnología y la abundancia de la información que expone constantemente a las personas ante esta realidad manipulada, y a la vez se instala en una sociedad caracterizada por su elevada desconfianza en las instituciones, débil sentido crítico, adicción por difundir información parcial y con acceso a la tecnología (Morales, 2019).

¿En qué escenarios se crea la posverdad?

Aceptar una posverdad nos lleva a preguntarnos qué hace posible la creencia sobre la mentira o la falsedad. Para Salles (2017) el ser humano está predispuesto a aceptar mentiras, a pesar que estas se superponen a la razón, y esto se debe a que priman nuestras creencias y emociones. Nuestro narcisismo nos obliga a imponer opiniones así carezcan de sentido, incluso buscamos grupos que piensen igual para sentirnos validados. Las redes sociales son herramientas efectivas para crear comunidades que compartan una sola idea. Conllevan el peligro de alejar a estos grupos de conocer otras perspectivas y por el contrario los enfrenta y crea choques ideológicos.

Una deficiente deliberación nos aleja del equilibrio cognitivo (Maldonado, 2017) y esto se debe al “ego totalitario”, que definido por Anthony Greenwald, nos obliga a rechazar cualquier información que desajusta nuestra organización cognitiva, dejándonos priorizar únicamente lo que veníamos creyendo. Esto se refuerza gracias a nuestra tendencia por formar tribus con los semejantes de opinión, quienes respaldarán nuestras posturas y rechazarán a quienes piensen distinto. La verdad no es más que un costo que no deseamos pagar.

Salles (2017) identifica tres condicionantes que permiten la adopción de la posverdad:

- a. **El contexto:** La comunidad se desarrolla en un medio de instituciones debilitadas por no solucionar los problemas sociales. El público le ha restado confianza y deslegitima cualquier mensaje que traten de dar, atribuyendo a la mentira como una característica *sine qua non* de los gobernantes y las instituciones, que por más que traten de recuperar esta confianza, no la consiguen. Incluso, cuando afianzan sus mensajes con voces de especialistas, estos últimos no son validados. Salles (2017) refiere que perder la confianza es parte de la naturaleza humana y esto está por encima de la normalización de la mentira o el desgaste institucional.
- b. **Elites anti-intelectuales.** Como se indicó, los especialistas ya no son voces en las que creer, todo lo contrario. Las retóricas anti-intelectuales se incrementaron al punto de rechazar todo pensamiento crítico así se base en evidencia observable. Los anti-intelectuales no creen que la verdad se alcanza tras el discernimiento basado en la búsqueda y la investigación, sino es un valor heredado que se consigue mediante las experiencias. Incluso cuando se agenciaron de la información a través de Internet, el algoritmo les muestra la información basada en sus preferencias de búsqueda.
“La consecuencia es que nos volvemos presa fácil de la posverdad (...) dada nuestra muy natural tendencia para hacer tribu, puesto que fraccionamos el territorio de la Internet en comunidades cibernéticas que giran alrededor de nuestras convicciones como fuerza gravitacional [...] A falta de arbitrio, las tribus compiten por posicionarse como autoridades en torno a la verdad [...]” (Salles, 2017, p.19).
- c. **Revolución tecnológica en las comunicaciones.** Las redes sociales nos permiten interconectarnos con diversos grupos, el algoritmo facilita estas relaciones según las preferencias publicadas en nuestros perfiles. Al tener un respaldo, nos sentimos validados, lo que no ocurría antes de la llegada de la red de redes cuando nuestras valoraciones surgían según nuestro juicio y sin influencia de nuestros pares.

Morales (2019) también destaca otros factores que influyen directamente en nuestra decisión por investigar:

- Pereza del cibernauta a la hora de difundir y consumir la información. En Internet, cada navegante adopta diferentes tareas: desde creadores, diagramadores, hasta difusores. Vale decir que los últimos no se preocupan por verificar la información a difundir.
- Facilidades de las Tics, que suministran la abundancia de información que el ciudadano considera cierta solo por estar publicada en internet y difundida en las redes sociales que no estandarizan normas para filtrar la información.
- Adicción por difundir información parcial, a veces de manera intencionada y con un objetivo en particular, lo que acentúa una brecha en el acceso a la información pues, quien la manipula, también tiene acceso al contenido fiable (Morales, 2019).

¿Cuál es el rol de los medios de comunicación ante la posverdad?

A lo largo de la historia, la prensa ha perdido credibilidad afectando su relación con la ciudadanía, debido a una aparente parcialización de los medios según la relación que mantengan con determinados políticos, manifestada en noticias donde la imagen de estos personajes es exacerbada o en las que prima el sensacionalismo y el escándalo (Amado, 2017). Por eso, la prensa ha dejado de verse como una herramienta para fortalecer la democracia, ya que su contenido puede ser percibido más como propaganda que como información (Castells, 2009).

Fowks (2017) explica que la virtualidad y la inmediatez, características del periodismo contemporáneo, permite la filtración de la posverdad en los medios de información y su contenido. A esto se suman los factores condicionantes del propio medio y del periodista (Tabla 1), que adoptan posiciones en favor y en contra de los actores de un conflicto, de acuerdo al grado de empatía. “Los medios tradicionales que dependen de los ingresos por publicidad, tienden a respaldar las versiones de sus anunciantes o evitan investigarlos en casos de controversias o corrupción” (Fowks, 2017: 14). Los políticos y gobernantes conocen muy bien este proceso, por ello saben construir verdades alternas y están dispuestos a difundirlas a través de los medios, para mostrar una gestión eficiente y estable, distrayendo la atención de los problemas sociales. Aquí es donde el trabajo periodístico debe superponerse para discriminar estos discursos y reorientar las versiones estatales para responder cuestionamientos importantes para el público. Pero ¿qué ocurre cuando el periodista está sujeto a condicionantes mientras afronta la información que consigue y la recibe con sesgo?, la única salida que tiene es la verificación, donde el tiempo y las demandas informativas actuales se convierten en obstáculos. “Te enfrentas a cuotas diarias de cuántas historias tienes que presentar en tiempos económicos difíciles en esta industria. Se te está midiendo por cuántas personas hacen clic en tus historias en línea, no con lo precisas o completas que son” Schwitzer (2019).

Con la aparición de las redes sociales, la información no verificada o manipulada proviene de diversas fuentes como los “reporteros ciudadanos”, quienes se atribuyen la tarea de informar por las redes sociales, gracias a su acceso a la tecnología; aunque con carencia y rigurosidad al investigar. También tenemos las áreas de imagen institucional que utilizan estas plataformas para difundir su contenido a conveniencia, evitando preguntas incómodas que los alejen de sus objetivos y que no permita ser verificada (Fowks, 2017). Con una herramienta accesible a nivel mundial que es el celular, los rumores y teorías de conspiración han aumentado y se han difundido con más frecuencia (Morales, 2019).

Tabla 1. Factores que influyen en la difusión de la posverdad

| Factores que influyen en la difusión de la posverdad | | |
|--|----------------|---|
| Periodista | Público | Institución (estatal/privada) |
| Fuentes | Contexto | Estrategias discursivas |
| Otros medios de comunicación | Redes sociales | Versiones |
| Selección, jerarquización de noticias | Mensajes | Obstaculización de la información |
| Frames | | Interacción con medios |
| Narrativas periodísticas | | Intención de desacreditar a los periodistas |
| Adjetivización | | |
| Condicionantes sociales | | |
| Ideología | | |

Fuente: Fowks, 2017. Elaboración propia

¿Cómo amenaza la posverdad al periodismo científico?

Párrafos atrás explicábamos la necesidad por comprender los avances científicos en pro al desarrollo social; sin embargo, la posverdad amenaza al periodismo científico, especializado en comprender y explicar estos progresos, en el sentido que desacredita las voces técnicas en temas fundamentales para la protección sanitaria.

Observamos tendencias antivacunas en las redes sociales, y demás mensajes desinformativos sobre avances de la ciencia en beneficio social, provocando que el público no acepte lo comunicado por los periodistas, aun cuando ellos interpretan y comparten los discursos científicos para contribuir a la interpretación colectiva de una realidad social (Zelizer, 1993).

El trabajo del periodista científico se desarrolla con múltiples términos de referencia que influyen en su concepción de los hechos; además, hay actores que comprometen la transparencia y rigurosidad periodística creando el fenómeno de la mediatización (Conway y Oreskes, 2010). Es decir, entre el científico y el medio de comunicación hay un equipo de relacionistas públicos que asimilan el mensaje científico y lo interpretan para difundirlo al público a través de las empresas periodísticas. La falta de especialización del mismo periodista, capacitación que demandaría altos costos que la empresa no quiere asumir, crea un velo para comprender el contenido tratado.

METODOLOGÍA

La investigación cualitativa analizó a nivel descriptivo correlacional las variables de posverdad y comunicación de riesgos, se siguió esta línea investigativa pues el objetivo era estudiar la relación de ambas sin manipularlas.

Para medir ambas variables se utilizó el análisis de contenido, la entrevista a profundidad y la observación. Estas se aplicaron a la información divulgada por el gobierno regional y por los medios de comunicación. La selección de estas publicaciones se realizó a través del muestreo simple, tomando en cuenta el periodo de marzo a junio de 2020, cuando la enfermedad registraba iniciales picos altos de casos.

Se seleccionó la página oficial en Facebook del Gobierno Regional de La Libertad por ser el canal más frecuente por el cual la autoridad se mantenía conectada con el público. El mismo procedimiento se utilizó para determinar la información publicada en el diario "La Industria", el medio fue elegido por ser original de la región, fundado en 1895 y considerado como el tercer diario más antiguo del Perú. De este diario se eligió a dos periodistas con más de 5 años de experiencia y que hayan sido destacados en la cobertura de la primera ola de la pandemia por la Covid-19.

Para la aplicación del análisis de contenido se elaboró una ficha donde se tabularon las unidades de análisis de nuestras variables. Esta se utilizó para conocer las características de la información emitida por el diario "La Industria" y el gobierno regional. Ambas fueron distintas pues el contenido se emitió por diferentes canales, uno virtual y el otro escrito; además, por la diversa naturaleza del proceso de producción.

La ficha para la información del gobierno detalla qué tipo de contenido es, cuál fue la información, la intención de ésta y su ubicación o enlace para ser encontrado en la web. En el caso del medio de comunicación elegido, se analizaron las noticias desde el tratamiento de sus fuentes y la forma de abordar el contenido, identificando el tipo de mensajes.

Para la entrevista a profundidad, se elaboró una guía de preguntas abiertas para analizar los factores que influyeron en el periodista a la hora del abordaje de la información (Fowks, 2017), el tratamiento de sus fuentes y los obstáculos que encontraron a la hora de acceder a información pública. El cuestionario principal fue el mismo para ambos periodistas.

ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La posverdad es utilizada frecuentemente por los políticos para generar sensación de estabilidad en sus gestiones (Ramos, 2018). Esto se pudo observar a través del contenido compartido por el gobierno regional mediante su página oficial de Facebook, pues la gran mayoría de publicaciones seguían la tendencia de mostrar un trabajo eficiente. Aprovechando la cualidad de las redes sociales, en este caso el Facebook para captar la atención inmediata de las personas y en tiempo real, constantemente realizaban transmisiones en vivo sobre entrega de equipos a hospitales, campañas de salud, videos sobre pacientes recuperados que agradecían la labor del personal sanitario. Sin embargo no se mencionaba o pronunciaba sobre las constantes denuncias sobre deficiencias en el sistema, realizados por los mismos trabajadores y ocultando la necesidad de las familias de pacientes enfermos por conseguir una cama de hospitalización.

Las pautas de la comunicación de riesgo recomiendan que el vocero elegido para informar oficialmente tenga una actitud dialógica, trate de no minimizar el riesgo y sea abierto con la prensa (Scarcella et al, 2013 y Who, 2004). No obstante, en constantes ocasiones, los voceros oficiales del gobierno regional ordenaron la calificación de varios contenidos periodísticos como falsos, o desinformados sin colocar la explicación o las razones de tales calificativos. Esto sucedió a pesar que las noticias cuestionadas estaban sustentadas en documentos probatorios, provenían de fuentes oficiales e incluso contenían testimonios de los propios agraviados. Curiosamente esta práctica acabó con la destitución de los principales voceros de la institución quienes, en conferencia de prensa, según los resultados de la entrevista a los periodistas, tampoco brindaban información transparente. Además, minimizan el riesgo en sus declaraciones. A diario se publicaban cifras de recuperados, y el dato más escondido en el gráfico era el de los fallecidos.

Sandman (2003) indican que la transparencia garantiza la calidad y la veracidad de la información; además, consigue minimizar la incertidumbre; la misma debió caracterizar la relación entre los gestores del brote, la ciudadanía y los socios, en este caso los medios de comunicación. Empero, los periodistas consultados para esta investigación acusaron a la vocería oficial de obstaculizar su labor, al no entregar la información que requerían, desviar preguntas o minimizar su trabajo. Esto los obligó a buscar otro tipo de fuentes, la mayoría no oficiales o que mantenían su identidad en reserva.

Gutiérrez Blanco (2011) refiere que un vocero no solo tenía que informar, también demostrar compasión, empatía y solidaridad al realizar anuncios oficiales ante emergencias y crisis. Esto no se observaba cuando los responsables regionales oficiales culpaban a las personas sobre el avance de la enfermedad, desconociendo el contexto a las que ellas mismas se enfrentaban.

Se resalta que la difusión de la posverdad es facilitada por el acceso a la tecnología de personas que sin carácter riguroso de investigación comparten información no corroborada; además es aprovechada por las áreas de imagen institucional (Fowks, 2017). En la investigación se observó también que esta área del gobierno seleccionaba las preguntas que se realizaban a través de las transmisiones informativas de los voceros oficiales, ya que las conferencias presenciales se habían suspendido, no se le permitió preguntar a la prensa o se respondía a las preguntas del público, quienes eran en su mayoría trabajadores de la entidad regional.

Una situación de crisis sanitaria como lo fue la primera ola de la pandemia por la Covid-19 exigía un periodismo más riguroso a nivel científico y libre de sensacionalismo para evitar los estereotipos en torno a los pacientes y su revictimización. Sin embargo, se observa una carencia de fuentes especializadas en los contenidos de La Industria. Esto responde a la misma coyuntura caracterizada por la escasez de científicos conocedores de la nueva enfermedad. Así se dio espacio a la presencia de desinformación en los mismos medios tal como ocurrió con la promoción de la ivermectina como un fármaco contra la enfermedad. El medio no sentaba una postura técnica ante el uso de medicina alternativa, y los espacios por desmentir la desinformación eran limitados.

Lo que no se pudo evitar es la tendencia sensacionalista de algunas noticias, elaboradas según los factores condicionantes del mismo periodista. En este caso, destacaron la adjetivización, y las narrativas periodísticas (Fowks, 2017). Si bien es cierto, esta obstaculización se observó durante la primera ola de pandemia, no se puede negar la tendencia de los medios en cuanto a sus reacciones ante las crisis, caracterizados por orientarse a los acontecimientos nuevos con consecuencias a gran escala, enfocarse en situaciones dramáticas y con un alto grado de personalización y de visualización temática del acontecimiento (2004), tendencia que terminó por agravar la situación ya originada.

Cada uno de estos aspectos encontrados a través del estudio, ensombrecía el clima comunicativo. Terrán (2004) resalta que las instituciones deben brindar información según el requerimiento y la percepción del ciudadano acerca del riesgo y esta debe ser confiable y creíble; sin embargo, varios mensajes publicados por las autoridades colocaban al público como el gatillador de la enfermedad, sin analizar las condiciones sociales en las que se encontraban las personas: sin poder trabajar, con pocos recursos económicos y obligados a trabajar en medio de una cuarentena porque no tenían dinero suficiente para comprar sus alimentos. Lo mismo destaca Riquelme y Valdés (2022), quienes explican que las actitudes de la ciudadanía ante el riesgo dependen de dos elementos centrales: la confianza a las instituciones que las protegen y la información que estas facilitan a los medios de comunicación.

CONCLUSIONES

La investigación concluye que el Gobierno Regional contribuyó a crear el conflicto con la sociedad al no transparentar la información y manipular la realidad. Esto se observó en dos niveles, la primera desde la información publicada directamente por la autoridad regional donde mostraba una realidad caracterizada por una gestión eficaz, provista de recursos logísticos suficientes para afrontar la demanda de pacientes, y totalmente alejada de la realidad observada en las calles, donde abundaba la solicitud de las personas por balones de oxígeno por pacientes que cuidaban dentro de sus casas pues los hospitales habían colapsado. En segunda instancia, desde la información publicada a través de los medios de comunicación cuyas fuentes oficiales (gobierno regional) negaban información precisa y completa a los periodistas y descalificaban cualquier noticia que contravenga a los intereses de las autoridades.

La creación de esta posverdad generada por la actividad comunicacional del Gobierno Regional fue difícilmente combatida por los medios de comunicación, quienes ya advertían falta de transparencia sobre la información real del avance de la información; pero a su vez afrontaban las carencias del trabajo periodístico a nivel de fuentes científicas y técnicas especializadas sumadas a los sesgos propios del periodista quien utilizó el sensacionalismo y la adjetivación en muchas ocasiones para generar noticias más atractivas.

Tanto medios de comunicación como las autoridades fortalecieron el clima de la posverdad al dar espacio en sus canales de comunicación a información no comprobada científicamente.

También se concluye que los mensajes no se adecuaban a la necesidad del público que requería más información educativa que contenido institucional sobre las acciones de la institución. Además, carecían de asertividad, pues no se adecuaban al contexto en el que vivían los ciudadanos y sus voceros carecieron de habilidades comunicativas fomentando la desconfianza del público.

RECOMENDACIONES

Para resolver las deficientes habilidades comunicativas de los gobiernos es preciso que se preocupen por la conformación de un equipo especializado y multidisciplinario orientado a la gestión de riesgos y preferentemente dirigido por un comunicador capacitado en comunicación de riesgo. Este equipo debe estar en constante coordinación ante los eventos adversos identificando cuáles son los riesgos que afrontan una comunidad a través de los antecedentes históricos y según la estacionalidad. No solo debe organizarse en preparar la información, sino entrenar a voceros específicos que lideren según el campo de experiencia que estos tengan.

Los avances del equipo especializado en comunicación de riesgo deben ser comunicados con prontitud a las autoridades, las cuales serán las primeras en advertir la presencia de algún riesgo y dar pase a los especialistas y voceros entrenados.

Se debe trabajar un mensaje ordenado y coherente, conocido por las autoridades y voceros.

Desde la presencia de un riesgo, se deben habilitar plataformas con datos abiertos para la prensa y la comunidad donde prime la información de prevención, rotulando aquella que solo busca informar sobre las actividades o gestiones de las autoridades, para evitar que los usuarios pierdan tiempo buscando mensajes que no desean.

Desde el plano periodístico, es necesario que la prensa se capacite en el abordaje de emergencias y crisis para contribuir con la estabilidad social, sin que esto sea un acuerdo con el gobierno para ocultar información.

Es preciso ampliar la agenda de fuentes, incluyendo más de un especialista en diferente campo. Se comprende que el tiempo es un problema que actualmente afrontan los periodistas. Por ello deben modificarse los procesos y las estructuras del medio de comunicación para conseguir el equilibrio entre información importante e interesante. Es necesario que se implementen manuales de estilo y se capacite a los periodistas sobre información durante momentos de riesgo, ya que su papel educativo es preponderante.

REFERENCIAS

- Amado, A. (2017). Los periodistas latinoamericanos en el siglo XXI: más allá del debate de la posverdad. *Contratexto*, 17-38.
- Amado, Adriana, & Universidad Nacional de La Matanza. (2017). XXI century Latin American journalists: Beyond post-truth politics. *Contratexto*, 27, 17-38. <https://doi.org/10.26439/contratexto.2017.027.001>
- Asociación de Licenciados en Ciencias de la Comunicación de La Libertad. (2020). *Guía técnica: estrategias de comunicación de riesgo*.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Alianza.
- Churchill, E. (2000). *Relaciones efectivas con los medios*. In E. Noji (Ed.), *Impacto de los desastres en la salud pública* (pp. 122-133). paho.org/disasters/dmdocuments/impacto-intro.pdf
- Conway, E. M., y Oreskes, N. (2010). *Merchants of Doubt. How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*. NY: Bloomsbury Press.
- Costa-Sánchez, C., & López-García, X. (2020). *Comunicación y crisis del coronavirus en España. Primeras lecciones*. *Profesional De La Información*, 29(3). <https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.04>
- Esteve, M. y Llanos, J.C. (2016). *Gestión de comunicación para epidemias del siglo XXI. Desarrollo e Ideas*, LLorente & Cuenca.
- Fischhoff, B. (2011). *Communicating Risk and Benefits, and Evidence-Based User's Guide*. Food and Drug Administration (FDA). Maryland, Estados Unidos.
- Fowks, J. (2017). *Mecanismos de la posverdad*. Fondo de Cultura Económica del Perú.
- Fundación Gabo. (2020). *Epidemiología urgente para periodistas* (Andrés Martínez Zalamea, coordinador editorial). https://drive.google.com/drive/folders/1zfDqnCd_aFMesmei6uGTeV2hqLgF4mTy

- Gómez Castro, L. (. (Ed.). (2017). *La comunicación de riesgo en salud: aspectos teóricos y metodológicos para el control de emergencias públicas sanitarias* (Vol. 12). MEDISAN.
- Gutierrez V. (2011). *El papel de la comunicación de riesgo ante emergencias de salud pública*. *Revista Española de Comunicación en Salud*, 2(2): 97-104
- Instituto Nacional de Salud de Colombia. (2016). *Informe quincenal epidemiológico nacional n.º 16*. Recuperado de <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Paginas/iqen.aspx>
- La Rosa, A. (2013) *Construcción de la agenda mediática: Una mirada al interior de la comunicación*, Universidad de San Martín de Porres.
- Maldonado, M. A. (2017). *Genealogía de la posverdad*. El País. https://elpais.com/elpais/2017/03/15/opinion/1489602203_923922.html
- Morales Campos, E. (2019). *Manabi, Ecuador* [Universidad Nacional Autónoma de México]. https://ru.iibi.unam.mx/jspui/handle/IIBI_UNAM/L151
- Observatorio de Ética Periodística "Objethos". (2020). *Guía de cobertura ética de Covid-19*. https://objethos.files.wordpress.com/2020/07/guia_Covid-19_objethos.pdf
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2020, 18 de abril). *CIDH y su RELE expresan preocupación por las restricciones a la libertad de expresión y el acceso a la información en la respuesta de Estados a la pandemia del COVID-19*. [Comunicado de prensa]. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?IID=2&artID=1173>
- Ramos Chávez, A. (2018). *Información líquida en la era de la posverdad*. *Revista General de Información y Documentación*, 28(1). <https://doi.org/10.5209/rgid.60809>
- Riquelme, M. C.y Valdés, A. C.(2022). *La comunicación de riesgos en el contexto de la pandemia COVID-19 en Chile*. *Int. J. Odontostomat.*, 16(1):92-99.
- Salazar, S. (1999). *Guía para la comunicación social y la prevención de desastres*. Taller Regional sobre Comunicación Social y Prevención de Desastres en América Latina. San José: Secretaria DIRDN.
- Salles-Mora, M. (2017). *La posverdad y su manejo o impacto en la realidad nacional*. ITESO.
- Sandman, P. M. (2003). *Four Kinds of Risk Communication*. *The Synergist*. American Industrial Hygiene Association , 26-27.
- Scarcella, C., Antonelli, L., Orizio, G., Rossmann, C., Ziegler, L., Meyer, L., García-Jiménez, L., Losada, J.-C., Correia, J., Soares, J., Covolo, L., Lirangi, E., & Gelatti, U. (2003). *Crisis communication in the area of risk management: the CriCoRM project*. *Journal of Public Health Research* 2, 118-121.
- Schwitzer, G. (2020). *Periodismo en una pandemia: Cobertura de Covid-19 ahora y en el futuro*.
- Takahashi, B. (2017). *La importancia de la investigación en comunicación en el contexto de riesgos y desastres naturales*. *Boletín técnico: Generación de información y monitoreo del Fenómeno El Niño*, Instituto Geofísico del Perú, 4 (5), 4-7.
- Guzmán, M., & Martínez Prediger, C. (2010). *Agenda Setting - Agenda Cutting - Agenda Surfing: una aproximación a las actuales aplicaciones de la teoría*. En L. Luchessi (Ed.), *Nuevos escenarios detrás de las noticias*. Buenos Aires, Argentina: La Crujía.
- Tesich, S. (13 de enero 1992). *The Watergate Syndrome: A government of lies*. *The Nation*, 12.
- Terrán, D. (2004). *La comunicación del riesgo en situaciones de crisis: un análisis de las estrategias de comunicación utilizadas por las instituciones en el caso del Prestige*. (Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid).
- Ulloa, F. (2011). *Manual de gestión de Riesgos de desastre para comunicadores sociales*. UNESCO.
- Zelizer, B. (1993). *Journalists as interpretive communities*. *Critical Studies in Mass Communication: CSMC: A Publication of the Speech Communication Association*, 10(3), 219-237. <https://doi.org/10.1080/15295039309366865>

EQUIDAD DE INGRESOS POR PENSIONES EN EL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO: PERIODO 2012-2022

INCOME EQUITY IN THE PERUVIAN PENSION SYSTEM: PERIOD 2012-2022

Recibido: 18 de marzo de 2024 | Aprobado: 9 de julio de 2024

MARCO AURELIO ESPINOZA RIVERA¹

MESPINOZA.PE@GMAIL.COM

ORCID: 0000-0002-5089-938X

ISAAC ROBERTO ÁNGELES LAZO²

IANGELESL@USMP.PE

ORCID: 0000-0003-4224-6415

RESUMEN

Este estudio profundiza en el sistema previsional peruano entre 2012 y 2022, con un énfasis particular en la equidad de los ingresos por pensiones de jubilación y los factores determinantes de estas inequidades. A través de un enfoque cuantitativo y la implementación de técnicas avanzadas de machine learning, incluyendo modelos de regresión XGBoost y análisis SHAP, se analizó una muestra representativa de 858,474 pensionistas. Los resultados revelan una discrepancia significativa entre los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones y aquellos del Sistema Privado de Pensiones, siendo las pensiones de este último, en promedio, más elevadas.

El estudio identifica como factores cruciales en la equidad de ingresos por pensiones el nivel educativo, la ubicación geográfica (Lima versus otras regiones), la edad, el género y el sector de empleo (público o privado). Sorprendentemente, el nivel educativo de los pensionistas influye en casi un 20% del monto de la pensión por jubilación, lo que subraya su papel significativo en la determinación de los ingresos de jubilación. Este hallazgo es de particular importancia para la formulación de políticas públicas, sugiriendo que mejorar el acceso a la educación podría ser una estrategia clave para aumentar la equidad en el sistema previsional peruano.

Palabras clave: Sistema previsional, Inequidad de ingresos por pensión, Igualdad y justicia en pensiones.

ABSTRACT

This study delves into the Peruvian pension system between 2012 and 2022, with a particular emphasis on the equity of retirement pension incomes and the determinants of these inequities. Employing a quantitative approach and the implementation of advanced machine learning techniques, including XGBoost regression models and SHAP analysis, a representative sample of 858,474

pensioners was analyzed. The findings reveal a significant discrepancy between pensioners in the National Pension System and those in the Private Pension System, with the latter's pensions being on average higher.

The study identifies key factors in pension income equity as educational level, geographic location (Lima versus other regions), age, gender, and employment sector (public or private). Notably, the educational level of pensioners accounts for almost 20% of the retirement pension amount, highlighting its significant role in determining retirement income. This finding is of particular importance for public policy formulation, suggesting that improving access to education could be a key strategy to enhance equity in the Peruvian pension system.

Keywords: Pension system, Pension income inequality, Equality and justice in pensions.

1 Doctor en Gobierno y Política Pública.
Instituto de Gobierno y de Gestión Pública.

2 Doctor en Sociología; Universidad
Nacional Mayor de San Marcos.

INTRODUCCIÓN

A fines del año 2022, una de cada nueve personas en el mundo tenía más de 60 años y este número seguirá aumentando si la gente sigue teniendo menos hijos y vive más años; esto significa que en un futuro cercano habrá cada vez más personas mayores en la población global (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2022). Este aumento en la población ha ocasionado implicaciones significativas en sistemas previsionales, al no haber considerado esta nueva realidad demográfica.

Vivir más tiempo no es malo; de hecho, es algo que la humanidad ha querido lograr desde hace tiempo, la ciencia está haciendo un gran trabajo para alcanzar esa meta. Sin embargo, este cambio trajo desafíos para la economía y la sociedad, especialmente en países como el nuestro donde hay mucha desigualdad. Este problema podría empeorar para los grupos más frágiles, como las personas mayores. Hay planes y acuerdos internacionales, como el *Plan de acción de Madrid* y la *Convención Interamericana de 2015*, que buscan proteger los derechos y mejorar la calidad de vida de las personas mayores. Estos acuerdos nos guían sobre cómo crear un entorno más amigable para el envejecimiento (Organismo de Estados Americanos, 2022). La prolongación de la esperanza de vida, aunque sea un logro humano, plantea retos en la gestión pública y en sistemas como el previsional; por lo que requieren una acción coordinada y fundamentada en el respeto de los derechos humanos.

En esta línea de crear entornos favorables para el envejecimiento, el investigador consideró pertinente posicionar el tema del pensionamiento con equidad, para su discusión en la política pública del país. El Perú empezó su sistema de pensiones a mediados del siglo pasado con un sistema basado en contribuciones colectivas (SNP), que luego de algunos años empezó a tener problemas financieros. Para solucionarlos, en 1992 se creó un nuevo sistema basado en cuentas individuales de ahorro (SPP), que empezó a funcionar al lado del antiguo sistema desde junio de 1993. Al momento de la investigación, los trabajadores tienen que elegir entre estos dos sistemas para hacer sus aportes obligatorios, pese a que existen otros 16 más pequeños sistemas que en total cubren alrededor del 2.4% de la fuerza laboral (Ministerio de Economía y Finanzas, 2004). Esto crea un panorama complejo que la administración pública debe afrontar con estrategias y políticas innovadoras.

A junio de 2022 (Asociación de AFP, 2022), existían 4.706 millones de afiliados al SNP, de los cuales 1.459 millones (31.0%) son cotizantes activos. La cotización obligatoria es del 13% de la remuneración que perciben. El SNP tiene 660,998 pensionistas cuya pensión promedio es de S/ 767.40 soles y que representan el 77.0% de los pensionistas del Sistema Previsional Peruano (Oficina de Normalización Previsional, 2022).

A la misma fecha, existían 8.478 millones de personas afiliadas al Sistema de cuentas individuales de ahorro (SPP), de los cuales, 3.561 millones (42.0%) son cotizantes activos o regulares. El aporte a su fondo individual de pensión es del 10% de la remuneración que perciben, pero también deben pagar otros costos como una tarifa de administración y un seguro que cubre invalidez y otros gastos, costos adicionales que hacen que el aporte sea casi el 13% de la remuneración mensual. A junio del 2022, el SPP tiene 197,476 pensionistas cuya pensión promedio es de S/ 987.00 soles y que representan el 23.0% de los pensionistas del Sistema Previsional Peruano (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022).

Al momento de la presente investigación, el sistema previsional presenta rasgos de fragmentación e inequidad, dado que, dos personas con situaciones parecidas reciben pensiones muy distintas dependiendo si están en el sistema privado (SPP) o en el público (SNP), pudiendo resultar que las pensiones del sistema privado son bajas y en el sistema público podría quedarse sin pensión si no se ha contribuido por al menos 10 años. Este panorama muestra la importancia de entender bien las complejidades y diferencias entre los sistemas de pensiones disponibles.

En base a lo anteriormente expresado, el investigador consideró como objetivo de la investigación el analizar la equidad en la distribución de ingresos por pensiones en el sistema previsional peruano, identificando los factores clave que influyen las disparidades y evaluar cómo estos factores se correlacionan con las condiciones socioeconómicas y demográficas de los pensionistas, durante el periodo comprendido entre los años 2012 al 2022.

Asimismo, el autor declara como hipótesis general: La equidad en la distribución de ingresos por pensiones en el sistema previsional peruano entre 2012 y 2022 ha sido significativamente influenciada por factores socioeconómicos y demográficos específicos, resultando en disparidades notables. Consignando como hipótesis específicas, las siguientes:

- a. Los pensionistas del Sistema Previsional Peruano que residen en ciertas zonas geográficas reciben ingresos significativamente diferentes, contribuyendo a la disparidad en la distribución de ingresos.
- b. El tipo de entidad laboral (pública o privada) en la que trabajó el pensionista tiene un impacto considerable en la cantidad de sus ingresos de pensiones.

- c. Existe una correlación significativa entre el sistema previsional receptor de los aportes y la cantidad de ingresos que recibe el pensionista.
- d. El género del pensionista es un factor determinante en la disparidad de los ingresos por pensiones en el sistema previsional peruano.
- e. El nivel de educación alcanzado por los pensionistas afecta de manera significativa sus ingresos por pensiones.

El estudio aborda un tema crítico para la sociedad peruana, dada la importancia de los sistemas de pensiones en la seguridad económica y el bienestar de los ciudadanos mayores. La investigación pone de relieve las disparidades existentes en el sistema de pensiones, incluyendo diferencias basadas en la ubicación geográfica, género, nivel educativo, y entre los sistemas de pensiones público y privado. Los hallazgos proporcionan una base empírica para el diseño y la implementación de políticas públicas más equitativas y efectivas en el ámbito de las pensiones, contribuyendo así a un sistema previsional más justo y sostenible. Finalmente, los resultados son de gran valor para una variedad de *stakeholders*, incluyendo formuladores de políticas, administradores de sistemas de pensiones, organizaciones de la sociedad civil, y los propios pensionistas, al ofrecer datos e *insights* detallados sobre el estado actual del sistema.

DESARROLLO

A pesar de que en los últimos tiempos han surgido enfoques meta sobre la justicia, que buscan armonizar o conciliar diversas teorías de la justicia, como lo ilustra el caso de (Stilman, 2022), quien argumenta que una sociedad justa será aquella que logre amalgamar bajo el principio democrático, las concepciones particulares de la justicia sostenidas por sus miembros. En este estudio, el investigador sostiene que las teorías de justicia más influyentes en la actualidad son: la noción de “justicia como equidad” de John Rawls y la teoría de la “igualdad de capacidades” de Amartya Sen. Rawls formula una teoría distributiva de la justicia que sigue líneas liberales, buscando una aceptación universal y otorgando prioridad a la libertad sobre la igualdad. No obstante, contempla la necesidad de corregir las desigualdades en la libertad mediante una apuesta por la igualdad de oportunidades. Amartya Sen, por su parte, dirige el debate sobre la igualdad no hacia la pregunta de “¿por qué igualdad?”, sino más bien hacia la interrogante de “¿igualdad de qué?”. Para él, todas las teorías sobre la estructura social tienden a exigir un tratamiento equitativo de los individuos en alguna dimensión relevante, en relación a alguna variable crucial para la teoría en cuestión.

Para (Sen, 1999) la equidad no se limita a la igualdad formal, sino que también incluye la igualdad de oportunidades y el acceso a recursos básicos; la equidad se alcanza cuando todas las personas tienen la capacidad de tomar decisiones y llevar a cabo sus propias vidas de acuerdo con sus propios valores y objetivos. En contraste, (Nussbaum, *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano*, 2012) sostiene que la equidad significa tratar a todas las personas como seres humanos dignos de respeto y consideración, y se enfoca en promover y proteger las capacidades humanas básicas como la salud, la educación y la libertad de expresión. (Rawls, *Teoría de la Justicia*, 2012) por su parte, propone una teoría de la justicia que se basa en el concepto de equidad y establece que, las desigualdades sociales y económicas solo son justas si benefician a las personas menos favorecidas de la sociedad.

El enfoque de investigación es de tipo cuantitativo, de diseño no experimental, transversal; descriptivo y analítico. Se utilizaron datos secundarios de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). La población de estudio estuvo conformada por todos aquellos que a junio de 2022 son pensionistas del sistema previsional peruano: 858,474 pensionistas (660,998 pertenecen al SNP, y 197,476 al SPP (Asociación de AFP, 2022).

En el contexto de la metodología de investigación científica, el uso de bases de datos estructurados como fuente de datos como alternativa al trabajo de campo, es una tendencia que ha ido ganando aceptación y reconocimiento en el ámbito académico y de la investigación. Uno de los autores más destacados en esta área es Yin, quien argumenta que las bases de datos estructurados pueden ser una fuente de datos válida y confiable para la investigación científica, y pueden ser utilizadas para realizar una amplia gama de investigaciones, incluyendo estudios de caso, estudios transversales y estudios longitudinales (Yin, 2014). Quinn Patton, señala que las bases de datos estructurados pueden ser una herramienta valiosa para la recopilación y organización eficiente y efectiva de datos cualitativos (Quinn Patton, 2015). Collier, señala que las bases de datos estructurados son una herramienta esencial para la gestión de datos de investigación, puesto que pueden ayudar a los investigadores a organizar, almacenar, preservar y compartir sus datos de manera segura y eficiente (Collier, 2016).

En esta investigación, al recurrir a bases de datos estructurada con millones de registros, se necesita contar con herramientas y técnicas eficientes que permitan extraer los datos de manera fiable y efectiva. Según (McKinney, 2017), Python se ha convertido en una opción destacada para la recolección de datos desde bases de datos estructuradas con millones de registros, debido a su capacidad de conectarse a estas bases de datos y a la disponibilidad de gran variedad de bibliotecas especializadas (*Deep learning*, *Machine learning*, Cálculo numérico, Visualización, Inteligencia artificial explicable, Procesamiento de lenguaje natural).

Una vez que los datos han sido recolectados, se utilizaron diversas técnicas de procesamiento para el análisis de la información, entre ellas:

- a. *Limpieza de datos*: Se identificaron y corrigieron problemas o errores en los datos recolectados, como valores atípicos, datos faltantes o inconsistentes. Se reemplazaron valores faltantes, y se detectaron y eliminaron valores atípicos.
- b. *Transformación de datos*: Se codificaron las variables categóricas y se crearon nuevas variables derivadas a partir de las existentes. Se generan variables *dummy* a las características: zona geográfica, entidad de trabajo, sistema pensionario, sexo.
- c. *Minería de datos*: Esta técnica implica descubrir patrones, relaciones y conocimientos útiles a partir de data ENAHO. Se utilizaron algoritmos de aprendizaje automático y técnicas estadísticas para explorar los datos y encontrar información oculta. Se emplearon como filtros básicos, los datos correspondientes a monto de pensión, y sistema previsional (AFP/ONP); y como características asociadas a los ingresos del pensionista aquellas que plantea el investigador en su hipótesis principal: zona geográfica (ubigeo), entidad donde trabajó la persona antes de su jubilación, género, edad, y nivel de estudio alcanzado.
- d. *Ingeniería de datos*: Se utilizó el *software* R 4.2.2 para la determinación del porcentaje de participación, ingresos para cada sistema de pensiones, en la ventana de tiempo conformada entre los años 2012 al 2022 con intervalo de 2 años, además del coeficiente Gini para determinar la equidad entre los sistemas pensionarios, la información fue segregada por zonas: costa, sierra, selva, Lima metropolitana y total Perú.
- e. *Modelado y predicción*: Se utilizó específicamente la técnica de árboles de regresión potenciados por gradientes XGBoost para modelar la relación entre la variable dependiente y las variables independientes. Finalmente, se trabajó con modelamientos de *Machine learning* por ser técnicas modernas con mayor capacidad para generar predicciones con cercanía a la realidad; además, de ser el estado del arte en analítica de datos, se propuso modelos de regresión de árboles de decisión.
- f. *Analítica de datos*: Para la evaluación de los factores de impacto se utilizó el diagrama de cascada (*waterfall*), y todo el proceso de analítica de datos fue llevado a cabo mediante el *software* Python 3.11.2 con la librería SHAP.

RESULTADOS

Teniendo en consideración que la hipótesis de investigación es “La equidad en la distribución de ingresos por pensiones en el sistema previsional peruano entre los años 2012 y 2022 ha sido significativamente influenciada por factores socioeconómicos y demográficos específicos, resultando en disparidades notables”, se describen en consistencia; los resultados obtenidos.

Ingreso por pensión, como factor de equidad

Para realizar este primer análisis de datos, se utilizó técnicas de minería de datos con la finalidad de ubicar indicadores que permitan conocer la evolución de la pobreza monetaria, del bienestar y de las condiciones de vida de los hogares, además de efectuar diagnósticos sobre las condiciones de vida y pobreza monetaria de la población. Se consideraron los datos relacionados a ingresos por pensiones de jubilación, segmentándolos asimismo por fondo pensionario (AFP, ONP). Finalmente, se identificaron las características que, según juicio experto del investigador, impactan en los ingresos de los pensionistas: zona geográfica (ubigeo), tipo de entidad donde trabajó la persona antes de su jubilación, sistema pensionario, sexo, edad, nivel de estudio e ingreso por pensión de jubilación en soles (S/).

Tabla 1. Ingreso mensual promedio, por fondo previsional, Perú, 2012 al 2022

| Periodo | Ingresos (S/) | | Participación (%) | |
|--------------------|---------------|--------------|-------------------|-------------|
| | AFP | ONP | AFP | ONP |
| 2012 | 618.5 | 591.3 | 13.9 | 86.1 |
| Lima Metropolitana | 694.4 | 604.9 | 18.6 | 81.4 |
| Región Costa | 596.3 | 558.1 | 11.9 | 88.1 |
| Región Sierra | 614.7 | 634.1 | 10.9 | 89.1 |
| Región Selva | 568.7 | 567.9 | 20.8 | 79.2 |

EQUIDAD DE INGRESOS POR PENSIONES EN EL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO: PERIODO 2012-2022

| | | | | |
|--------------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| 2014 | 725.0 | 608.3 | 14.8 | 85.2 |
| Lima Metropolitana | 1062.3 | 613.6 | 17.1 | 82.9 |
| Región Costa | 611.0 | 578.3 | 10.1 | 89.9 |
| Región Sierra | 654.2 | 628.3 | 15.3 | 84.7 |
| Región Selva | 572.6 | 612.9 | 41.3 | 58.7 |
| 2016 | 771.0 | 611.5 | 17.2 | 82.8 |
| Lima Metropolitana | 955.4 | 622.1 | 19.1 | 80.9 |
| Región Costa | 805.6 | 599.7 | 14.2 | 85.8 |
| Región Sierra | 710.9 | 592.0 | 16.2 | 83.8 |
| Región Selva | 612.2 | 632.3 | 39.8 | 60.2 |
| 2018 | 854.9 | 775.9 | 13.5 | 86.5 |
| Lima Metropolitana | 921.7 | 790.6 | 16.5 | 83.5 |
| Región Costa | 790.6 | 765.0 | 10.8 | 89.2 |
| Región Sierra | 853.5 | 763.5 | 12.4 | 87.6 |
| Región Selva | 854.0 | 784.4 | 21.1 | 78.9 |
| 2020 | 788.2 | 777.2 | 13.8 | 86.2 |
| Lima Metropolitana | 1014.8 | 774.8 | 16.1 | 83.9 |
| Región Costa | 745.1 | 769.4 | 11.6 | 88.4 |
| Región Sierra | 735.5 | 765.9 | 12.5 | 87.5 |
| Región Selva | 657.4 | 798.7 | 21.3 | 78.7 |
| 2021 | 883.4 | 786.7 | 13.2 | 86.8 |
| Lima Metropolitana | 1138.7 | 810.5 | 17.5 | 82.5 |
| Región Costa | 866.0 | 768.4 | 11.5 | 88.5 |
| Región Sierra | 739.3 | 781.8 | 9.1 | 90.2 |
| Región Selva | 789.7 | 786.1 | 22.9 | 77.1 |
| 2022 | 978.6 | 796.2 | 12.6 | 87.4 |
| Lima Metropolitana | 1262.6 | 846.2 | 18.9 | 81.1 |
| Región Costa | 986.9 | 767.4 | 11.4 | 88.6 |
| Región Sierra | 743.0 | 797.7 | 5.8 | 94.2 |
| Región Selva | 921.9 | 773.6 | 24.4 | 75.6 |

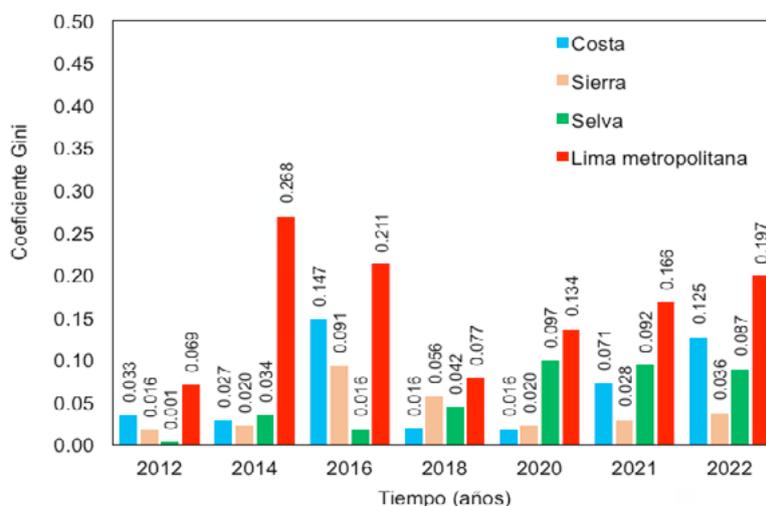
Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares Actualizada (ENAHO 2022)

La Tabla 1 muestra la media de ingresos por concepto de pensión tanto en el fondo de pensiones que administra el Estado peruano, como el que es administrado por el sector privado en el periodo comprendido entre los 2012 al 2022, donde se aprecia una tendencia creciente en ambos fondos, siendo más notorio en la AFP (valores estuvieron entre S/ 618.5 a S/ 978.6) a comparación de la ONP (valores estuvieron entre S/ 519.3 a S/ 796.2).

Coeficiente Gini de equidad de ingresos por pensión

El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad de ingresos. El valor de este coeficiente varía entre 0 y 1, donde 0 refleja perfecta igualdad (todos tienen el mismo ingreso) y 1 refleja perfecta desigualdad (una persona tiene todo el ingreso y todos los demás no tienen ingreso).

Figura 1. Coeficiente de equidad Gini según Región, 2012 al 2022



Fuente: Elaboración propia

En la Figura 1 se observa que la desigualdad en Lima Metropolitana es consistentemente más alta que la desigualdad promedio en el país. Esto podría indicar que dentro de la capital hay grandes disparidades entre los pensionistas, posiblemente debido a la heterogeneidad del mercado laboral, las diferencias en oportunidades educativas y laborales, entre otros factores. La Selva, por otro lado, tuvo la desigualdad más baja en 2012, pero ha visto un aumento en los años posteriores, aunque sigue siendo relativamente baja. La Costa y Sierra han mostrado fluctuaciones, pero en general la Sierra ha mantenido un coeficiente Gini más bajo en comparación con la Costa, lo que sugiere una distribución más equitativa entre pensionistas en la sierra.

Tabla 2. Ingresos y coeficiente de equidad Gini según sistema pensionario, 2022

| Región | Sistema de pensión | % | S/ | Coeficiente de equidad Gini |
|--------------------|--------------------|-------------|--------------|-----------------------------|
| Costa | AFP | 11.4 | 986.9 | 0.125 |
| | ONP | 88.6 | 767.4 | |
| Sierra | AFP | 5.8 | 743.0 | 0.035 |
| | ONP | 94.2 | 797.7 | |
| Selva | AFP | 24.4 | 921.9 | 0.087 |
| | ONP | 75.6 | 773.6 | |
| Lima Metropolitana | AFP | 18.9 | 1262.6 | 0.197 |
| | ONP | 81.1 | 846.2 | |
| Total, Perú | AFP | 12.6 | 978.6 | 0.103 |
| | ONP | 87.4 | 796.2 | |

Fuente: Elaboración propia

En la Tabla 2 se puede observar que, en todas las regiones, la mayoría de los pensionistas están en el sistema público (ONP). Esto refleja la naturaleza del sistema pensional en Perú, donde el sistema público es más popular y accesible para la mayoría de la población. En cuanto a las pensiones promedio, el sistema privado (AFP) tiende a pagar pensiones más altas en todas las regiones. Sin embargo, hay que destacar que el sistema privado representa a un menor porcentaje de pensionistas en todas las regiones. Esto podría indicar que aquellos en el sistema privado tienen condiciones económicas previas más ventajosas o diferentes condiciones de aporte.

Lima Metropolitana presenta la brecha más grande entre ONP y AFP, con una diferencia de 416.4 soles. Además, es la región con la pensión promedio más alta en ambos sistemas. Esto puede reflejar el costo de vida más alto en la capital y/o la concentración de trabajadores con salarios más altos que se jubilan con pensiones más sustanciales. Sorprendentemente, en la Sierra, el sistema público (ONP) paga una pensión promedio más alta que el sistema privado (AFP). Esta es la única región donde esto ocurre. La razón podría ser la representación demográfica o

laboral particular de aquellos que están en el sistema privado en esta región, o puede estar relacionado con las particularidades del mercado laboral en la Sierra.

A nivel nacional, las cifras reflejan lo que se ve regionalmente: la mayoría están en el sistema público, pero las pensiones en el sistema privado son, en promedio, más altas. Esto evidencia desigualdad entre los pensionistas de ONP y AFP en cuanto a las cantidades de pensiones. Esto puede ser una señal de que hay inequidades en el acceso a oportunidades laborales remuneradas, en la capacidad de contribuir a un sistema privado y en las rentabilidades o beneficios del sistema privado.

Finalmente, si se busca ajustar los valores reales de ingresos promedio por pensión en función de su proporcionalidad, se debería ponderar los ingresos promedio de cada sistema (ONP y AFP) por la proporción de pensionistas en cada sistema, lo que resulta en S/ 820.35 soles.

Exploración de factores de equidad

Para este análisis se utilizó técnicas de ingeniería de datos sobre la data de la ENAHO, por lo cual se generaron variables *dummy* a las características: zona geográfica obteniendo nuevas variables de Costa, Sierra, Selva y Lima Metropolitana. Para la característica entidad de trabajo al ser una variable de escala nominal se consideró como 0=entidad pública y 1=entidad privada. Para la característica sistema pensionario se consideró 0=ONP y 1=AFP. Para la característica sexo se codificó 0=mujer y 1=hombre. Para la característica edad se encontró en escala numérica discreta. Y finalmente, para la característica nivel de estudio, una escala ordinal de 10 puntos (1=educación inicial, 2=primaria incompleta, 3=primaria completa, 4=secundaria incompleta, 5=secundaria completa, 6=superior no universitaria incompleta, 7=superior no universitaria completa, 8=superior universitaria incompleta, 9=superior universitaria completa, hasta 10=maestría/doctorado).

Los modelos de regresión de árboles de decisión son herramientas poderosas en el campo de la estadística y el análisis de datos, son una extensión de los árboles de decisión y generalmente se emplean para predecir valores numéricos en función de variables independientes. Capturan patrones no lineales y complejos en los datos, lo que los hace aptos para problemas en los que las relaciones entre variables son más intrincadas. Los árboles de regresión fueron propuestos por Leo Breiman en el libro *Classification and regression trees* (Breiman y otros, 1984) y son una técnica de aprendizaje supervisado que predice valores de respuestas mediante el aprendizaje de reglas de decisión derivadas de características.

Por otro lado, los algoritmos de *gradient boosting* son técnicas avanzadas de aprendizaje automático que se utilizan para construir modelos predictivos precisos y complejos, donde el objetivo es predecir valores numéricos o asignar etiquetas a diferentes categorías. La idea fundamental detrás de estos algoritmos es combinar múltiples modelos más simples, generalmente árboles de decisión, en un modelo más fuerte y preciso. El proceso se realiza en etapas iterativas, donde cada nuevo modelo se construye para corregir los errores del modelo anterior. Los modelos XGBoost, LightGBM y CatBoost son tres implementaciones avanzadas de algoritmos de *gradient boosting* que se han vuelto muy populares en la comunidad de ciencia de datos y análisis de datos. XGBoost (Extreme Gradient Boosting) es una librería optimizada y eficiente para *gradient boosting*, combina múltiples modelos más simples, generalmente árboles de decisión, y una de sus características distintivas es su capacidad para manejar tanto problemas de regresión como de clasificación; utiliza una función de pérdida personalizable, una función de regularización para controlar el sobreajuste, y maneja valores faltantes en los datos de manera efectiva. LightGBM (*Light Gradient Boosting Machine*), es otra librería de *gradient boosting* que se centra en la velocidad y la eficiencia; utiliza técnicas como “*binning*” (agrupación) y “*leaf-wise*” (crecimiento de hojas) para reducir el tiempo de entrenamiento y mejorar el uso de la memoria, también puede manejar tareas como ranking y predicción de tiempo de supervivencia. CatBoost (*Categorical Boosting*), es un algoritmo de *gradient boosting* que se destaca por su capacidad para manejar características categóricas de manera eficiente sin la necesidad de convertirlas en números; esto es especialmente útil en conjuntos de datos que contienen muchas variables categóricas, implementando regularización y ajustando automáticamente los hiperparámetros.

Tabla 3. Bondad de ajuste de modelos de regresión de árboles de decisión

| Árboles de decisión potenciados por gradientes | Modelos | R2 |
|--|----------|-------|
| Extreme Gradient Boosting | XGBoost | 0.897 |
| Light gradient-boosting machine | LightGBM | 0.470 |
| Categorical Boosting | CatBoost | 0.759 |

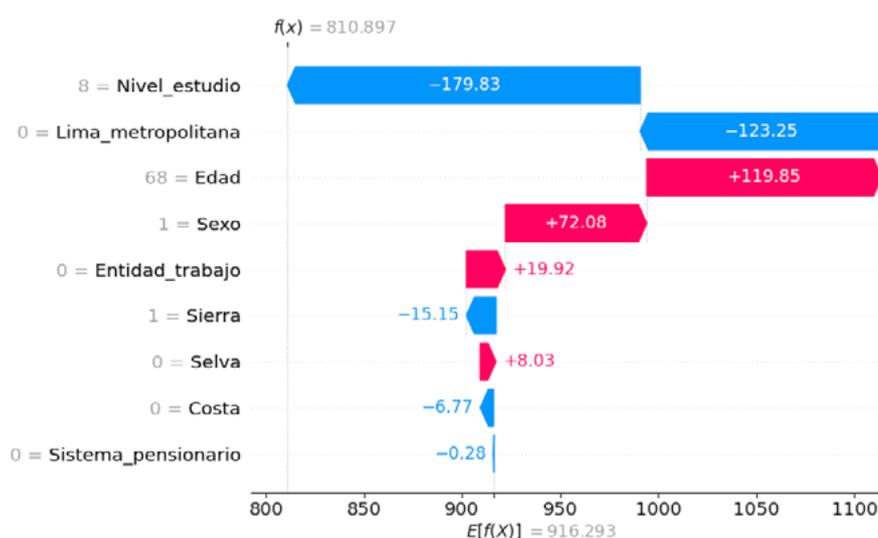
Fuente: Elaboración propia

R cuadrado (R^2), es una métrica estadística utilizada en el análisis de regresión para evaluar cuánta variabilidad en la variable dependiente puede ser explicada por las variables independientes, vale decir; mide qué tan bien el modelo de regresión se ajusta a los datos observados. Tiene valores que van desde 0 hasta 1, donde $R^2=0$ significa que el modelo no puede explicar nada de la variabilidad de los datos y todas las predicciones son equivalentes al valor promedio de la variable dependiente, y $R^2=1$ significa que el modelo explica toda la variabilidad de los datos y las predicciones coinciden perfectamente con los valores reales; consecuentemente, un R^2 más alto indica que el modelo es capaz de capturar y explicar una mayor cantidad de la variación en los datos observados. En la Tabla 3, se presenta la bondad de ajuste de modelos de regresión de árboles de decisión potenciados por gradientes para la evaluación de factores en la determinación del nivel de equidad de ingresos por pensiones otorgados por el sistema previsional peruano para el periodo 2022, donde se observa que el modelo con mayor coeficiente de determinación fue el Extreme Gradient Boosting (XGBoost) con R^2 de 0.897 (debiendo ser superior a 0.85 para ser considerado un modelo con buena bondad de ajuste), a comparación de LightGBM (0.470) y CatBoost (0.759).

Determinación de factores de mayor impacto sobre los ingresos

XGBoost, se sustenta en generar múltiples modelos secuenciales de predicción “sencilla”, y cada nuevo modelo toma el resultado del modelo anterior, haciendo que los resultados obtenidos en cada secuencia sean cada vez más “robustos”, y, por tanto, obteniendo en cada iteración resultados más exactos. Al aplicar este modelo mediante el software R v4.2.2, sobre la data publicada en la ENAHO, se obtuvieron los siguientes resultados:

Figura 2. Significancia de factores de equidad de ingresos por pensión



Fuente: Elaboración propia

Estos resultados indican que a menor nivel de estudio los ingresos por pensiones tienden a ser menores. Por ejemplo, los pensionistas con estudios superiores incompletos, tienen ingresos que superan en S/ 179.83 de aquellos que tienen estudios no superiores completos -escala inmediata anterior-. Esto se explica fundamentalmente porque las personas con un nivel de estudios más elevado suelen acceder a trabajos que requieren habilidades especializadas y conocimientos avanzados, por lo que suelen estar mejor remunerados. Dado que las personas con niveles de educación más altos tienen salarios más altos en promedio, sus contribuciones también serán más altas; como resultado, el cálculo de sus pensiones estará basado en un monto de contribuciones más sustancial, lo que podría resultar en una pensión más elevada. Por otro lado, las personas con niveles de educación más altos también pueden tener más oportunidades de ascenso y promoción en sus trabajos; esto puede llevar a un aumento gradual en sus ingresos a lo largo de su carrera, lo que a su vez influye en las contribuciones al sistema de pensiones y en la base de cálculo para su pensión futura. Finalmente, también se podría decir que los individuos con educación superior a menudo tienen acceso a trabajos más estables y de mayor calidad, lo que puede resultar en carreras laborales más prolongadas y contribuciones al sistema de pensiones durante más tiempo; contribuyendo a acumular un historial de contribuciones más amplio, lo que puede impactar positivamente en el monto de la pensión al momento de jubilarse.

En esta misma corrida de *machine learning*, aparece como segundo factor de importancia el lugar en el que se desempeñó laboralmente el pensionista (Lima metropolitana, resto del país) siendo que aquellos pensionistas

que trabajaron en el resto del país tienen ingresos inferiores en S/ 123.25 que aquellos que trabajaron en Lima Metropolitana. Respecto a este factor, se puede señalar que Lima Metropolitana suele tener un costo de vida más elevado en comparación con otras regiones del país; los gastos asociados con vivienda, alimentos, transporte y otros servicios suelen ser más altos en una gran ciudad como Lima, esto significa que los trabajadores que han laborado en Lima Metropolitana podrían haber enfrentado mayores gastos a lo largo de su vida laboral en comparación con aquellos que trabajaron en áreas con un menor costo de vida; sin embargo, las remuneraciones en Lima Metropolitana tienden a ser más altas para compensar el mayor costo de vida. Esto significa que, los pensionistas que trabajaron en Lima podrían experimentar una menor diferencia entre sus ingresos por pensión y los gastos necesarios para mantener su calidad de vida, en comparación con aquellos que trabajaron en áreas con un costo de vida más bajo.

Como tercer factor de importancia se encuentra la edad, con coeficiente estimado de 119.85 (68 años), esto quiere decir que por cada año de vida los ingresos por pensiones disminuyen en promedio S/ 119.85. En relación a estos resultados, se debe mencionar que la edad del pensionista puede influir en los ingresos por pensión debido a los gastos médicos adicionales que tienden a aumentar con la edad, los pensionistas mayores podrían enfrentar mayores costos de atención médica y una mayor vulnerabilidad financiera en comparación con los más jóvenes. Estos factores pueden afectar su capacidad para mantener su calidad de vida después de cubrir los gastos médicos y otros costos de vida, lo que podría requerir un ingreso por pensión más alto para garantizar su bienestar en la jubilación.

Como cuarto factor de importancia se encuentra el género del pensionista donde el coeficiente estimado fue de 72.08 (hombre), esto quiere decir que los hombres tienen en promedio S/ 72.08 más de ingresos por pensión que las mujeres. Respecto a esto, podemos mencionar que, en muchos contextos, existe una brecha salarial de género, lo que significa que las mujeres tienden a ganar menos que los hombres por el mismo trabajo o por trabajos de valor similar, esta brecha salarial se refleja en las contribuciones que las mujeres realizan al sistema de pensiones a lo largo de su vida laboral, lo que obviamente puede dar como resultado una base de cálculo más baja para sus pensiones. Por otro lado, las mujeres a menudo enfrentan interrupciones en sus carreras laborales debido a responsabilidades familiares, como el cuidado de los hijos o familiares mayores; estas interrupciones pueden resultar en períodos de ingresos más bajos o en la falta de contribuciones al sistema de pensiones durante ciertos periodos, afectando directamente el monto de la pensión. Así mismo; las mujeres tienden a tener una mayor esperanza de vida en comparación con los hombres, a medida que las mujeres viven más tiempo en la jubilación, es posible que necesiten una pensión más alta para cubrir los gastos durante un período más prolongado.

El quinto factor en importancia es el tipo de sector al que pertenece la organización en la que trabajó el pensionista, resultando el coeficiente estimado de 19.92 (entidad pública), esto indica que jubilarse trabajando en una entidad pública mejora los ingresos por pensiones en S/ 19.92. Se podría decir que, en algunos casos, el sector público puede ofrecer salarios y beneficios más atractivos en comparación con el sector privado, los empleados del sector público pueden tener acceso a salarios más estables, y mejores prestaciones. El sector público a menudo se caracteriza por una mayor estabilidad laboral en comparación con el sector privado, los empleados del sector público podrían tener carreras laborales más prolongadas y contribuir durante más tiempo al sistema de pensiones; esto podría resultar en un historial de contribuciones más amplio y, por lo tanto, en una base de cálculo más sólida para la pensión.

Los demás factores resultantes en la misma corrida de datos aplicando *machine learning* no fueron considerados importantes debido a los bajos coeficientes estimados (en valor absoluto inferiores a 16).

Corroboración de hipótesis de investigación

En esta investigación se declaró como hipótesis principal, que la equidad en la distribución de ingresos por pensiones en el sistema previsional peruano entre 2012 y 2022 ha sido significativamente influenciada por factores socioeconómicos y demográficos específicos, resultando en disparidades notables. Los factores socioeconómicos y demográficos se refieren a características de una población que pueden influir en su comportamiento, necesidades y dinámica. Los factores socioeconómicos considerados por el investigador son: el monto de pensión, tipo de entidad laboral (sector público o privado), zona geográfica en la que reside, y nivel de educación. Los factores demográficos considerados son: edad del pensionista, y género.

La diferencia en los costos de vivienda entre Lima y otras regiones del país puede tener un impacto significativo en la cantidad real de dinero que un pensionista puede gastar; en Lima, los costos pueden ser más altos, y si un pensionista de la AFP (con una pensión promedio más alta) vive en Lima, sus gastos de vivienda podrían consumir una mayor proporción de su pensión que alguien en la ONP viviendo fuera de Lima, esto crea una disparidad en la cantidad de dinero disponible para otros gastos esenciales.

Los gastos del hogar, como servicios públicos y mantenimiento, también varían según la región y el tipo de propiedad en la que vive el pensionista; la capacidad de mantener una calidad de vida aceptable dependerá de

cuánto de su pensión se destine a estos gastos, la inequidad puede surgir de diferencias en la eficiencia y costo de los servicios en diferentes regiones, así como de diferencias entre los dos subsistemas de pensiones, con los pensionistas de la AFP posiblemente teniendo más capacidad para cubrir estos costos.

Los costos de atención médica y la calidad de los servicios de salud también pueden variar significativamente en Perú, y esto se refleja en la equidad entre los pensionistas; los pensionistas de la AFP podrían tener acceso a mejores servicios de salud privados o mayores ahorros para cubrir estos costos, mientras que los de la ONP podrían depender más de los servicios de salud públicos, que pueden variar en calidad y disponibilidad según la región.

Estos diferentes factores contribuyen a la inequidad entre los pensionistas en Perú al crear variaciones en los gastos esenciales en función de la ubicación y del subsistema de pensiones al cual pertenecen; la vivienda, el hogar y la salud son áreas vitales que consumen una proporción significativa de los ingresos de una persona jubilada, y las diferencias en estos gastos se magnifican por las disparidades regionales y las diferencias entre los sistemas de AFP y ONP, la combinación de estos factores puede dar lugar a una experiencia muy diferente de la jubilación según dónde y cómo vive una persona, y qué tipo de pensión recibe. Esto podría ser una llamada a revisar cómo el sistema de pensiones podría ser reformado o ajustado para reducir estas disparidades y asegurar una jubilación más equitativa para todos.

CONCLUSIONES

- Se ha constatado que la equidad en la distribución de ingresos por pensiones en el sistema previsional peruano (2012-2022) ha sido significativamente influenciada por factores socioeconómicos y demográficos específicos, lo que ha resultado en disparidades notables. Este hallazgo subraya la complejidad del sistema previsional y la necesidad de considerar múltiples dimensiones en la formulación de políticas.
- Los pensionistas en diferentes zonas geográficas experimentan variaciones significativas en sus ingresos por pensiones. Esta disparidad regional indica la necesidad de políticas que aborden específicamente las desigualdades geográficas para garantizar una distribución más equitativa de los recursos previsionales.
- La naturaleza de la entidad laboral (pública o privada) donde trabajó el pensionista influye considerablemente en la cuantía de sus pensiones. Este resultado sugiere que las diferencias estructurales entre los sectores público y privado tienen un papel clave en la determinación de los beneficios previsionales.
- Se observa una correlación significativa entre el tipo de sistema previsional (público o privado) receptor de los aportes y la cantidad de ingresos que recibe el pensionista. Esto resalta la importancia de evaluar y potencialmente reformar las estructuras y políticas de ambos sistemas para lograr una distribución más equitativa.
- El género del pensionista es un determinante clave en la disparidad de los ingresos por pensiones. Este hallazgo evidencia la existencia de brechas de género en el sistema previsional y la necesidad de implementar medidas para abordar estas desigualdades.
- El nivel educativo alcanzado por los pensionistas afecta significativamente sus ingresos por pensiones. Este aspecto subraya la interconexión entre la educación y la seguridad económica en la vejez, sugiriendo la importancia de políticas educativas y laborales inclusivas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, J., Sánchez, R., & Tuesta, D. (2014). Un modelo para el sistema de pensiones en el Perú: Diagnóstico y recomendaciones. *Estudios Económicos*(27), 81-98.
- Arrieta, A., Jaramillo, M., Prieto, L., Seinfeld, J., De la Torre, A., & Tuesta, D. (2017). *Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro de desempleo*. Lima: Comisión de Protección Social.
- Asociación de AFP. (13 de Setiembre de 2022). *Asociación de AFP: Estadísticas*. <http://estadisticas.asociacionafp.pe/ActiveAffiliatesAccordingAfp>
- Banco Mundial. (13 de Setiembre de 2022). *Banco Mundial Datos*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.FE.IN?view=chart>
- Bernal, N. (2016). Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México. *Apuntes*, XLIII(79), 79-128. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21678/apuntes.79.867>
- Breiman, L., Friedman, R., Olshen, A., & Stone, J. (1984). *Classification and Regression Trees*. Hall/CRC.
- Brower Beltramin, J. (2020). La Justicia como equidad. Una reformulación. *Lus et Praxis*, 597-600.
- Cardona, D., & Peláez, E. (2012). Envejecimiento poblacional en el siglo XXI: oportunidades, retos y preocupaciones. *Salud Uninorte*, 335-348.
- Cenas Rodríguez, S. (2019). *Desigualdad del ingreso en el Perú: 1997-2017*. Universidad Nacional de Trujillo.
- Chávez Jorge, D. (2018). *Gasto público y desigualdad de ingreso: Perú, 1997-2017*. Lima: Universidad César Vallejo.
- Collier, A. (2016). *Data Management for Researchers*.

- Congreso de la República del Perú. (5 de Mayo de 2016). LEY N° 30478. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-el-articulo-40-y-la-vigesimo-cuarto-disposi-ley-n-30478-1398360-6/>
- Couture de Troismonts, R. (1975). *Manual de técnicas de documentación*. Marymar.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Los tres mundos del estado del bienestar*. Edicions Alfons el Magnanim. <https://doi.org/84-7822-097-6>
- Espinoza, E. (2018). La hipótesis en la investigación. *Mendive*, 122-139. <https://doi.org/1815-7696>
- Fabrigar, L. (1999). Evaluating the use of Exploratory Factor Analysis in Psychologic Research. *Psychological Methods*, 272-299.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (13 de Setiembre de 2022). *Envejecimiento de la población*. <https://www.unfpa.org/es/envejecimiento-de-la-poblacion>
- Freire, P. (2005). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores S.A. <https://doi.org/968-23-2589-7>
- Gestión, R. (8 de Junio de 2020). Perú será el país con mayor caída de PBI en Sudamérica este año, según BM. *Gestión*, pág. 4.
- Gómez Pérez. (2015). *Introducción a la metodología de la investigación científica*.
- Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Baptista Lucio. (2021). *Metodología de la Investigación*.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill. <https://doi.org/978-1-4562-2396-0>
- Hoyos Gómez, D. (2008). Elementos para una teoría de justicia: una comparación entre John Rawls y Amartya Sen. *Desafíos*, 156-181.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Estadísticas*. Encuesta Nacional de Hogares: <https://www.inei.gob.pe/>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (3 de noviembre de 2022). *ENAHO, Condiciones de vida en el Perú*. <https://m.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/condiciones-de-vida/1/#lista>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (3 de noviembre de 2022). *Ficha Técnica de la Encuesta Nacional de Hogares 2017*. <http://inei.inei.gob.pe/inei/srienaho/Descarga/DocumentosMetodologicos/2017-55/FichaTecnica.pdf>
- MARKA Investigación. (3 de noviembre de 2022). *Blog de MARKA Investigación*. <https://markainvestigacion.wordpress.com/>
- Marshall, T., & Bottomore, T. (2023). *Ciudadanía y clase social*. Alianza Editorial. <https://doi.org/9788411481809>
- McKinney, W. (2017). *Python for Data Analysis: Data Wrangling with Pandas, NumPy, and IPython*. O'Reilly Media.
- Mesa-Lago, C. (2022). Desempeño de pensiones privatizadas en América Latina, 1980-2020: el caso de México. *El Trimestre Económico*, LXXXIX(355), 755-794. <https://doi.org/10.20430/ete.v89i355.1477>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2004). *Los Sistemas de Pensiones en Perú*. Lima: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales.
- Murphy, T. (2016). Dos teorías sobre la justicia social. *Economía*, 78-89.
- Nunnally, J., & Bernstein, I. (1994). *Psychometric theory*. New York: McGraw-Hill.
- Nussbaum, M. (1992). Human functioning and social justice: in defense of aristotelian essentialism. *Political theory*, 20(2), 202-246.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano*. Espasa Libros. <https://doi.org/978-84-493-0988-5>
- OCDE. (2021). *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. París: OCDE.
- Oficina de Normalización Previsional. (13 de setiembre de 2022). *Sistema previsional y sus actores*. https://www.onp.gob.pe/pensiones_peru_onp/sistema_previsional
- Organismo de Estados Americanos. (13 de setiembre de 2022). *Tratados multilaterales*. https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp
- Organización Mundial de la Salud. (9 de noviembre de 2022). *Envejecimiento y salud*. <https://www.who.int/es>
- Otero-Bahamón, S., Álvarez-Altamiranda, L., Sampayo, A., & Alvis, J. (2022). *Trayectorias divergentes de la desigualdad en las ciudades intermedias: el rol de las pensiones y las ayudas en la reducción de la desigualdad de ingresos*. Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. <https://doi.org/10.18046/recs.iEspecial.4932>
- Palomar, J. (9 de noviembre de 2022). *Etimologías Filosóficas*. *Etimologías Filosóficas*: <http://etimologiaspalomar.blogspot.com/2011/10/equidad.html>
- Peterson, R. (2000). Meta-Analysis of Variance Accounted for and Factor Loadings in Exploratory Factor Analysis. *Marketing Letters*, 261-275.
- Quinn Patton, M. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods*.
- Ramirez, T. (2010). *Como hacer un proyecto de investigacion*. Caracas: Editorial Panapo. <https://doi.org/980-733903-2>
- Rawls, J. (1999). Justicia como equidad. *Revista española de control*, 129-158.
- Rawls, J. (2012). *Teoría de la justicia*. México D.F.: FCE - Fondo de Cultura Económica. <https://doi.org/607-16-0903-8>

- Rodríguez López, M. (2018). *Diseño y validación de un índice focalizado y compuesto basado en el índice de concentración para la medición de inequidad en salud*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez Weber, J. (2014). *La economía política de la desigualdad de ingreso en Chile, 1850-2009*. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República.
- Rodríguez, M. (2015). Reseña de libro *La idea de justicia* de Amartya Sen. *Recerca : revista de pensament i anàlisi*, 17(7), 129-147. <https://doi.org/10.6035>
- Rosas Febres, M. (2018). *Inequidad dentro de la equidad, pagos informales durante la atención de los afiliados al seguro integral de salud 2008 a 2010*. Universidad Peruana Cayetano Heredia.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. 2000, Editorial Planeta S.A. <https://doi.org/950-49-0473-4>
- Silva, Y. (2017). *Igualdad, equidad, derecho y justicia en el régimen pensional colombiano*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Smith, J., Johnson, A., & Rodríguez, M. (2019). Comparative analysis of programming languages for efficient data collection from structured databases. *Data Science*, 10(3), 345-362.
- Social, C. d. (2017). *Propuestas de reforma en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro de desempleo*. Lima: CPS.
- Stilman, G. (5 de Octubre de 2022). *Justicia de justicias: Ética universal y progreso moral en un mundo plural*. https://www.academia.edu/11274307/Justicia_de_justicias_Etica_universal_y_mejoramiento_moral_en_un_mundo_plural
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (13 de Setiembre de 2022). *Comisiones y Primas de Seguro del SPP*. https://www.sbs.gob.pe/app/spp/empleadores/comisiones_spp/paginas/comision_prima.aspx
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (14 de Setiembre de 2022). *SBS para ciudadanos*. <https://www.sbs.gob.pe/usuarios/informacion-de-pensiones/otros-beneficios-del-spp/entrega-de-hasta-el-955-del-fondo-de-pensiones>
- UCLA, I. f. (16 de julio de 2020). *A practical introduction to factor analysis: Exploratory factor analysis*. <https://stats.idre.ucla.edu/spss/seminars/introduction-to-factor-analysis/a-practical-introduction-to-factor-analysis/>
- Unidas, N. (2020). *El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*. New York: Naciones Unidas.
- Urbano-Guzmán, M. (2014). El concepto de igualdad en algunas teorías contemporáneas de la justicia. *Criterio libre jurídico*, 123-139.
- Varea, J. (15 de Junio de 2020). ¿Cómo afectará la crisis de la Covid-19 a nuestro sistema de pensiones? *La Vanguardia*, pág. 7.
- Vickery, B. (1970). *Techniques of information retrieval*. Londres: Butterworths.
- Vidal, P. F. (2009). *La teoría de la justicia social en Rawls*. Universidad Federal de Rio de Janeiro.
- Yamada, G., Castro, J., & Oviedo, N. (2016). *Revisitando el coeficiente de Gini en el Perú: El rol de las políticas públicas en la evolución de la desigualdad*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Yin, R. (2014). *Case Study Research, Design and Methods*.

POR EL CAMINO DEL DIÁLOGO GREMIAL: GESTIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL RELACIONADA CON EL TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA (PERÚ, 2019-2022)

ON THE ROAD TO TRADE UNION DIALOGUE: MANAGEMENT OF SOCIAL CONFLICTS RELATED TO ROAD FREIGHT TRANSPORT (PERU, 2019-2022)

Recibido: 27 de mayo de 2024 | Aprobado: 9 de julio de 2024

JULIO EDUARDO CHUMPTAZI RAMÍREZ¹
JECHUMPTAZIFL@FLACSO.EDU.EC
ORCID: 0000-0003-3519-9761

RESUMEN

La conflictividad social relacionada con los transportistas de carga por carretera es escasa en número. Sin embargo, en algunos de sus episodios se generaron pérdidas económicas de hasta S/ 9600 millones, pérdida de vidas humanas, afectaciones a 16 mil pacientes con Covid-19 y a la vulneración de derechos de la ciudadanía. Entre 2019 y 2022, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones abordó estos conflictos a través del diálogo gremial. Por esto, vale la pena indagar en el funcionamiento de este mecanismo. Con este propósito se diseñó un estudio cualitativo de teoría fundamentada emergente. Específicamente, se realizó una investigación documental de la información producida por el ministerio, la Defensoría del Pueblo y los medios de comunicación. Se encontró que la interacción con los gremios de transporte de carga producida en la esfera pública, permitió a los agentes del Estado implementar la estrategia de gestión del diálogo con un modelo cooperativo y tácticas de negociación competitiva enfocadas en disolver las acciones de protesta. Se concluye que la institucionalización de este proceso consolidó el diálogo gremial y reformuló las dinámicas y las relaciones entre los agentes del Estado peruano y los gremios de transporte de carga. De este modo, el diálogo gremial abrió la puerta para una esfera pública que es la arena de disputas y consensos de carácter más político.

Palabras clave: conflicto social; gestión; Estado; sociedad civil; transporte por carretera

ABSTRACT

Social conflict related to road freight transporters is few in number. However, in some of its episodes, economic losses of up to S/ 9.6 billion, loss of human lives, affectations to 16 thousand patients with Covid-19 and the violation of citizens' rights were generated. Between 2019 and 2022, the Ministry of Transport and Communications addressed these conflicts through union dialogue. For this reason, it is worth investigating the operation of this mechanism. For this purpose, a qualitative emerging grounded theory study was designed. Specifically, a documentary research was conducted based on information from the ministry, the Ombudsman's Office and the media. It was found that the interaction with freight transport unions produced in the public sphere allowed State agents to implement the dialogue management strategy with a cooperative model and competitive negotiation tactics focused on dissolving protest actions. It is concluded that the institutionalization of this process consolidated the union dialogue and reformulated the dynamics and relationships between the agents of the Peruvian State and the freight transport unions. In this way, union dialogue opened the door to a public sphere that is the arena for disputes and consensus of a more political nature.

Keywords: Social conflicts, Management, State, Civil society, Road transport

¹ Licenciado en Antropología, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

INTRODUCCIÓN

El Estado peruano enfrenta el importante reto de atender la creciente conflictividad social en el país. La Defensoría del Pueblo (2020, pp. 10 y 15) señala que en diciembre de 2019 se registraron 133 conflictos sociales activos y 2 casos resueltos, en diciembre de 2020 se registraron 146 activos y 1 resuelto, en diciembre de 2021 se registraron 148 activos y 0 resueltos, en diciembre de 2022 se registraron 160 activos y 0 resueltos (2022e, pp. 12 y 16), y en diciembre de 2023 se registraron 168 activos y 3 resueltos (2023, pp. 13 y 18).

La revisión de estos datos indica que los conflictos sociales relacionados con el transporte de carga son escasos. Esta apariencia contrasta con el gran impacto social y económico que tuvieron sus acciones de protesta. El Poder Ejecutivo implementó acciones para resolver el escalamiento y crisis de esta conflictividad. De esta forma intentó que no se interrumpieran las principales actividades económicas y la provisión de productos de primera necesidad. Sin embargo, los mecanismos de gestión implementados no siempre encaminaron estas disputas hacia soluciones para los problemas de fondo que generan el conflicto.

Las actuaciones del Gobierno peruano frente a estos casos ejemplifican la implementación de procesos de diálogo como mecanismo para gestionar los conflictos sociales. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), órgano del Poder Ejecutivo encargado de dirigir la política en transporte, buscó perfilar estrategias de intervención social para mantener la gobernabilidad sectorial frente a los futuros conflictos.

Para entender este escenario, se plantea que las interacciones entre los agentes estatales del sector y los representantes gremiales del transporte de carga en la esfera pública (Costa y Avritzer 2009) se conducen con una estrategia de gestión del diálogo (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021a), en la que se despliegan tácticas de negociación competitiva (Galdos Kajatt, 2000) enfocadas en disolver las acciones de protesta. Este mecanismo de gestión es denominado diálogo gremial.

Partiendo de este modelo, se desarrolla una investigación documental de los informes sociales del sector, los reportes de la Defensoría del Pueblo, y la información periodística disponible para identificar el abordaje del MTC en cada caso. Así, se busca comprender cómo se gestionó la conflictividad social relacionada con el transporte de carga por carretera a partir del diálogo gremial en el Perú, entre 2019 y 2022. A continuación, se expone el modelo analítico propuesto, y se describen los materiales y el método utilizado. Luego, se analizan las acciones de protesta, los gremios involucrados y sus demandas, así como el camino del diálogo gremial y su institucionalización. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

DESARROLLO

Interacciones entre Estado y sociedad civil en la esfera pública

La teoría política clásica, desde Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau hasta Hegel y Marx, diferenció gradualmente entre los conceptos de estado de naturaleza, Estado, mercado y sociedad civil. Los tres últimos son las esferas de acción social clásicas que giran en torno a lo político y no político. Actualmente, los agentes de la sociedad civil influyen con más fuerza en las acciones de los agentes estatales. Por este motivo, se necesita un concepto apropiado para entender el espacio intersticial que comunica a estas esferas, sin disolver su diferenciación.

Costa y Avritzer (2009, pp. 32 y 33) señalan que la esfera pública (un concepto de talante *habermasiano*) constituye ese espacio de mediación y equilibrio de las relaciones entre las tres esferas clásicas. En este, confluyen las voluntades colectivas de la sociedad civil expresadas como opinión pública que, en el marco democrático, influye políticamente en los decisores gubernamentales. En ese sentido,

[...] la esfera pública se refiere más adecuadamente a un contexto difuso de relaciones, en el cual se concretizan y se condensan intercambios comunicativos generados en diferentes campos de la vida social. Tal contexto comunicativo constituye una arena privilegiada para la observación de la manera como se procesan los cambios sociales, se reconfigura el poder político y cómo los nuevos actores sociales conquistan relevancia en la política contemporánea (Costa y Avritzer, 2009, p. 45).

En este espacio se posiciona la opinión pública como discurso no gubernamental de contrapeso a los ejercicios de poder que los agentes estatales imponen sobre las acciones de los agentes de la sociedad civil (Fraser, 1993, pp. 53-54). Sin embargo, esta influencia política es indirecta, porque las propuestas no siempre se incluyen en la formulación de políticas públicas. Esto limita las posibilidades reales de integrar elementos que reduzcan las desigualdades generadas por las prácticas políticas y de mercado.

Este enfoque sitúa la acción política como ejercicio de dominación y atributo exclusivo de la sociedad política [Estado]. Para superarlo, se requiere reconocer a la sociedad civil como un terreno de disputa que mantiene una relación estrecha y no subordinada con la esfera estatal (Mouffe, 1985, pp. 134, 137 y 141). Desde esta perspectiva, la sociedad civil no es una reserva moral o un espacio neutral y residual, sino una agencia política autónoma y dinámica que despliega iniciativas mancomunadas a través la esfera pública (Arditi, 2004, pp. 4 y 15-16).

En otras palabras, replantear los alcances de la acción política de la sociedad civil en la esfera pública implica comenzar a pensar en una arena política. Los conflictos desarrollados en su seno no se producen únicamente por el establecimiento de sentidos y legitimidades (hegemonía). También se disputa la capacidad efectiva de tomar decisiones sobre asuntos de carácter gubernamental y las acciones de protesta se convierten en instrumentos para exigir esa negociación. Los agentes del Estado responden con los instrumentos institucionales de sus respectivas unidades orgánicas. En el caso de la conflictividad social relacionada con el transporte de carga por carretera en el Perú, la agencia gubernamental encargada es el MTC.

La gestión del diálogo y el marco institucional peruano

La Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS) es la unidad orgánica del MTC que recomienda, diseña, implementa y acompaña los procesos de diálogo, mediación, negociación y cualquier otro mecanismo de intervención para garantizar gobernabilidad sectorial. El objetivo de sus intervenciones es la prevención, gestión y solución de las diferencias, controversias y conflictos sociales (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021d, arts. 93 y 94).

Esta oficina aplica la estrategia general de gestión del diálogo, consistente en “permitir a los actores identificar en conjunto alternativas para superar las causas del problema que los enfrenta y construir acuerdos para poner en práctica las alternativas identificadas” (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021a, p. 3). La estrategia se divide en dos etapas: 1) la prevención de tipo estructural y operativa para evitar que las diferencias y controversias escalen a conflictos (2021a, p. 6); y 2) el tratamiento a través de la gestión del conflicto social o el manejo de crisis para solucionarlos y transformarlos (2021a, p. 8).

La gestión del conflicto (potencial o manifiesto) es la herramienta para la articulación de acciones y conformación de espacios de diálogo. En estos se construyen alternativas de solución integrales y se mitigan los efectos negativos de la conflictividad social. Los instrumentos específicos se aplican de acuerdo a la dimensión, el contexto y las características de cada caso (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021a, p. 8). El detalle de los instrumentos se puede ver en la siguiente figura:

Figura 1. Instrumentos de tratamiento de conflictos en la gestión del diálogo



Fuente: elaborado por el autor con base en MTC 2021a.

La ODGS tiene la facultad de promover y conformar equipos *ad hoc* que dirijan, acompañen y asesoren los procesos de gestión del diálogo “frente a la importancia y complejidad de ciertas intervenciones de especial interés del Sector” (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021a, p. 9). En ese marco, la coordinación de diálogo gremial fue el equipo *ad hoc* encargado de asumir estas funciones de cara a la conflictividad social relacionada con los gremios de las diversas modalidades de transporte.

Estrategias de negociación en el marco del diálogo gremial

La negociación es el proceso comunicativo recíproco entre actores sociales con intereses compartidos u opuestos entre sí. Su objetivo es llegar a acuerdos que permitan obtener lo que esperan unos de otros (Fisher, Ury, y Patton, 2003, p. XVII). Los modelos de negociación más utilizados son el competitivo (ganador-perdedor), fundado en las posiciones de los actores, y el cooperativo (ganador-ganador), apoyado en sus intereses. Este último derivó en el modelo Harvard, que enfatiza los aspectos colaborativos y comunicacionales, así como los resultados satisfactorios para las partes (Galdos Kajatt, 2000, pp. 22-23 y 34; Parra V., Santiago J., Murillo M., y Atonal N., 2010, p. 4). En el proceso, los negociadores utilizan diferentes estilos, como la negociación inmediata, progresiva, o adaptativa (CETYS Educación Continua, 2021, párr. 3). Por otro lado, se elige la estrategia de negociación en base al contexto, los objetivos y el plazo planteado para el proceso y la consecución de resultados. Además, las partes involucradas analizan este conjunto de condiciones para darle forma final a la estrategia.

Independientemente del modelo elegido, es frecuente utilizar tácticas competitivas enfocadas en presionar al oponente. Para lograrlo, se recurre a las relaciones de poder, los plazos disponibles u otros elementos fácticos que permitan ganar ventajas en el proceso (Galdos Kajatt, 2000, p. 27). Existen 8 tácticas principales de este tipo: 1) “perder poco, ganar mucho”; 2) “policía bueno, policía malo” 3) en equipo; 4) por tiempo; 5) autoridad limitada o restringida; 6) presión del poder; 7) negociación racional; y 8) negociación distributiva (Galdos Kajatt, 2000, pp. 27-31). Las 4 últimas, suelen ser las más problemáticas.

La táctica de “autoridad limitada” aprovecha los límites (aparentes) de los negociadores para la aceptación de las propuestas o la suscripción de los acuerdos. El argumento más común es que existen instancias superiores que deben aprobarlos (Galdos Kajatt, 2000, p. 29). Por otro lado, los actores con mejores posiciones (políticas y económicas) ejercen la táctica de “presión del poder” sobre los actores rivales. Es una táctica que difícilmente puede ser contrarrestada. Por esto, se utiliza en la disputa de intereses muy importantes (Galdos Kajatt, 2000, p. 30).

La táctica de “negociación racional” busca las mejores alternativas en términos de costo y eficiencia para obtener el máximo beneficio para los intereses propios (Galdos Kajatt, 2000, p. 30). En cambio, la “negociación distributiva” pone en juego las posiciones de los actores. Con esto, busca concesiones mutuas que pueden conducir al consenso entre las partes, o al fracaso de la negociación. En muchas ocasiones, esta táctica se aplica en la parte final de los procesos con modelo cooperativo (Galdos Kajatt, 2000, p. 31).

En el caso de la conflictividad social relacionada con el transporte de carga por carretera en el Perú, los representantes del MTC desplegaron la estrategia de gestión del diálogo en sus interacciones con los gremios de transportistas de carga en la esfera pública, para mitigar las disputas generadas en esa arena política. Como parte de esta estrategia, la ODGS implementó 3 instrumentos específicos de la herramienta de gestión del conflicto: 1) un equipo *ad hoc*; 2) espacios de diálogo; y 3) grupos de trabajo.

Estos instrumentos se aplicaron para disolver las acciones de protesta de los agentes de la sociedad civil involucrados. Por esto, el proceso se desarrolló con un modelo cooperativo en el que se desplegaron tácticas de negociación competitivas. La autoridad limitada, presión del poder, negociación racional y negociación distributiva fueron las más utilizadas en ese esquema. Se denomina diálogo gremial a este amplio mecanismo de gestión de la conflictividad del que emergen nuevas dinámicas y relaciones que se despliegan en la esfera pública.

Investigación documental de conflictos en transporte de carga

El estudio fue realizado con un diseño cualitativo de teoría fundamentada, caracterizado por utilizar los datos de la investigación para construir sus enunciados teóricos. De este modo, el fenómeno se comprende por el proceso, y no tanto por lo establecido en trabajos precedentes sobre el problema (Hernández Sampieri, Fernández Collado, y Baptista Lucio, 2010, p. 493). Así mismo, se utilizó un sub diseño emergente que no constriñe la construcción teórica a categorías cerradas, sino que la erige desde codificaciones abiertas e interconexiones categoriales explicadas por el investigador (Hernández Sampieri et al., 2010, p. 497).

En términos específicos, se desarrolló una investigación documental a través de “métodos y técnicas de búsqueda, procesamiento y almacenamiento de la información contenida en los documentos, [...] y la presentación sistemática, coherente y suficientemente argumentada de nueva información en un documento científico” (Tancara Q., 1993, p. 94). Así mismo, se consideró que los documentos producidos por investigadores (ensayos, monografía, informes y otros) pueden ser considerados fuentes primarias porque brindan nuevos conocimientos

y perspectivas sobre los hechos estudiados (Tancara Q., 1993, pp. 101-102). En ese sentido, se recopilaron, sistematizaron y analizaron las siguientes fuentes de información:

- Reportes mensuales de conflictos sociales elaborados por la Defensoría del Pueblo entre 2019 y 2023. Estos documentos son de acceso público a través del sitio web de esta entidad.
- Sistematización del proceso de diálogo con los transportistas de carga desarrollado en 2019 y 2020 (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021c).
- Informes sobre las acciones de protesta de los gremios de transporte en 2022 y 2023, elaborados por el autor durante su rol como especialista social de la ODCS. Estos documentos fueron obtenidos a través del mecanismo de acceso a la información pública (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019b, arts. 10 y 11), canalizado por el MTC como derecho de petición administrativa (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019a, art. 117).
- Información periodística sobre las acciones de protesta ocurridas entre 2019 y 2023, publicada en los sitios web de las entidades estatales, y de los medios de comunicación nacionales y del extranjero.

A partir de estos datos se analizó la estrategia social, las acciones ejecutadas y los resultados obtenidos mediante el mecanismo de diálogo gremial aplicado por el MTC de cara a las acciones de protesta relacionadas con el transporte de carga por carretera entre 2019 y 2022.

DISCUSIÓN

Acciones de protesta de los transportistas de carga (2019-2022)

La conflictividad social relacionada con los transportistas de carga es escasa, si la comparamos con otros tipos de conflicto social. En el 2019 se registró 1 conflicto activo de alcance multirregional (febrero-noviembre) relacionado con esta modalidad (Defensoría del Pueblo, 2019, pp. 9 y 87). En 2021, se registró 1 caso (marzo) nacional (Defensoría del Pueblo, 2021, pp. 8 y 86) que confluyó con 1 nuevo caso (marzo-noviembre) en el 2022. Ese año, también se registró 1 caso multirregional (Defensoría del Pueblo, 2022a, pp. 11, 13, 108-109 y 111) que estuvo activo durante todo el 2023 (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 104).

La mayor manifestación de crisis en estos conflictos sociales fueron las 7 acciones de protesta (paros nacionales) lideradas por los gremios de transportistas de carga entre 2019 y 2022. Además, las organizaciones gremiales convocaron otras 4 acciones de protesta (2020 y 2021) que no se llegaron a concretar (Autor, 2023, pp. 2-3). El detalle de estas acciones se puede apreciar en la siguiente figura:

Figura 2. Acciones de protesta y convocatorias (2019 - 2022)



Fuente: elaboración propia con base en Autor (2023).

El primer paro de transportistas (febrero de 2019) fue de alcance nacional, con alta repercusión en los departamentos de Tacna, Arequipa, Áncash, La Libertad y Piura. Los transportistas bloquearon vías y apagaron motores como medida de protesta en zonas estratégicas del país. Se calcula que, en los 6 días que duró el paro las pérdidas económicas en exportaciones alcanzaron los US\$ 258 millones (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021c, p. 187). El segundo (enero de 2021) no tuvo mucho alcance porque fue convocado durante la pandemia del Covid-19, y se focalizó en Arequipa (Pari, 2021, párrs. 1 y 2).

En el tercero (marzo de 2021) se bloquearon vías y realizaron marchas, apagado de motores y enfrentamientos con la policía. Fueron 6 días de paralización del comercio, desabastecimiento de combustibles y escasez alimentos para las familias. Además, la provisión limitada de oxígeno medicinal comprometió la vida de 16 mil pacientes con Covid-19 durante los 6 días del paro. Repercutió en 21 departamentos, especialmente en Ayacucho, Loreto, Junín, La Libertad, Tacna, Ayacucho y Apurímac (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 86).

El cuarto (marzo-abril de 2022) se articuló con el paro nacional agrario y repercutió con más fuerza en Puno, Cusco, Chimbote, Callao, Apurímac, Junín, San Martín, Cajamarca, Lima (Huaral), Áncash y Arequipa (Defensoría del

Pueblo, 2022a, p. 110). Los manifestantes bloquearon vías en múltiples puntos (Autor, 2022, p. 9) y se enfrentaron con la policía. Esta violencia costó la vida de 5 personas. Así mismo, durante los 5 días de paro 2/3 de la mercadería no llegó a los mercados y se generaron S/ 9600 millones de pérdidas (Espinoza, 2022, párrs. 4 y 5).

En el quinto (junio-julio de 2022) repercutió en Lima Metropolitana, Callao y Piura, Arequipa, Apurímac, San Martín y Cajamarca. Las movilizaciones, plantones y bloqueos momentáneos de vías no afectaron el tránsito vehicular (Defensoría del Pueblo, 2022b, p. 113), pero se calculan pérdidas de US\$ 60 millones en sus 3 días de duración (Infobae, 2022b, párr. 5). El sexto (julio de 2022) repercutió en Arequipa, Cusco, Lambayeque, Puno, Ayacucho, Piura, Abancay y Tacna (La República, 2022b, párrs. 7 y 8). Se bloquearon vías y realizaron plantones, apagado de motores al lado de las vías y quema de llantas (Defensoría del Pueblo, 2022c, p. 101).

Finalmente, el séptimo (noviembre de 2022) también coincidió con un paro nacional agrario. Los manifestantes bloquearon vías en Apurímac, Ayacucho, Cusco, Ica, La Libertad, Puno, Arequipa, Junín, Áncash y Piura. Así mismo, realizaron concentraciones y apagado de motores en Lambayeque, Lima, Tacna y Tumbes (Defensoría del Pueblo, 2022d, pp. 103-104). En consecuencia, en los 7 días que duró este paro el flujo de mercancías hacia los puertos del Callao, Ilo, Matarani, Salaverry y Paita fue interrumpido, generando pérdidas calculadas en US\$ 175 millones en exportaciones (Gana Más, 2022, párr. 1).

Gremios involucrados y sus principales demandas

Los micro y pequeños transportistas de carga fueron los principales ejecutores de las acciones de protesta entre 2019 y 2022. Estos actores no necesariamente formaban parte de los gremios que las convocaron. Sin embargo, las organizaciones gremiales utilizaron estas medidas en su repertorio de negociación con el Estado peruano. Por este motivo, es importante identificar a los gremios que lideraron las acciones de protesta. En la siguiente tabla, se detalla una lista de los principales involucrados en cada una de ellas:

Tabla 1. Principales gremios involucrados en las acciones de protesta

| Año | Mes | Gremio o grupo gremial |
|------|-------------------|--|
| 2019 | Febrero | Gremio Nacional de Transportistas y Conductores del Perú (GNTC Perú), Gremio Nacional de Transportistas y Conductores de Arequipa (GNTC Arequipa), Unión Regional de Transportistas de la Macro Región Norte (URT Macro Norte), Unión Nacional de Transportistas Dueños de Camiones del Perú (UNT Perú), Gremio de Transportes y Logística Perú & América (GLT), Unión Nacional de Transportistas del Callao (UNT Callao), Unión de Choferes del Callao (UCC), Unión Nacional de Transportistas de Pisco (UNT Pisco), Asociación Nacional del Transporte Terrestre de Carga (ANATEC) y Sindicato de Choferes Camioneros de Arequipa (SCC Arequipa) |
| | Enero | GNTC Arequipa y Asociación de Transportistas del Perú (ASOTRAPE). |
| 2021 | Marzo | ASOTRAPE, GNTC Perú, GNTC Arequipa, UNT Perú, ANATEC, GLT y Asociación de Empresas de Transporte Interprovincial del Perú (COTRAP-APOIP)* |
| | Anuncio octubre | Consejo Nacional de Transporte Terrestre (CNTT), Unión de Transportistas de Carga Pesada de Tacna (UTC Tacna), Asociación de Transportistas de Cargas Especiales del Perú (ATCEP), UNT Perú, COTRAP-APOIP* y Asociación Peruana de Transporte Turístico (APTTUR)** |
| | Anuncio noviembre | Confederación de Transportistas Terrestres del Perú (CTT Perú), ANATEC, URT Macro Norte, GNTC Perú, GLT, Unión de Gremios de Transporte Multimodal del Perú (UGTRANM)*** y Confederación Nacional de Transportistas en Auto Colectivo (CNTC)**** |
| 2022 | Marzo | Frente Nacional de Transportistas y Conductores de Carga Pesada (Frente Nacional), Gremio de Transportistas y Conductores del Perú (GTC del Perú) y GNTC-Perú |
| | Junio | UNT Perú, GNTC Perú, ANATEC, URT Macro Norte y SCC Arequipa |
| | Julio | Frente Nacional |
| | Noviembre | Alianza Nacional de Gremios de Transporte de Carga del Perú (Alianza Gremial) y Frente Nacional |

Fuente: elaboración propia con base en Defensoría del Pueblo (2019, 2021, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d), Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2021c), Pari (2021), y Autor (2022, 2023).

Nota: *gremio de transporte interprovincial de pasajeros, **gremio de transporte multimodal, ***gremio de transporte en auto colectivo.

El camino del diálogo gremial

La conflictividad social relacionada con el transporte de carga por carretera fue atendida por los agentes gubernamentales del MTC mediante la estrategia de gestión del diálogo. La conformación del equipo *ad hoc* de diálogo gremial permitió establecer canales de comunicación directa para difundir las acciones realizadas por el Ejecutivo y anticipar las acciones de protesta de los gremios de transporte. El trabajo previo facilitó la articulación de acciones conjuntas con otros sectores del Ejecutivo. Así mismo, permitió establecer espacios de diálogo más concretos con los representantes gremiales.

En el espacio de diálogo del primer paro, las negociaciones duraron 3 días, desde la primera reunión (21/02/2019) hasta la suscripción del acta (23/02/2019) que puso fin a la acción de protesta (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021c, p. 187). El diálogo con los gremios de transporte se mantuvo activo durante ese año y el siguiente. Esto evitó nuevos conflictos y acciones de protesta a nivel regional y nacional durante todo el 2020 (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021b, pp. 77-78).

El segundo paro (enero 2021), no requirió un espacio de diálogo específico o la firma de nuevos acuerdos. Por otro lado, en tercer paro se instaló un espacio (19/03/2021) que culminó al día siguiente con la suscripción del acta (20/03/2021) y el final de la acción de protesta. Ese año se instalaron otros espacios de diálogo que evitaron la ejecución de nuevas acciones de protesta, gracias a la suscripción de 2 actas (24/10/2021 y 06/11/2021) que adsorbieron los acuerdos precedentes (Autor, 2022, pp. 9 y 12).

En el marco del cuarto paro, se desarrollaron 3 reuniones virtuales con los gremios de transporte de carga (28, 29 y 31/03/2022) que posibilitaron la instalación de un nuevo espacio de diálogo. Las negociaciones iniciaron en Arequipa (01/04/2022), y culminaron en Lima (03/04/2022) con la suscripción del acta correspondiente y su adenda. En paralelo, se suscribió el acta con los transportistas y agricultores en Huancayo (02/04/2022). De esta forma, se puso fin a la acción de protesta (Autor, 2022, pp. 13-14).

Antes del quinto paro se realizó una reunión informativa con los representantes del Frente Nacional en Arequipa (21/06/2022). Estos gremios descartaron su participación en el paro (Infobae, 2022a, párr. 1). En Lima se realizó una reunión informativa con UNT Perú y otros gremios convocantes (24/06/2022) que no obtuvo los mismos resultados (La República, 2022a, párrs. 12, 13 y 18). Así mismo, el Ejecutivo difundió información clave a través de diferentes medios para mitigar el impacto de la convocatoria (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022; Radio Nacional, 2022). Luego de 3 días, los gremios participantes anunciaron el fin de la acción de protesta.

En el primer día del sexto paro se realizó una reunión semipresencial con los transportistas de Ayacucho, consiguiendo el desbloqueo de las vías en Huanta. Además, se instaló un espacio de diálogo con los representantes del Frente Nacional en Arequipa (20/07/2022). Las negociaciones se prologaron hasta el día siguiente y culminaron con la suscripción del acta correspondiente (21/01/2022). Al finalizar la reunión, los gremios anunciaron el final de esta acción de protesta (Autor, 2022, pp. 9 y 14, 2023, p. 3).

Antes del séptimo paro de transportistas, se realizaron reuniones presenciales con los gremios en las ciudades de Arequipa, Piura y Lima (14, 16 y 18/11/2022). En estas se informó el avance de los acuerdos de carácter sectorial y multisectorial. Luego, se instaló un nuevo espacio de diálogo con los gremios de la Alianza Gremial y el Frente Nacional (28/11/2022) para abordar la agenda de paro. Las negociaciones culminaron al día siguiente con la suscripción del acta (29/11/2022) que permitió finalizar esta acción de protesta (Autor, 2023, p. 3).

Los acuerdos de cada proceso se plasmaron en 8 actas suscritas con los gremios de transporte de carga, que se cumplieron parcialmente. De ese total, 119 acuerdos distribuidos en 5 actas seguían vigentes en abril de 2023, tal como se detalla en la siguiente figura:

Figura 3. Actas y acuerdos vigentes (actualizado al 19/04/2023)



Fuente: elaborado con base en Autor (2023).

El 49% de los acuerdos vigentes fueron cumplidos, 45% estaban en proceso de cumplimiento, y 6% fueron suspendidos por razones de inviabilidad técnica, legal, social o económica. Por otra parte, los avances según la competencia por cada acuerdos fueron: 1) sectoriales: 45% cumplidos y 46% en proceso; 2) intersectoriales que involucran al MTC: 12% cumplidos y 26% en proceso; 3) intersectoriales que no involucran al MTC: 7% cumplidos y 11% en proceso; 4) de otros sectores: 36% cumplidos y 13% en proceso; y 5) de transportistas: 0% cumplido y 4% en proceso (Autor, 2023, p. 42).

En esta parte de la gestión del diálogo, los espacios fueron diseñados con un modelo cooperativo, fundamentado en el acercamiento entre actores y el intercambio de información constante. En ese marco, la actuación de los agentes gubernamentales se orientó a disolver las acciones de protesta de los transportistas de carga. Así, las negociaciones iniciaron con tácticas de tipo racional, luego derivaron hacia tácticas de autoridad limitada, presión del poder y negociación distributiva. Esto provocó que la búsqueda de soluciones para los problemas de fondo no fuera el foco del proceso. Toda esta dinámica formó el primer componente del mecanismo de diálogo gremial.

La institucionalización del diálogo gremial

La gestión del diálogo también incluyó articular y ejecutar acciones concretas con los otros sectores del Poder Ejecutivo. Así mismo, abarcó el seguimiento de los acuerdos suscritos, y acciones de socialización y sensibilización a los gremios, ejecutadas después de las acciones de protesta. Estas dinámicas formaron el segundo componente del mecanismo de diálogo gremial, y su institucionalización fue la ruta seguida para ejecutarlo de forma eficiente.

En ese marco, el MTC promovió, implementó y lideró 2 grupos de trabajo de naturaleza temporal que abordaron la problemática del transporte de carga en el ámbito nacional. Además, integró 1 grupo de trabajo de alcance regional, enfocado en temas agrarios y de transporte. Por otro lado, participó como invitado en 1 grupo de trabajo sobre el desarrollo en una región. En la siguiente figura se detallan los aspectos más importantes de estos 4 grupos de trabajo:

Figura 4. Grupos de trabajo relacionados con el transporte de carga (2019-2022)



Fuente: elaboración propia con base en MTC (2021c), Autor (2023), Presidencia del Consejo de Ministros (2022a, 2022d, 2022c, 2022b, 2022e).

En líneas generales, la institucionalización del proceso en estos grupos de trabajo permitió que los agentes del MTC superen las respuestas coyunturales ante la crisis social de los conflictos (enfoque reactivo). En su lugar, plasmaron protocolos más estructurados para el seguimiento de los acuerdos y las intervenciones durante en escalamiento e inicio de esas crisis (enfoque preventivo) como parte fundamental del diálogo gremial.

Sin embargo, este componente del diálogo gremial también se condujo mediante un modelo de cooperación en el que negoció con tácticas racionales, de autoridad limitada, presión del poder y negociación distributiva. Así, las dinámicas y las relaciones entre los agentes del Estado peruano y los gremios de transporte de carga que se producen en la esfera pública fueron reformuladas. En esta arena, las disputas y los consensos entre los actores adquirieron progresivamente un carácter político mucho más claro.

CONCLUSIONES

Entre el 2019 y 2022 se produjeron 7 paros convocados, organizados y liderados por gremios de los transportistas de carga que forman parte del Frente Nacional de Transportistas y Conductores de Carga Pesada (Frente Nacional) y la Alianza Nacional de Gremios de Transporte de Carga del Perú (Alianza Gremial). Cada facción desarrolló sus propias acciones de protesta, excepto en el último paro del 2022. Por otro lado, sus integrantes plantearon 15 demandas recurrentes en la agenda de cada paro. Las más importantes fueron el precio de los combustibles, los costos mínimos obligatorios, la devolución del ISC, la reserva de carga, la reestructuración de la SUTRAN, y los contratos de concesión vial. Por lo tanto, es muy probable que estos temas articulen sus próximas acciones de protesta.

La Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) atendió estos casos mediante la estrategia de gestión del diálogo. Los instrumentos específicos fueron el Equipo *ad hoc* de la Coordinación de Diálogo Gremial, los espacios de diálogo instalados en el marco de cada paro y los 4 grupos de trabajo en los que participó el MTC. La experiencia acumulada en la gestión del conflicto permitió la prevención y mitigación anticipada de las acciones de protesta de los transportistas de carga. Sin embargo, las actuaciones estatales se enfocaron más en disolver esas medidas, y no tanto en la búsqueda de soluciones para los problemas de fondo que provocan la conflictividad social. Este conjunto de elementos constituye el mecanismo de diálogo gremial.

Finalmente, en el marco de los conflictos analizados, el diálogo gremial se ejecutó con un modelo cooperativo en el que se desplegaron tácticas de negociación competitivas. Estas cambiaron progresivamente del tipo racional hacia tácticas de autoridad limitada, presión del poder y negociación distributiva. Posteriormente, la institucionalización del proceso consolidó el diálogo gremial y condujo a la reformulación de las dinámicas y las relaciones entre los agentes del Estado peruano y los gremios de transporte de carga.

BIBLIOGRAFÍA

- Arditi, B. (2004). Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(1), 1–21. <https://doi.org/10.2307/3541529>
- CETYS Educación Continua. (2021, marzo 23). Tipo de negociaciones y alternativas de negociación [Sitio web]. Recuperado el 24 de abril de 2024, de CETYS Educación Continua website: <https://www.cetys.mx/educon/tipo-de-negociaciones-y-alternativas-de-negociacion/>
- Autor (2022). *Primer entregable de la Orden de Servicio N° 0009554. Informe que contenga la Ficha de Reporte de Caso de la problemática de transportistas de carga* (entregable de servicio Núm. 001-2022-JECR; p. 28). Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Autor (2023). *Primer entregable correspondiente a la Orden de Servicio N° 0005127. Informe que contenga el diagnóstico de la problemática y estado situacional de los acuerdos asumidos por el sector mediante actas (2021-2022) con los transportistas de carga* (entregable de servicio Núm. 001-2023-JECR; p. 46). Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Costa, S., y Avritzer, L. (2009). Teoría crítica, esfera pública y democracia: Concepciones y usos en América Latina. En Marianne. Braig y A. Huffs Schmid (Eds.), *Los poderes de lo público: Debates, espacios y actores en América Latina* (pp. 27–51). Madrid y Frankfurt: Iberoamericana y Vervuert.
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Reporte mensual de conflictos sociales N° 189 – Noviembre 2019* (p. 115). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-189-Noviembre-2019.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Reporte mensual de conflictos sociales N° 202 – Diciembre 2020* (p. 124). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/01/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-202-diciembre-2020.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Reporte mensual de conflictos sociales N° 205 – Marzo 2021* (p. 123). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/04/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-205-marzo-2021.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2022a). *Reporte mensual de conflictos sociales N° 217 – Marzo 2022* (p. 171). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/04/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-217-Marzo-2022.pdf.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2022b). *Reporte mensual de conflictos sociales N° 220 – Junio 2022* (p. 151). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/07/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-220-Junio-2022.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2022c). *Reporte mensual de conflictos sociales N° 221 – Julio 2022.pdf* (p. 157). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/08/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-n.%C2%B0-221-julio-2022.pdf>

- Defensoría del Pueblo. (2022d). *Reporte mensual de conflictos sociales* N° 225 – Noviembre 2022 (p. 155). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/12/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-225-Noviembre-2022.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2022e). *Reporte mensual de conflictos sociales* N° 226 – Diciembre 2022 (p. 172). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/01/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-n.%C2%B0-226-diciembre-2022.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2023). *Reporte mensual de conflictos sociales* N° 238 – Diciembre 2023 (p. 146). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/01/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-238-Diciembre-2023.pdf>
- Espinoza, L. (2022, abril 3). Las consecuencias económicas y pérdidas millonarias que está dejando el paro de transportistas. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/peru/2022/04/03/paro-de-transportistas-de-carga-pesada-las-consecuencias-economicas-y-perdidas-millonarias-que-esta-dejando-esta-paralizacion/>
- Fisher, R., Ury, W., y Patton, B. (2003). *Sí... ¡De acuerdo! Cómo negociar sin ceder* (segunda reimpresión en Argentina de la segunda edición en Colombia). Buenos Aires: Norma. Recuperado de https://www.u-cursos.cl/derecho/2013/2/D170A0635/3/material_docente/bajar?id_material=788282
- Fraser, N. (1993). Repensar el ámbito público: Una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. *Debate Feminista*, 7, 23–58. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/42624106>
- Galdos Kajatt, C. P. M. (2000). Negociación. *Derecho & Sociedad*, (14), 19–35. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/16622>
- Gana Más. (2022, noviembre 24). Adex: Paro de transporte de carga genera pérdidas por US\$ 25 millones diarios. *Gana Más*. Recuperado de <https://revistaganamas.com.pe/adex-paro-de-transporte-de-carga-genera-perdidas-por-us-25-millones-diarior/>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, M. del P. (2010). *Metodología de la investigación* (Quinta). México: McGraw-Hill.
- Infobae. (2022a, junio 22). MTC anuncia que Asociación de Transportistas suspendió su participación en paro del 27 de junio. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/peru/2022/06/22/mtc-anuncia-que-asociacion-de-transportistas-suspendio-su-participacion-en-paro-del-27-de-junio/>
- Infobae. (2022b, junio 29). Pérdidas por el paro de transportistas se estiman en 40 millones de dólares por dos días. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/peru/2022/06/27/paro-de-transportistas-en-vivo-protestas-medidas-alza-de-precios-combustibles-peajes-fertilizantes-crisis-agro-pedro-castillo-mtc/>
- La República. (2022a, junio 27). *Paro de transportistas: Hoy lunes 27 inician protestas*. Recuperado de <https://larepublica.pe/sociedad/2022/06/24/paro-de-transportistas-27-de-junio-2022cuando-inicia-que-medidas-que-adoptara-el-gobierno-minuto-a-minuto-del-paro-nacional-de-transportes-mtc-paro-de-transportistas-2022-peru>
- La República. (2022b, julio 21). Paro de transportistas: Así se vivió los cuatro días de protestas en las regiones del país. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/sociedad/2022/07/19/paro-de-transportistas-hoy-en-vivo-2022-como-va-el-paro-hoy-ultimas-noticias-del-paro-de-agricultores-minuto-a-minuto-del-paro-agrario-en-junin-huancayo-cusco-juliaca-ayacucho-piura-paro-interprovincial-hoy>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2022, junio 27). Poder Ejecutivo casi duplica la compensación al diésel en el FEPC para mantener estable el precio para las empresas de transporte [Sitio web institucional]. Recuperado el 25 de abril de 2024, de Ministerio de Economía y Finanzas website: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101108&view=article&catid=100&id=7400&lang=es-ES
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.*, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS § (2019).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.*, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS § (2019).
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *Directiva N° 007-2021-MTC/04.03. Lineamientos y procedimientos de intervención de la Oficina de Diálogo y Gestión Social en la Gestión de los Conflictos Sociales del Sector Transportes y Comunicaciones.*, aprobado por Resolución Ministerial N° 722-2021-MTC/01 § (2021).
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones. (2021b). *Informe de evaluación de resultados. Año 2020. Plan Estratégico Institucional 2020-2023.* (p. 103). Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Recuperado de Ministerio de Transportes y Comunicaciones website: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1763323/Informe%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20PEI%20%282020%20-%202023%29%20A%C3%B1o%202020.pdf>
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones. (2021c). *Las Rutas del diálogo y la gestión social*. Lima. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2025662/Las%20Rutas%20del%20Di%C3%A1logo%20y%20la%20Gesti%C3%B3n%20Social%20-MTC.pdf?v=1626965883>

- Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.*, aprobado por Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01 § (2021).
- Mouffe, C. (1985). Hegemonía, política e ideología. En J. Labastida Martín del Campo (Ed.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina* (pp. 125–145). México: Siglo XXI.
- Pari, W. (2021, enero 10). Camioneros en el sur amenazan con un paro este 18 de enero. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/sociedad/2021/01/10/camioneros-en-el-sur-amenazan-con-un-paro-este-18-de-enero-lrsd>
- Parra V., J. B., Santiago J., E., Murillo M., M., y Atonal N., C. (2010). Estrategias para negociaciones exitosas. *e-Gnosis*, 8, 1–13. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73013006009>
- Presidencia del Consejo de Ministros. *Crean el Grupo de Trabajo de naturaleza temporal denominado “Mesa Técnica de Alto Nivel para contribuir a la solución de la problemática del transporte de carga en el país”, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros.*, Resolución Ministerial N° 113-2022-PCM § (2022).
- Presidencia del Consejo de Ministros. *Crean Grupo de Trabajo de naturaleza temporal denominado “Mesa Técnica de Diálogo para el desarrollo del departamento de Cusco”.*, Resolución Ministerial N° 123-2022-PCM § (2022).
- Presidencia del Consejo de Ministros. *Crean Grupo de Trabajo denominado “Mesa de Diálogo para contribuir a la atención y solución de la problemática agraria y de transporte en el departamento de Junín” – RESOLUCION - N° PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS.*, Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 006-2022-PCM/SGSD § (2022).
- Presidencia del Consejo de Ministros. *Modifican el artículo 11 de la R.M. N° 113-2022-PCM a fin de ampliar el periodo de vigencia del Grupo de Trabajo denominado “Mesa Técnica de Alto Nivel para contribuir a la solución de la problemática del transporte de carga en el país”.*, Resolución Ministerial N° 272-2022-PCM § (2022).
- Presidencia del Consejo de Ministros. *Modifican la R.M. No 123-2022-PCM a fin de ampliar el período de vigencia del Grupo de Trabajo de naturaleza temporal denominado “Mesa Técnica de Diálogo para el desarrollo del departamento del Cusco”.*, Resolución Ministerial N° 274-2022-PCM § (2022).
- Radio Nacional. (2022, junio 27). Ejecutivo ratifica disposición de seguir el diálogo con los transportistas [Sitio web]. Recuperado el 25 de abril de 2024, de Radio Nacional website: <https://radionacional.gob.pe/noticias/politica/ejecutivo-ratifica-disposicion-de-seguir-el-dialogo-con-los-transportistas>
- Tancara Q., C. (1993). La investigación documental. *Temas Sociales*, (17), 91–106. Recuperado de http://www.scielo.org/bo/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0040-29151993000100008&lng=es&nrm=iso&tlng=es

IMPACTO DE LA REACTIVACIÓN DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN POPULAR EN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

IMPACT OF THE REACTIVATION ON THE POPULAR COOPERATION SYSTEM ON PEASANT AND NATIVE COMMUNITIES

Recibido: 24 de abril de 2024 | Aprobado: 9 de julio de 2024

LUIS ANDRÉS ROEL ALVA*
LUIS.ROELALVA@GMAIL.COM
ORCID: 0000-0002-9784-137X

RESUMEN

Las comunidades campesinas y nativas se han visto en una situación de desventaja en sus expectativas de desarrollo debido a carencias en sectores tales como infraestructura y salud, lo cual demuestra la necesidad de políticas públicas enfocadas en permitir el acceso a los servicios básicos y el ejercicio de los derechos fundamentales de cada individuo perteneciente a estas comunidades. En búsqueda de posibles soluciones, se tiene como objetivo general plantear una propuesta normativa dirigida a reactivar el Sistema Nacional de Cooperación Popular, reorientada al desarrollo de las comunidades campesinas y nativas. La investigación utilizó fuentes primarias, tales como entrevistas a exfuncionarios del segundo gobierno de Fernando Belaúnde Terry, a fin de recolectar información sobre la metodología e implementación del Sistema Nacional de Cooperación Popular; y secundarias, recopilando información respecto a la creación, implementación, desarrollo y logros del Sistema Nacional de Cooperación Popular, montos asignados por inversión pública, así como las obras emblemáticas ejecutadas, concluyendo que la figura de Cooperación Popular, no sólo busca cumplir con el deber constitucional de seguir con el proceso de descentralización del país, sino que además persigue la creación de una mejor y más estructurada descentralización en las zonas territoriales donde se encuentran nuestras comunidades campesinas y nativas, ofreciendo un ambiente idóneo para un mayor desarrollo social, económico y cultural. Cabe recalcar también la importancia de materializar esta política pública mediante una norma de jerarquía normativa legal, puesto que ello establecería responsabilidades a diversos sectores y entidades del Poder Ejecutivo (Presidente de la República y su Consejo de Ministros) requiriendo modificar las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, así como las leyes de organización y funciones de los ministerios involucrados, entre otras.

Palabras clave: pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades nativas, cooperación popular.

ABSTRACT

Peasant and native communities have been at a disadvantage in their development expectations due to deficiencies in sectors such as infrastructure and health, which demonstrates the need for public policies focused on allowing access to basic services and the exercise of the fundamental rights of each individual belonging to these communities. In seeking to deepen this, the general objective is to propose a regulatory proposal aimed at reactivating the National System of Popular Cooperation, reoriented to the development of peasant and native communities. The research used primary sources, stories such as interviews with former officials of the second government of Fernando Belaúnde Terry, in order to collect information on the methodology and implementation of the National Popular Cooperation System; and secondary, collecting information regarding the creation, implementation,

* Abogado, Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Maestro en Gestión Pública, Instituto de Gobierno y de Gestión Pública, USMP.

development and achievements of the National Popular Cooperation System, amounts allocated for public investment, as well as the emblematic works executed, concluding ...that the figure of Popular Cooperation not only seeks to fulfill the constitutional duty of continuing with the decentralization process of the country, but also seeks the creation of a better and more structured decentralization in the territorial areas where our peasant and rural communities are located. natives, offering an ideal environment for greater social, economic, and cultural development. It is also worth emphasizing the importance of materializing this public policy through a standard of legal normative hierarchy, since this would establish responsibilities for various sectors and entities of the Executive Branch (President of the Republic and his Council of Ministers) requiring modification of the Organic Laws of the Executive Branch, of Regional Governments and Municipalities, as well as the Organization and Functions Laws of the Ministries involved, among others.

Keywords: Indigenous People, Peasant Communities, Native Communities, Popular Cooperation

INTRODUCCIÓN

Iniciamos la presente investigación señalando que, en el contexto económico actual, es imprescindible que las entidades públicas tomen decisiones luego de haber realizado los estudios y análisis necesarios para que se constituyan en más eficientes y generen menos gastos al Tesoro Público.

De esta forma, consideramos que el planteamiento de nuestra tesis, que pretende reactivar el Sistema Nacional de Cooperación Popular, busca cumplir este deber constitucional que les ha impuesto el constituyente peruano a los gobernantes y a la administración pública, de seguir con el proceso de descentralización del país, permitiendo el desarrollo de las personas en todos los extremos de nuestro territorio.

Asimismo, consideramos que nuestro planteamiento facilitará conseguir un mayor desarrollo social, económico y cultural, permitiendo una superior y más estructurada descentralización en las zonas territoriales donde se encuentran nuestras comunidades campesinas y nativas.

Por lo tanto, lo propuesto no estaría contraviniendo lo establecido en la Constitución Política, sino que más bien, estaría buscando a través del Sistema Nacional de Cooperación Popular una igualdad que hasta ahora le ha sido negada a estos colectivos humanos, siendo esta una de las principales motivaciones para circunscribir este nuevo planteamiento del Sistema Nacional de Cooperación Popular a los mencionados grupos humanos.

Por otro lado, y como detallaremos más adelante, todos los proyectos que se promuevan a través del Sistema Nacional de Cooperación Popular serán aprobados por los representantes de las comunidades a través del derecho a la consulta, de manera que no solo podrán expresar su opinión sobre el o los proyectos a realizarse dentro de sus territorios, sino que, además, a través de dicho derecho podrán decidir cuándo y cómo se realizarán, de acuerdo a los términos legales, constitucionales e internacionales del derecho a la consulta previa.

En tal sentido, consideramos que nuestro planteamiento permitirá un mayor desarrollo social, económico y cultural para estas comunidades, debiendo ser acordado a través de los mecanismos de toma de decisiones comunales.

MARCO TEÓRICO

Descripción de la problemática

El tema que concierne al presente artículo se refiere al desarrollo de las comunidades campesinas y nativas en el Perú, teniendo como principal objetivo, el de propiciar su desarrollo. Ello a raíz de una de las recientes y más graves crisis a las que nos hemos visto expuestos como sociedad, frente a lo acontecido en el año 2020 con el COVID-19 y la consecuente crisis institucional; puesto que al ser esta, una situación inédita, las estrategias para combatirla fueron en su mayoría improvisadas, cuyo método prueba-error fue el único aplicado, corrigiendo, modificando y adaptando según los resultados inmediatos.

Debemos destacar también el grave error de la visión centralista al momento de elaborar medidas de contención frente a situaciones futuras tan particulares como lo acaecido con el COVID-19. Lo que se pretende entonces con esta medida es que las comunidades, es decir, los pueblos beneficiados aporten recursos humanos, mientras que el Estado ha de suministrar equipos necesarios y asesoramiento técnico a través de una red de oficinas administrativas a lo largo y ancho del país.

Asimismo, con este programa se logrará, por un lado, atender las necesidades inmediatas de cada población con soluciones viables y acordes a su realidad, y por otro, se integrará a las comunidades y pueblos indígenas en la vida

política, económica y social del país. Considerando a su vez una solución al problema mencionado la implementación de políticas públicas que permitan el acceso a los servicios básicos y el ejercicio de los derechos fundamentales de cada persona perteneciente a dichas comunidades, siendo ejemplo de ello el Sistema Nacional de Cooperación Popular.

Por tanto, consideramos que se justifica la investigación de la propuesta para reactivar y reformular el Sistema Nacional de Cooperación Popular, constituyendo en la formulación e implementación de políticas públicas dirigidas a garantizar el acceso de las comunidades campesinas y nativas a los servicios básicos en salud, educación, vivienda, vías de transporte, entre otros, mediante la ejecución de obras destinadas a la resolución de sus necesidades; considerando a su vez los estragos que provocó la situación de pandemia vivida a nivel mundial, la cual, en el caso de nuestro país, no pudo ser afrontada de manera óptima debido a la falta de efectividad de las políticas públicas planteadas.

Para ello, citando a la Defensoría del Pueblo, en su Informe de Adjuntía N.º 002-2020-DP/AMASPPI/PPI, “Evaluación de las medidas para la atención de la salud de los pueblos indígenas del Perú frente al COVID-19”, se expone:

Las normas aprobadas por el Estado para la atención de los pueblos indígenas obligan a las entidades públicas y privadas a implementar acciones con pertinencia cultural para prevenir la COVID-19. Este avance normativo y de política pública no ha logrado implementarse de forma sistémica en los territorios indígenas, por lo que se requiere de un monitoreo y evaluación permanente por parte de las autoridades nacionales, los gobiernos regionales y locales, a fin de garantizar la atención efectiva de los derechos de las personas indígenas (Defensoría del Pueblo, 2020, pág. 98).

Ante la situación mencionada, los antecedentes a considerar en el presente artículo son, principalmente:

- El libro *Perú - 1985. Mensaje a la Nación del Presidente de la República* del Presidente Fernando Belaunde Terry, del cual se pudo recopilar información referente a la creación e implementación del Sistema Nacional de Cooperación Popular donde la participación de la población de las zonas rurales y alejadas del país tuvo un rol relevante en la sociedad, gracias a su contribución en la construcción de importantes proyectos de desarrollo; dicho apoyo mutuo en la búsqueda del bien común, se traduce como la mita y la minka que fue la respuesta del Estado a la demanda de las comunidades para formar parte de las tareas de progreso y desarrollo nacional. En suma, dicho trabajo coordinado entre la población y el Gobierno Central, tuvo como resultado la construcción de escuelas, postas médicas, redes de alcantarillado, acueductos, vías de comunicación, entre otras obras, las cuales generaron un beneficio social.
- En cuanto a los artículos a considerar, se tiene el artículo de investigación *Las Comunidades Campesinas y nativas en la Constitución Política del Perú: Un Análisis Exegético del Artículo 89º de la Constitución* de Peña Jumpa, (2013), del cual se obtuvo una revisión de las normativas constitucionales y supranacionales respecto a las comunidades campesinas y nativas, estableciéndose una propuesta de solución que respetara la autonomía, derecho a la propiedad e identidad cultural.
- Para la obtención de información importante de las comunidades campesinas me remito al *I Censo de Comunidades Campesinas 2017: resultados definitivos* (2018) y el *III Censo de Comunidades Nativas 2017: resultados definitivos* (2018) ambos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018).
- Respecto al análisis del impacto de la pandemia en la economía peruana, se tiene el libro *COVID19: Impacto en la pobreza y desigualdad en niñas, niños y adolescentes del Perú* del UNICEF (UNICEF, 2020), el cual expone la repercusión que tuvo la pandemia en nuestro país, desde la perspectiva de la desigualdad, exclusión y pobreza monetaria, formulando propuestas de mejora para empoderar a los sectores vulnerados y fomentar la inversión pública.
- Finalmente, dentro de los antecedentes, se considerará el texto *Perú: desafíos del desarrollo en el post COVID-19* de Díaz-Cassou y otros (Díaz-Cassou & et.al., 2020), en el cual, además de analizar el impacto que tuvo el COVID-19 en la economía peruana, se formulan estrategias que requieren del trabajo en conjunto de factores tales como inversión pública, empleo y consumo, fomento de proyectos de inversión en infraestructura, impulso de obras paralizadas en coordinación con los gobiernos locales y regionales, entre otros aspectos.

Según lo expuesto, el objetivo del presente artículo es plantear una propuesta normativa dirigida a reactivar el Sistema Nacional de Cooperación Popular, reorientada al desarrollo de las comunidades campesinas y nativas; por ello, como hipótesis sostengo que el Estado tiene diferentes formas de actuar, entre ellas, tomando un rol asistencialista a través de las políticas públicas, sin embargo, ello representa únicamente una solución superficial, que no propone un arreglo real a los problemas estructurales que presentan las comunidades nativas y campesinas.

Este nuevo sistema se basa en una iniciativa con pretensiones de convertirse en una propuesta legislativa, de modo que se lleve a la realidad la reactivación del Sistema Nacional de Cooperación Popular, cuya principal diferencia con su versión originaria radica en su focalización, teniendo como grupo prioritario a las comunidades campesinas y nativas, y no a todos los ámbitos del país.

Cabe señalar también que con esta propuesta se busca cumplir y garantizar los derechos fundamentales reconocidos internacionalmente que nos permita generar un clima favorable para la economía. Se busca también

que los miembros de estas comunidades tengan una participación activa en actividades extractivas del país, ampliando y diversificando con ello los canales de diálogo con el Estado y reducir así los conflictos sociales.

En consideración a lo ya mencionado, expongo que la reactivación del Sistema Nacional de Cooperación Popular permitiría reducir o eliminar aquellos aspectos estructurales que generan que las personas de comunidades indígenas y amazónicas no accedan plenamente a derechos básicos como la salud, la educación, vivienda, entre otros aspectos; constituye una solución viable y pertinente, estableciendo como público objetivo y beneficiarios a las comunidades campesinas y nativas, presentando una naturaleza de capacitación y asistencia técnica a fin de lograr el acceso con sostenibilidad a los servicios básicos y el disfrute de sus derechos fundamentales, como vivienda, salud, educación, entre otros.

Por tanto, la propuesta de política pública que trataré en el presente artículo se traduce en la expedición de una norma que esté orientada a generar las condiciones para garantizar los derechos fundamentales de los integrantes de las comunidades campesinas y nativas mediante la creación de oportunidades que los incluyan como actores y beneficiarios a la vez.

Refiriéndonos al marco teórico, durante el presente artículo se ha considerado las definiciones de comunidades campesinas, comunidades nativas, Sistema Nacional de Cooperación Popular y la Oficina Nacional de Cooperación Popular por parte de diferentes autores y entidades, con la finalidad de obtener definiciones más precisas.

Principales programas sociales aplicados actualmente

Cabe mencionar que actualmente los programas sociales implementados por el Gobierno están orientados a combatir la pobreza y sobre todo mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en todo el territorio nacional.

Entre los programas sociales con más presencia a nivel nacional tenemos a *Juntos*¹, *Qali Warma*², *Pensión 65*³, *Cuna Más*⁴, *FONCODES*⁵, *Beca 18*⁶, *Vaso de Leche*⁷, cuya característica singular es que están destinados a grupos humanos sectorizados y fragmentados, que si bien prestan asistencia para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a los que están dirigidos, no tienen un impacto real en la economía y el desarrollo sostenible de la economía de su propia comunidad y por consiguiente del país

Respecto de los programas de asistencia en el sector salud, estos permiten a las comunidades gestionar recursos para así ejecutarlos internamente. Por un lado, tenemos programas como el Programa de Complementación Alimentaria (PCA) y Programa PAN TBC, el cual vincula los esfuerzos del Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), así como a los gobiernos locales para la prevención y control de enfermedades como la tuberculosis y mejorar la calidad de alimentación y de vida de las personas más vulnerables de las zonas más alejadas.

Lo que proponemos con la reactivación del Sistema Nacional de Cooperación Popular, con las singularidades previamente definidas, se diferencian del sistema primigenio. Por un lado, el Sistema Nacional de Cooperación Popular propuesto se ampara bajo la óptica y el manto jurídico de forma que no sea parte de un grupo más de programas de asistencia, sino que se convierta en uno que genere obligaciones y responsabilidades para ciertas instituciones encargadas de velar por su cumplimiento. Por otro lado, nuestra propuesta está orientada específicamente a comunidades campesinas y nativas, para que, por medio de este sistema, dichos ciudadanos puedan ser partícipes, es decir, sean actores activos del desarrollo de su comunidad tanto económica como socialmente.

Otro programa que trae a colación el incentivo para la población más vulnerable de participar en actividades y campañas que revaloricen e estimulen el desarrollo de su comunidad, está relacionado con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), en donde se han establecido lineamientos que establecen los parámetros de las iniciativas de voluntariado financiadas en el marco del Decreto Legislativo N.º 1566 para el año 2024, dirigidas a poblaciones vulnerables en zonas de crisis humanitarias en departamentos priorizados, a través de núcleos ejecutores de voluntariado.

-
- 1 Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 032-2005-PCM, que creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres "JUNTOS", el 06 de abril de 2005.
 - 2 Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 008-2012-MIDIS, que creó el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, el 31 de mayo de 2012.
 - 3 Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 081-2011-PCM, que creó el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", el 19 de octubre de 2011.
 - 4 Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 003-2012-MIDIS, que creó el Programa Cuna Más, sobre la base del ex Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW), el 23 de marzo de 2012.
 - 5 Aprobado mediante Decreto Legislativo N.º 657, el 15 de agosto de 1991 y adscrito a la PCM bajo la forma de una Institución Pública descentralizada hasta el 2012 con la creación del MIDIS.
 - 6 Este forma parte del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC), creado en noviembre de 2011 y ratificado por el Congreso de la República mediante la Ley N.º 29837, el 13 de febrero de 2012.
 - 7 Creado mediante Ley N.º 24059 el 4 de enero de 1985 y complementado con la Ley N.º 27470, el 03 de junio de 2001.

Ahora bien, respecto del fortalecimiento de capacidades para la gestión técnica y administrativa de proyectos llevados a cabo desde la creación de Foncodes, es preciso resaltar que el modelo de núcleo ejecutor se ha convertido en un sello de intervención del citado programa, desde su creación en 1991 dirigido al beneficio de la población en pobreza y pobreza extrema, bajo el financiamiento de la ejecución de proyectos de inversión social y fomentar el empleo, la salud, alimentación, educación y otros. Podemos resaltar que hasta el 2015, ha tenido estos resultados:

Hasta el 25 de junio de 2015 - Por Departamento

| # | Departamento | Proyecto | Importe FONCODES | Aprobado | Población Beneficiada Estimada |
|----|---------------|---------------|----------------------|----------|--------------------------------|
| 1 | AMAZONAS | 2,176 | 225,044,190 | | 94,566 |
| 2 | ANCASH | 4,473 | 376,990,077 | | 254,129 |
| 3 | APURIMAC | 2,380 | 239,963,460 | | 127,766 |
| 4 | AREQUIPA | 1,824 | 196,166,462 | | 177,836 |
| 5 | AYACUCHO | 3,473 | 370,484,657 | | 290,441 |
| 6 | CAJAMARCA | 5,430 | 536,134,133 | | 308,995 |
| 7 | CALLAO | 94 | 15,745,443 | | 24,100 |
| 8 | CUSCO | 3,864 | 401,214,795 | | 364,921 |
| 9 | HUANCAVELICA | 3,164 | 289,272,885 | | 152,343 |
| 10 | HUANUCO | 2,572 | 255,253,764 | | 138,076 |
| 11 | ICA | 1,252 | 89,064,526 | | 150,858 |
| 12 | JUNIN | 2,572 | 240,401,412 | | 321,093 |
| 13 | LA LIBERTAD | 2,616 | 228,022,096 | | 236,658 |
| 14 | LAMBAYEQUE | 1,136 | 103,273,995 | | 158,519 |
| 15 | LIMA | 3,120 | 325,153,951 | | 635,003 |
| 16 | LORETO | 2,788 | 243,492,284 | | 150,576 |
| 17 | MADRE DE DIOS | 600 | 49,854,943 | | 27,639 |
| 18 | MOQUEGUA | 452 | 43,584,137 | | 23,488 |
| 19 | PASCO | 623 | 52,573,565 | | 52,605 |
| 20 | PIURA | 3,071 | 256,739,740 | | 417,293 |
| 21 | PUNO | 4,200 | 447,158,383 | | 332,265 |
| 22 | SAN MARTIN | 1,714 | 207,883,410 | | 226,137 |
| 23 | TACNA | 498 | 65,215,705 | | 23,758 |
| 24 | TUMBES | 271 | 27,095,020 | | 15,592 |
| 25 | UCAYALI | 919 | 75,642,307 | | 29,780 |
| | Total | 55,282 | 5,361,425,340 | | 4,734,437 |

Fuente: FONCODES Al 30 de junio 2015

Fuente: Congreso Internacional del CLAD (2015) Congreso sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú.

Núcleos ejecutores

Los Núcleos Ejecutores (NE) son un modelo de gestión participativa que ha sido creada en la década de los noventa por el Fondo de Compensación para el Desarrollo Social (Foncodes), su principal objetivo fue el de ejecutar proyectos de infraestructura social y productiva para las familias de ciudadanos en situación de pobreza y pobreza extrema que se encuentran en las comunidades rurales del país.

Por su parte Foncodes lleva a cabo programas como *Haku Wiñay/Noa Jayatai*⁸, *Residencias Estudiantiles*⁹, *Compras a MYPerú*¹⁰, *Mi Emprendimiento Mujer*¹¹ y muchos más bajo el modelo de núcleo ejecutor.

De las principales características a resaltar de estos programas del modelo de núcleo ejecutor, encontramos que buscan revalorizar la cultura andina y ancestral, así como sus prácticas, el *ayni* (la ayuda mutua entre familiares) y la *minka* (el trabajo comunitario en búsqueda de objetivos comunes).

Por otro lado, la forma en que funciona este tipo de proyectos es bajo la denominada “donación con cargo”, mediante el cual el Estado transfiere dinero, y los núcleos ejecutores rinden cuentas al finalizar la gestión del proyecto. Para el 2023, por ejemplo, Haku Wiñay/Noa Jayatai tuvo previsto conformar 91 núcleos ejecutores dentro de 21 departamentos y con una inversión de cerca de 224.2 millones de soles.

8 Al respecto, debemos advertir que este programa público se implementó en el marco del rol del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS) denominado “Incluir para Crecer”, el cual fue aprobado mediante Decreto Supremo N.º 008-2013-MIDIS, de fecha 25 de abril de 2013.

9 En relación con este programa público, este fue aprobado mediante el Decreto de Urgencia N.º 006-2019, el 24 de octubre de 2019, y bajo el cual se autorizó la participación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) en la ejecución de obras de infraestructura en instituciones educativas del ámbito rural en todo el territorio nacional.

10 Este programa público fue creado por Decreto Supremo N.º 013-2021-PRODUCE, el 24 de junio de 2021.

11 Al respecto, este programa del Estado fue ejecutado bajo la modalidad de núcleos ejecutores, que permite que los fondos públicos puedan ser mejor fiscalizados por los ciudadanos, y fue creado por iniciativa del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), y tuvo un presupuesto de 4.2 millones de soles.

Es preciso señalar que, respecto a este tema, es regulado por la ley N.º 31015, ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural mediante núcleos ejecutores; y es que, fue a partir de la creación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), comprendida por la Resolución Ministerial N.º 228-2017-MIDIS, que los proyectos que se financian y ejecutan bajo Foncodes, hacen posible que los núcleos ejecutores se puedan llevar a cabo.

En la actualidad existen diversos programas que son llevados a cabo bajo este modelo; en el 2022 por ejemplo, la ley N.º 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, tuvo la aprobación de la Resolución Ministerial N.º 190-2012-MIDIS, que aprobó la Directiva N.º 006-2012-MIDIS, *Lineamientos para la focalización de intervenciones para el desarrollo productivo y la generación y diversificación de ingresos de la población en proceso de inclusión*. El objetivo fue el de generar oportunidades económicas en los hogares rurales contribuyendo en el desarrollo de capacidades productivas y fortalecimiento de emprendimientos.

Los resultados y avances de ejecución de proyectos productivos iniciados en los años 2019, 2020 y 2021 con intervención del Programa Presupuestal 0118¹², cuya duración es de 3 años, ha podido evidenciar que en el total de las unidades territoriales en la que se han llevado a cabo, el avance físico y financiero ha ido disminuyendo a medida que transcurrían los años, pasando de 98% en avance físico y 96% de avance financiero en 2019 a un avance físico y financiero de 64% y 59% respectivamente para el año 2021, esto a raíz principalmente de la pandemia del Covid-19, cuyos estragos se ven reflejados con este tipo de seguimiento y evaluación anual.

Lo que evidencia que, al no tener estos proyectos una protección legal y enmarcada constitucionalmente, no se tiene una participación activa y continua de parte de los ciudadanos pertenecientes a las comunidades campesinas y rurales.

Por otro lado, diversas medidas llevadas a cabo bajo esta modalidad de núcleos ejecutores planteada por el Gobierno para remediar la situación de vulnerabilidad ocasionada por el COVID-19, las encontramos también en el sector Agricultura y Riego y el plan “Arranca Perú”, para los cuales a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se han destinado alrededor de 150 millones de soles mediante el Decreto de Urgencia N.º 041-2020 y hasta 305 millones mediante el Decreto de Urgencia N.º 070-2020, montos destinados para la ejecución de mantenimiento de canales de riego y drenes dirigidos a 21 departamentos de todo el país.

En tanto el número de organizaciones y núcleos ejecutores conformados hasta el momento registran 180 organizaciones conformadas dentro de 21 departamentos a nivel nacional, atendiendo a un total de 36,513 hogares rurales (30,483 en la sierra y 6,030 en la selva).

Número de organizaciones/núcleos ejecutores conformados

| Departamento | Nº de Organizaciones (meta física) | Nº de Organizaciones (ejecución) |
|----------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Amazonas | 10 | 10 |
| Ancash | 16 | 16 |
| Apurímac | 8 | 8 |
| Arequipa | 4 | 4 |
| Ayacucho | 8 | 8 |
| Cajamarca | 12 | 12 |
| Cusco | 12 | 12 |
| Huancavelica | 16 | 16 |
| Huanuco | 10 | 10 |
| Junín | 14 | 14 |
| La Libertad | 8 | 8 |
| Lambayeque | 2 | 2 |
| Lima | 8 | 8 |
| Loreto | 6 | 6 |
| Moquegua | 2 | 2 |
| Pasco | 8 | 8 |
| Piura | 12 | 12 |
| Puno | 12 | 12 |
| San Martín | 6 | 6 |
| Tacna | 2 | 2 |
| Ucayali | 4 | 4 |
| Total General | 180 | 180 |

Fuente: MIDIS. Informe de Evaluación Institucional (Correspondiente al primer semestre del año 2023, publicado en septiembre de 2023)

12 Al respecto, este Programa Presupuestal se creó en el marco de la Directiva del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Programa Presupuestal 0118 “Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales – Haku Wiñay”. Esta fue aprobada mediante Resolución Ministerial N.º 051-2021-MIDIS, de fecha 31 de marzo de 2021.

En suma, consideramos que todos estos proyectos llevados a cabo desde la pandemia por el COVID-19, si bien se desarrollan en conformidad con el modelo de núcleos ejecutores, lo cierto es que, son programas temporales y que no siempre terminan ejecutándose de la manera más idónea ni al 100%, y que necesitan mucho más que solo el apoyo financiero; requieren un marco normativo que dote de responsabilidad a los órganos del Estado, para que todas estas iniciativas se generen con periodicidad y forjen así impactos reales en las familias más vulnerables de las zonas más alejadas del país.

Análisis y conclusión en relación con los programas sociales actuales

Todos los programas sociales que se están aplicando actualmente se llevan a cabo en zonas pobladas o en ciudades, pero no llegan a las comunidades y zonas más alejadas. Esto se debe principalmente a que existe un abandono de ellas por parte del Estado.

Lo que se busca entonces con el Sistema Nacional de Cooperación Popular es brindarles las herramientas técnicas y los equipos necesarios para que ellos mismos puedan desarrollarlos poniendo la mano de obra. Con ello se logrará cerrar la brecha existente y la falta de presencia del Estado en estas comunidades nativas que viven alejadas de todo tipo de programas sociales

El otro tema importante que resaltar es que este es un proyecto de ejecución, es decir, no puede ser una iniciativa legal del Congreso de la República, sino tiene que ser una decisión del Poder Ejecutivo porque hay iniciativa de gasto, ya que es para órganos ejecutores exactamente, bajo dirección de la PCM mediante Decreto Supremo.

Dicho esto, como es la PCM la única que puede llevar a cabo este programa, lo que podemos hacer a través del Poder Legislativo es un proyecto declarativo para presionar políticamente al Poder Ejecutivo para que lo lleven a cabo.

Diseño metodológico

Respecto a la metodología utilizada, el tipo de estudio con el cual se ha realizado la investigación es un modelo mixto, es decir, cualitativo y cuantitativo, teniendo en cuenta que se ha analizado el contexto y características de las comunidades campesinas y nativas y el impulso que deben recibir por parte del Estado en situación de pandemia; además hemos compilado y analizado estadísticas, datos exactos de los avances y logros del Sistema Nacional de Cooperación Popular.

Se ha utilizado tanto una metodología descriptiva como informativa; pues se basa en estudios y textos ya existentes, que permiten proporcionar una visión mucho más detallada y sobre todo precisa a cerca de las características más importantes y resaltantes de un fenómeno o hecho específico, en este caso sobre la reactivación del sistema de cooperación popular en las comunidades campesinas y nativas en el Perú, cuya iniciativa y valores primigenios data de años atrás.

La importancia de este tipo de metodologías también radica en que, permite ayudar a comprender la ocurrencia y manifestación de aspectos particulares que conciernen al tema materia de esta investigación, permitiendo la identificación de patrones en los datos analizados y recopilados. Siendo un punto de partida como base sólida para un análisis e investigación más profunda acerca de la realidad del objeto de estudio.

En cuanto a las variables, se han incorporado cuatro, siendo las siguientes:

- I. La situación de crisis nacional como consecuencia de la pandemia.
- II. La política pública implementada por el Estado en relación con la capacitación y asistencia técnica.
- III. El Sistema Nacional de Cooperación Popular.
- IV. La reactivación y reformulación del Sistema Nacional de Cooperación Popular.

Antecedentes científicos

Sobre la recolección de datos, las fuentes utilizadas son calificadas como fuentes primarias, debido a que se realizaron entrevistas a ex funcionarios del segundo gobierno del Presidente Fernando Belaunde Terry, a fin de recolectar información sobre la metodología e implementación del Sistema Nacional de Cooperación Popular; y fuentes secundarias considerando recopilación de información respecto a la creación, implementación, desarrollo y logros del Sistema Nacional de Cooperación Popular, montos asignados por inversión pública, así como las obras emblemáticas ejecutadas.

Definición de términos

De las comunidades campesinas y nativas

La población indígena, a lo largo de la historia, se ha visto seriamente marginada, al punto que su desarrollo se vea truncado debido a la falta de atención por parte del Estado en cuanto a la propuesta y aplicación de medidas que permitan el desarrollo óptimo de estos grupos vulnerables; causando que, a pesar de tener derechos reconocidos

en diferentes textos normativos, no se vea en la realidad un respeto hacia estos debido a la falta de atención en garantizarlos; por ello, el Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce a los pueblos indígenas otros derechos, entre ellos el derecho al reparto de beneficios por la explotación de los recursos naturales situados en sus tierras, fundamental para promover su desarrollo.

La definición del término “indígena” puede encontrarse en diferentes textos de variadas índoles; según la OIT, en la publicación *Pueblos indígenas y tribales: guía para la aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT*, el término indígena hace referencia a:

(...) aquellas poblaciones que conservan total o parcialmente sus propias tradiciones, instituciones o estilos de vida, que los distinguen de la sociedad dominante y que habitaban un área específica antes de la llegada de otros grupos. Esta descripción es válida en América del Norte, Central y del Sur, y en ciertas regiones del Pacífico (OIT, 2009, pág. párrafo cuarto).

Además de ello, el propio Convenio N.º 169 de la OIT, en el artículo 1º, expone:

(...) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”. Así como “(...) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Continuando con la definición, en el inciso dos del artículo 1º, se detalla que “La conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.

En base a lo mencionado se hace la diferenciación de criterios para la identificación de pueblos indígenas, siendo estos criterios objetivos y subjetivos; y, a pesar de que el artículo 1º del Convenio N.º 169 de la OIT no brinda una definición exacta, aplicable a cada país, en cambio sí enfatiza los criterios para una correcta diferenciación, indicando, sobre el criterio objetivo:

(...) al grupo humano considerado como un colectivo distinto al resto de la sociedad al descender de las poblaciones que originalmente habitaban el país al momento de la conquista, colonización o establecimiento de las fronteras actuales. Este colectivo tiene estilos de vida tradicionales, cultura y manera de vivir distintos de los otros sectores de la población nacional, organización social propia, y costumbres y leyes tradicionales. Estos elementos pueden ser cumplidos de forma total o parcial.

Mientras, para considerar el criterio subjetivo, el mismo artículo explica que “(...) es la conciencia de pertenecer a un colectivo distinto del resto de los sectores de la población nacional”. Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, señala que:

(...) El concepto de pueblo es más amplio que el de comunidad y las engloba y que, cualquiera sea su denominación, no debe haber ninguna diferencia a efectos de la aplicación del Convenio, en la medida en que las comunidades denominadas nativas, campesinas u otras estén comprendidas en el artículo 1, párrafo 1, a) o b), del Convenio, en cuyo caso corresponde aplicarles por igual todas las disposiciones del Convenio (OIT, 2009, pág. 25).

Comunidades campesinas

Para poder llegar a la definición de “comunidad campesina”, es necesario remitirnos a leyes y expertos en la materia, comenzando con el artículo 2º de la Ley N.º 24656, Ley General de Comunidades Campesinas (1987), el cual expone:

Las comunidades campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.

Mientras, el profesor Peña Jumpa, por su parte considera:

La Comunidad Andina tiene una relación con la tierra para realizar actividades económicas vinculadas a la agricultura y ganadería: cada familia suele tener una parcela de terreno donde practica una agricultura para su subsistencia y desde donde normalmente obtiene forraje para su ganado que utiliza como mecanismo de ahorro e intercambio (Peña Jumpa, 2013).

Finalmente, el profesor Gonzales de Olarte menciona:

La comunidad campesina es ante todo un conjunto de relaciones interfamiliares de producción y trabajo, definida por la disponibilidad de recursos (tierra, ganado, pastos, agua, herramientas), que tiene cada familia y comunidad, y por la tecnología existente, dadas ciertas condiciones ecológicas y climáticas (Gonzales de Olarte, 1986, pág. 190).

Realizando una síntesis de las tres perspectivas expuestas, en este trabajo definimos a las comunidades campesinas como aquellas integradas por familias, vinculadas por la ocupación, uso común y realización de actividades económicas en un territorio determinado, para lo cual han construido una red de relaciones económicas, sociales y culturales.

Comunidades nativas

De la misma forma que con la definición de comunidades campesinas, en el caso de las comunidades nativas, es posible remitirse a un artículo, en específico, el artículo 8° del Decreto de Ley N.º 22175 (1978), Ley de Comunidades Nativas, la cual, expone:

Las Comunidades Nativas tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso.

El autor ya citado, Peña Jumpa menciona:

La comunidad amazónica tiene una relación con la tierra para practicar la agricultura, pero sobre todo para aprovechar sus bosques y ríos: cada familia practica la agricultura de roce y quema para proveerse de determinados alimentos, pero sobre todo hace uso de los bosques y ríos para proveerse de sus principales alimentos (frutos, animales de caza y peces) y de recursos para su usufructo e intercambio (madera, peces) (Peña Jumpa, 2013).

Finalmente, dentro de esta definición, se encuentra lo dicho en el *Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, el cual, en el numeral “a” del primer artículo, se indica que las comunidades nativas son aquellas “cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”.

En ese sentido, para efectos de la presente ponencia utilizaremos la definición citada del Convenio N.º 169 de la OIT, al ser un tratado suscrito y ratificado por el Estado peruano, y en ese sentido vinculante al momento de diseñar y ejecutar sus distintas políticas públicas.

Sistema Nacional de Cooperación Popular

Para definir al Sistema Nacional de Cooperación Popular debemos remitirnos al artículo 43° de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en el cual se define a este sistema como un conjunto de “principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los poderes del Estado, los organismos constitucionales y los niveles de gobierno”.

En consideración a lo expuesto por el artículo mencionado, en el presente artículo me referiré al Sistema Nacional de Cooperación Popular como un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos orientado a garantizar la vigencia, permanencia y actualización de la práctica ancestral del trabajo voluntario por el bien común, como medio para que las comunidades campesinas y nativas, previa capacitación y asistencia técnica, alcancen el bienestar dentro de un desarrollo comunal dinámico que los incorpore plenamente a la vida económica y social del país.

Oficina Nacional de Cooperación Popular

El 4 de noviembre de 1980, mediante el Decreto Legislativo N.º 1, se creó el Sistema Nacional de Cooperación Popular. El programa tuvo éxito y se logró realizar numerosas obras para el bien de la población, de esta forma Bernales Flores explica que:

Esta experiencia de la Cooperación Popular así como sus resultados fueron expuestos en el Seminario Internacional sobre Participación Popular, organizado por las Naciones Unidas en Ljubljana Yugoslavia en mayo de 1982; en donde se reconoció que el Perú es el único país del mundo con un sistema de trabajo de amplitud nacional, basada en la vocación ancestral de sus pueblos y comunidades en el desarrollo de acciones colectivas de bien común y mediante la planificación y ejecución de obras dentro de un concepto de desarrollo integral de cada localidad. La comisión evaluadora de las Naciones Unidas consignó en un estudio realizado sobre los 3 primeros años de acción: 15,000 solicitudes, trabajo colectivo en 2740 Km. de carreteras, 111,000 hectáreas agregadas al cultivo, 440,000 m² de áreas techadas en escuelas, postas sanitarias y construcciones comunales y 98,000 familias con apoyo en obras sanitarias (Bernales Flores, 2009, pág. 19).

Ahora bien, durante el período de funcionamiento de esta Oficina, la ejecución abarcó tanto zonas rurales como semirurales y urbanas. Pero en las últimas décadas, el abismo entre necesidades y soluciones se ha agrandado particularmente en las zonas rurales, incidiendo en las comunidades campesinas y nativas. Por esta razón se ha considerado necesario reducir el campo de aplicación de esta ley a dichas comunidades de forma directa. Con la Cooperación Popular se demostrará a estos pobladores que no están solos y que el gobierno quiere trabajar para su bienestar.

Así, para continuar con lo señalado, corresponde realizar la siguiente pregunta: *¿Cómo funciona Cooperación Popular?* El pueblo aporta recursos humanos, mientras que el Estado brinda equipos y asesoramiento técnico suministrado a través de una red de oficinas administrativas a lo largo y ancho del país.

El programa cumpliría un doble fin inmediato: atender las necesidades prioritarias de cada pueblo, y la descentralización de la programación y ejecución de obras. Y a largo plazo, el programa asimismo generará la formación de capacidades entre los pobladores beneficiarios, dándoles herramientas para incrementar sus actividades productivas y asegurar la sostenibilidad económica de sus comunidades.

El primer paso sería, obviamente, la identificación de las comunidades a ser incluidas en el programa, priorizando aquellas donde la necesidad se considere más urgente; a continuación, identificar los líderes comunales, establecer contacto con ellos y determinar la mejor forma de conducir la consulta a los pobladores respecto a las obras prioritarias. Cada comunidad debe establecer la forma en que sus miembros efectuarán las prestaciones de trabajo, y comprometerse a contribuir de acuerdo con lo planificado.

Por su lado, al Estado peruano le corresponde, mediante las oficinas de Cooperación Popular involucradas, aportar la asesoría profesional necesaria de acuerdo con el carácter de la obra por ejecutarse, así como un sistema transparente de compra y distribución de los materiales que se requirieran para la ejecución.

En ese sentido, esta ley promueve la intervención del Estado para apoyar a los pueblos más necesitados del Perú y, por otro lado, integra a los pueblos a la vida política, económica y social del país, propiciando su empoderamiento.

Por tanto, considero que la definición adecuada para la Oficina Nacional de Cooperación Popular, a considerar en el presente trabajo, es como aquella oficina encargada de planear, dirigir, coordinar, normar, ejecutar, evaluar y controlar las acciones del Sistema Nacional de Cooperación Popular, conformada por su propia estructura organizacional, de naturaleza intersectorial y con actuación en coordinación con los gobiernos locales y regionales.

La referida Oficina deberá crearse mediante la aprobación de una norma de rango legal que contenga sus competencias, atribuciones, estructura organiza y áreas que la conforman, así como el régimen, administrativo, económico y laboral y a qué sector (Ministerio de Estado) se adscribiría.

ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Necesidades básicas de infraestructura

El planteamiento de volver a incluir la figura de Cooperación Popular se origina tras las primeras revelaciones que se apreciaron con la emergencia sanitaria por el COVID-19. Ciertamente, en esta situación se manifestaron los grandes problemas que venía arrastrando el Estado en relación con la gestión de la infraestructura y gasto público, siendo estos una consecuencia de las malas gestiones de los gobiernos de turno, que normalmente habían demostrado poca eficiencia para la búsqueda de soluciones, viéndose desbordados ante la crisis actual.

Al respecto, podríamos decir que encontramos una deficiencia preexistente en diferentes materias y sectores del Poder Ejecutivo, en sus tres niveles (Gobierno Central o Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales), las cuales podemos decir que son, entre otras, las siguientes:

- *Educación*: La falta de conectividad a Internet y la escasez de colegios públicos.
- *Salud*: La falta de infraestructura sanitaria en todos los niveles (postas médicas, centros de salud, hospitales, etc.).
- *Vivienda*: La falta de vivienda social para los ciudadanos.
- *Infraestructura vial*: La falta de carreteras y vías de conexión terrestre a todos los lugares de nuestro territorio.
- *Agricultura*: Falta de programas efectivos de financiamiento y capacitación a los agricultores.

Conforme a lo advertido consideramos que estos son ejemplos que podemos ofrecer de necesidades que no han sido (y no están siendo hasta el momento) atendidas debidamente por el Estado peruano, según hemos expuesto líneas arriba.

Ante esta situación, se han esgrimido planes de gobierno, se han pronunciado especialistas al respecto, se ha pedido aplicar modelos implementados en otros países, todo ello con el propósito de instalar programas, instituciones, unidades ejecutoras, etc. nuevos o recién investigados y nos hemos olvidado que el Perú tiene una cultura milenaria, que la historia nos ha enseñado que hemos enfrentado situaciones parecidas o peores y hemos sabido actuar en esos momentos con inteligencia y organización, saliendo airosos de estos panoramas críticos, lo que nos sirve de referencia para inspirarnos y hallar en ellos alternativas eficientes de solución.

Necesidades básicas insatisfechas en salud

En base a lo expuesto por la Defensoría del Pueblo, respecto a la situación de los servicios de salud en las comunidades nativas y campesinas, se rescata que:

El 76% de establecimientos de salud visitados no cuenta con medios de transporte para desplazarse a las comunidades de su jurisdicción, ni para derivar a las personas que requieren atención más compleja y/o de emergencia.

Por consiguiente, en caso de emergencia, los gastos de transporte son asumidos por las familias con el apoyo de la comunidad [...]. Sin embargo, cuando se requiere el traslado de un enfermo a un establecimiento de mayor resolución, los costos son inalcanzables para la mayoría de los habitantes de las comunidades nativas, situación que impide a los pobladores acceder oportunamente al servicio.

[...]

La incorporación de agentes comunitarios de salud resulta fundamental para afianzar el enfoque preventivo de la salud en las comunidades nativas. Sin embargo, no se cumple en todos los casos con garantizar que éstos conozcan la cultura y la lengua nativa" (Defensoría del Pueblo, 2008).

La situación presentada es precaria, lo cual desfavorece enormemente la búsqueda de protección de derechos dentro de estas comunidades, ello debido en gran medida a la desatención que el Estado ha tenido sobre estas, provocando que incluso las disposiciones para solución, tales como sería la incorporación de agentes comunitarios capacitados para este propósito, se vean afectadas por factores como las diferencias culturales y lingüísticas que aumentan los obstáculos para brindar una solución aplicable a la realidad vivida.

De la COVID-19 y su impacto en el Perú

La pandemia de COVID-19 no solo afectó negativamente la salud de las personas, sino que propició una crisis en la economía a nivel mundial, respecto a ello, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2020), señala que:

Por su extensión y consecuencias, la pandemia del COVID-19 representa una de las más serias amenazas que nuestro país y el mundo se ha visto obligado a enfrentar recientemente. Se trata de la crisis de salud pública más importante de nuestros tiempos y el desafío más grande que ha enfrentado la humanidad desde la Segunda Guerra Mundial. (PNUD Perú, 2020, pág. 4)

Lo mencionado repercutió especialmente en el caso de América Latina, donde, a pesar de las medidas adoptadas por diferentes gobiernos con la finalidad de contrarrestar los efectos negativos traídos por la pandemia, hay países que terminaron convirtiéndose en zonas críticas, debido a factores tales como las desigualdades sociales, influenciadas por el factor económico, débiles estructuras de protección de la población, sistemas de salud deficientes, los cuales no tenían la posibilidad de dar abasto a la gran demanda exigida por la población, además, según lo indicado por la Organización de las Naciones Unidas "el COVID19 provocará en la región la peor recesión de los últimos 100 años". (2020, pág. 2.)

Como explicación a ello, el CEPAL indica:

Ante la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), las economías se cierran y paralizan, y las sociedades entran en cuarentenas más o menos severas, medidas solo comparables a las de situaciones de guerra. Aunque no se sabe cuánto durará la crisis ni la forma que podría tener la recuperación, cuanto más rápida y contundente sea la respuesta, menores serán los efectos negativos. Algunos de los mecanismos tradicionales de mercado podrían no ser suficientes para enfrentarla debido a la interrupción de las actividades productivas y la consiguiente contracción de demanda (CEPAL, 2020, pág. 1).

Según lo expuesto, la pandemia provocó que los gobiernos de diferentes países tuvieran que brindar respuestas para contrarrestar sus efectos; sin embargo, estas medidas, en muchas ocasiones, contravenían la realización de actividades económicas, lo que dificultaba en gran medida el mantenimiento y crecimiento de la economía; por el contrario, debido a la disminución de actividad económica, factores como la capacidad adquisitiva de los sujetos cayeron en picada, provocando que la demanda se contraiga y, por tanto, el mercado no pudiera hacer frente a los efectos negativos de la pandemia.

Las medidas fueron establecidas de forma general debido a la presión de los gobiernos para adoptar acciones inmediatas con objeto de evidenciar algún control de la situación; sin embargo, ello representó un error, según se encuentra en el artículo publicado en el Portal Económica en el año 2000 (ECONÓMICA, 2020), en el cual se señaló que:

La mayor parte de políticas diseñadas por el gobierno nacional están siendo enfocadas en responder a las demandas sociales y económicas de las personas que viven dentro de estas zonas urbanas [...].

Segundo, existe una recurrente visión homogénea de la ruralidad, sin considerar las distintas necesidades y características dentro de los diferentes colectivos que la componen, lo cual podría hacer que los intentos para mejorar la situación de esta población sean menos efectivos.

En complementación a ello, se tiene lo expuesto por el CEPAL, el cual indica:

[...] No solo es posible asumir que, una vez expuestos al [COVID-19], estos pueblos se verán más afectados en el ámbito sanitario por no contar con las condiciones materiales imprescindibles para prevenir los contagios, sino que también sufrirán peores consecuencias socioeconómicas por las restricciones de las medidas extraordinarias impuestas por los Gobiernos para contener el virus, así como por las precarias condiciones laborales, muchas veces informales, en que estos pueblos [...] realizan sus trabajos” (CEPAL, 2020. pág. 13).

Se concluye que las medidas a adoptar dentro de las comunidades campesinas y nativas no pueden ser las mismas que en las ciudades, esta homogenización no diferencia las necesidades y precariedades vividas dentro de las comunidades mencionadas, así mismo, las medidas de recuperación posteriores a las restricciones también son ideadas para los sectores urbanos, sin considerar que se tienen mayores consecuencias socioeconómicas en estas poblaciones vulneradas, lo que provoca mayores dificultades al momento de recuperarse.

Impacto de la pandemia en las comunidades campesinas y nativas

El Ministerio de Salud ha reportado un número alto de contagios de COVID-19 en las referidas comunidades, conforme se detalla a continuación:

Cuadro 1. Integrantes de las comunidades campesinas y nativas infectados con COVID-19 a nivel nacional

| DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA | COMUNIDADES CAMPESINAS | | COMUNIDADES NATIVAS | | TOTAL GENERAL | |
|----------------------------|------------------------|------------|---------------------|------------|---------------|------------|
| | N° | % | N° | % | N° | % |
| AMAZONAS | 0 | 0 | 6650 | 31.9 | 6650 | 24.4 |
| ÁNCASH | 63 | 1 | 1 | 0 | 64 | 0.2 |
| APURÍMAC | 47 | 0.7 | 0 | 0 | 47 | 0.2 |
| AREQUIPA | 13 | 0.2 | 0 | 0 | 13 | 0 |
| AYACUCHO | 3784 | 58.6 | 1 | 0 | 3785 | 13.9 |
| CAJAMARCA | 8 | 0.1 | 188 | 0.9 | 196 | 0.7 |
| CALLAO | 7 | 0.1 | 1 | 0 | 8 | 0 |
| CUSCO | 386 | 6 | 427 | 2 | 813 | 3 |
| HUANCAVELICA | 25 | 0.4 | 0 | 0 | 25 | 0.1 |
| HUÁNUCO | 9 | 0.1 | 206 | 1 | 215 | 0.8 |
| ICA | 5 | 0.1 | 2 | 0 | 7 | 0 |
| JUNÍN | 8 | 0.1 | 1128 | 5.4 | 1136 | 4.2 |
| LA LIBERTAD | 527 | 8.2 | 2 | 0 | 529 | 1.9 |
| LAMBAYEQUE | 5 | 0.1 | 13 | 0.1 | 18 | 0.1 |
| LIMA | 63 | 1 | 17 | 0.1 | 80 | 0.3 |
| LORETO | 1 | 0 | 7157 | 34.4 | 7158 | 26.2 |
| MADRE DE DIOS | 5 | 0.1 | 335 | 1.6 | 340 | 1.2 |
| MOQUEGUA | 9 | 0.1 | 0 | 0 | 9 | 0 |
| PASCO | 8 | 0.1 | 575 | 2.8 | 583 | 2.1 |
| PIURA | 4 | 0.1 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| PUNO | 1409 | 21.8 | 0 | 0 | 1409 | 5.2 |
| SAN MARTÍN | 2 | 0 | 1613 | 7.7 | 1615 | 5.9 |
| TACNA | 22 | 0.3 | 1 | 0 | 23 | 0.1 |
| TUMBES | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| UCAYALI | 46 | 0.7 | 2517 | 12.1 | 2563 | 9.4 |
| Total | 6457 | 100 | 20,834 | 100 | 27,291 | 100 |

Fuente: Ministerio de Salud – Sala de población Indígena con COVID-19

Conforme se puede apreciar, y de acuerdo con las cifras actualizadas al 14 de abril de 2021, 6457 integrantes de las comunidades campesinas y 20,834 integrantes de las comunidades nativas fueron diagnosticados con COVID-19.

Asimismo, el Ministerio de Salud ha reportado un número alto de fallecidos en las referidas comunidades, conforme se detalla a continuación:

CUADRO 2. Integrantes de las comunidades campesinas y nativas fallecidos a causa del COVID-19 a nivel nacional

| DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA | COMUNIDADES CAMPESINAS | | COMUNIDADES NATIVAS | | TOTAL GENERAL | |
|----------------------------|------------------------|------------|---------------------|------------|---------------|------------|
| | N° | % | N° | % | N° | % |
| AMAZONAS | 0 | 0 | 42 | 34.4 | 42 | 8.1 |
| ÁNCASH | 14 | 3.5 | 0 | 0 | 14 | 2.7 |
| APURÍMAC | 3 | 0.8 | 0 | 0 | 3 | 0.6 |
| AREQUIPA | 1 | 0.3 | 0 | 0 | 1 | 0.2 |
| AYACUCHO | 172 | 43.3 | 0 | 0 | 172 | 33.1 |
| CAJAMARCA | 0 | 0 | 1 | 0.8 | 1 | 0.2 |
| CALLAO | 3 | 0.8 | 0 | 0 | 3 | 0.6 |
| CUSCO | 30 | 7.6 | 5 | 4.1 | 35 | 6.7 |
| HUANCAVELICA | 2 | 0.5 | 0 | 0 | 2 | 0.4 |
| HUÁNUCO | 1 | 0.3 | 1 | 0.8 | 2 | 0.4 |
| JUNÍN | 1 | 0.3 | 4 | 3.3 | 5 | 1 |
| LA LIBERTAD | 16 | 4 | 0 | 0 | 16 | 3.1 |
| LIMA | 9 | 2.3 | 0 | 0 | 9 | 1.7 |
| LORETO | 0 | 0 | 35 | 28.7 | 35 | 6.7 |
| MADRE DE DIOS | 0 | 0 | 1 | 0.8 | 1 | 0.2 |
| MOQUEGUA | 1 | 0.3 | 0 | 0 | 1 | 0.2 |
| PASCO | 0 | 0 | 12 | 9.8 | 12 | 2.3 |
| PUNO | 133 | 33.5 | 0 | 0 | 133 | 25.6 |
| SAN MARTÍN | 0 | 0 | 8 | 6.6 | 8 | 1.5 |
| TACNA | 6 | 1.5 | 0 | 0 | 6 | 1.2 |
| UCAYALI | 5 | 1.3 | 13 | 10.7 | 18 | 3.5 |
| Total | 397 | 100 | 122 | 100 | 519 | 100 |

Fuente: Ministerio de Salud – Sala de población Indígena con COVID -19

Si bien el Ejecutivo, mediante la expedición del Decreto Legislativo N.º 1489 publicada el 10 de mayo de 2020 en el Diario Oficial “El Peruano”, procuró “establecer medidas extraordinarias y urgentes dirigidas a brindar atención a pueblos indígenas u originarios, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19” (Artículo 1º); así como la implementación de un *Plan de intervención para Comunidades Indígenas y Centros Poblados Rurales de la Amazonía frente a la emergencia del COVID-19* aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 308-2020-MINSA del 21 de mayo de 2020; los resultados antes señalados demuestran la ineficacia de dichas medidas.

Ante dicha situación, que implica permitir que cientos de miles de ciudadanos de las referidas comunidades tengan afectada y amenazada su salud y su vida, es que se propone la reactivación del Sistema Nacional de Cooperación Popular para generar políticas públicas que aseguren la infraestructura de salud primaria básica y que se cuenten con los insumos mínimos para la atención de dichas poblaciones, todo ello en forma sostenible de manera que si se presentara alguna situación de emergencia local, regional o nacional, estas comunidades tengan un mínimo necesario para afrontar el problema.

En respuesta a las problemáticas presentadas considero fundamental presentar al Sistema Nacional de Cooperación Popular y su importancia como política pública para el apoyo a los pueblos más necesitados del Perú a través de su integración a la vida política, económica y social.

Considerando que, según se expuso en su momento el Presidente Fernando Belaunde Terry, referente a los logros que se obtuvieron durante su segunda gestión gubernamental, señalaba que:

En cuanto a la educación y a la salud se ha logrado un avance que difícilmente se habría alcanzado, en lugares apartados, por otros medios. Las comunidades han construido 11,500 aulas de las 23 mil edificadas en total, con aporte adicional del gobierno y de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo. Se benefician con ellas 920 mil alumnos.

Los pueblos han edificado 350 postas sanitarias que permiten atender a una población de 1'750 mil habitantes (Belaunde Terry, 1985, pág. 39).

Los resultados obtenidos a través de la política pública aplicada durante el gobierno del Presidente Fernando Belaunde Terry fueron más que óptimos, puesto que se adaptaban a las necesidades presentadas por las poblaciones vulnerables y no servían únicamente como política asistencialista que implicara una dependencia total, puesto que era la cooperación entre comunidades, gobierno y corporaciones departamentales las que permitían el mantenimiento de la autonomía de las comunidades campesinas y nativas, además del ejercicio de sus derechos fundamentales; sin embargo, esta iniciativa no fue continuada por los subsiguientes gobiernos, derivando en su exclusión y desactivación.

Considerando ello, se propone reactivar y actualizar la Ley del Sistema Nacional de Cooperación Popular, debido a que sería favorable para la creación y mantenimiento de un lazo de identidad entre el pueblo y las obras, a la vez que se reducen los costos en la ejecución de estas mediante la descentralización del accionar estatal, tomando en cuenta la modificación en los sectores de aplicación de esta política pública, centrándonos únicamente en la aplicación de esta ley a dichas comunidades de forma directa.

Posterior a la actualización, reformulación y, finalmente, reactivación del Sistema Nacional de Cooperación Popular, la forma en la que se aplicaría esta cooperación se daría en que el pueblo aporta recursos humanos, mientras que el Estado brinda equipos y asesoramiento técnico suministrado a través de una red de oficinas administrativas a lo largo y ancho del país, consiguiendo que el programa cumpla un doble fin: atender las necesidades inmediatas de cada pueblo y la descentralización de la programación y ejecución de obras, promoviendo la intervención del Estado para apoyar a los pueblos más necesitados del Perú y, por otro lado, integrando a los pueblos a la vida política, económica y social del país.

La reactivación del Sistema Nacional de Cooperación Popular se enmarca en las obligaciones del Estado de proveer y/o asegurar la satisfacción de necesidades básicas de la población a su cargo; en el presente caso las comunidades campesinas y nativas tienen un acceso o inclusión limitada sino mínima al mercado de servicios de salud privados; por lo que la presencia del Estado no solo es una posibilidad, sino una obligación.

Sin embargo, las falencias y limitaciones de la provisión de servicios de salud por parte de la administración pública también son una realidad que no puede ocultarse; limitaciones presupuestarias, errores en la planificación y gestión y la ausencia o limitación de recursos humanos con las capacidades suficientes son solo algunos de los elementos que han impedido que el Estado, en forma directa pueda proveer de servicios de salud a las comunidades campesinas y nativas.

En ese sentido, con el relanzamiento del Sistema Nacional de Cooperación Popular lo que se busca es generar una sinergia entre el Estado y las poblaciones; en donde ellas sean las que construyan, bajo la dirección de personal técnico del propio estado, las instalaciones básicas de salud, y el Estado complemente con el personal profesional de salud y los equipos mínimos para una atención primaria.

Debe tomarse en consideración que el sistema de cooperación popular se ideó y realizó en una época en donde el actual sistema de gobierno descentralizado no se había implementado; por lo que será necesario adecuar a la Oficina Nacional de Cooperación a la realidad del proceso de descentralización con oficinas descentralizadas en cada región que ayuden a la recolección de los proyectos y necesidades y de acuerdo al avance en la implementación de funciones y capacidades que las propias oficinas descentralizadas puedan liderar y llevar a cabo proyectos en su zona de competencia.

Ahora, al ser un programa de gestión de capacidades y la entrega de materiales de construcción, podría ser observado como una injerencia del Estado en zonas que deberían ser atendidas por los agentes del mercado; pero dicha observación es manifiestamente errónea.

Como hemos expuesto, las comunidades campesinas y nativas, por razones geográficas, económicas y sociales no tienen la posibilidad de contar con un acceso a servicios de salud privados; así la integridad de las prestaciones de salud que reciben es efectuada por el Estado, por lo que nos encontramos ya en un supuesto de actividad económica subsidiaria del Estado.

Ahora, a diferencia del modelo actual, que para construir una posta o una red de postas medicas en dichas zonas se tendría que realizar el largo proceso de contratación de obra pública, con las deficiencias y críticas a situaciones de corrupción y mal diseño de los proyectos, con la cooperación popular, simplemente no se generaría lucro alguno, porque los materiales y herramientas se entregarán directamente a la comunidad interesada por contar con la infraestructura médica primaria y el Estado, sea a través del Ministerio de Salud (MINSA)¹³ o el Seguro Social de Salud (ESSALUD)¹⁴ brindaría el personal profesional en salud y los equipos e insumos para el funcionamiento del establecimiento de salud.

Cabe mencionar, que el ejemplo dado no excluye la posibilidad que se utilice el Sistema Nacional de Cooperación Popular para otro tipo de obras, como caminos y carreteras rurales, puentes, infraestructura de transportes, infraestructura agrícola, entre otras medidas, que generen impactos reales en comunidades en donde por las razones ya expuestas simplemente no es real esperar que agentes del mercado tengan alguna presencia en el corto o mediano plazo.

Por otro lado, y cómo se mencionó líneas arriba, la ejecución de obras por cooperación popular conlleva la potencialidad de capacitar a los pobladores que ejecuten estas obras en distintas técnicas y habilidades propias de las labores a realizar, como sería por ejemplo la formación teórica y práctica en albañilería, instalaciones sanitarias y eléctricas, carpintería, y otras semejantes. Estas capacidades pueden ser aplicadas por los individuos a otras actividades remuneradas, incrementando así su aporte a la canasta familiar.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. A partir de la información y data sistematizada que hemos presentado y analizado consideramos que el planteamiento de volver a incluir la figura de Cooperación Popular busca cumplir con el deber constitucional que ha impuesto el constituyente peruano a los gobernantes y a la Administración Pública de seguir con el proceso de descentralización del país, permitiendo el desarrollo de las personas en todos los extremos de nuestro territorio. Asimismo, pensamos que de esta manera nuestra propuesta permitirá un mayor desarrollo social, económico y cultural, permitiendo una superior y más estructurada descentralización en las zonas territoriales donde se encuentran nuestras comunidades campesinas y nativas.
2. Hemos advertido que existe una ineficiente ejecución del gasto público sumado a no conocer las diferentes realidades y contextos de las comunidades campesinas y nativas de nuestro país, lo que ha generado deficiencias estructurales en sus necesidades básicas, manteniéndose la gran mayoría de sus integrantes en los niveles de pobreza y pobreza extrema. Igualmente, consideramos que, si no se dan respuestas para solucionar y revertir la errónea gestión del presupuesto público para satisfacer las necesidades ciudadanas a través de infraestructura y servicios públicos, que son concreciones de los derechos fundamentales básicos de una vida digna, conforme manda el artículo 1° de nuestra Constitución Política, estaremos negando el desarrollo humano de los peruanos con estándares de calidad de vida mínimos aceptables.

13 Esto es conforme a lo establecido en el artículo 3°, inciso 8) de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado mediante Decreto Legislativo N.° 1161, que dispone:

*“Artículo 3.- Ámbito de competencia
El Ministerio de Salud es competente en:
(...)*

8) Infraestructura y equipamiento en salud”.

De igual forma, el artículo 109° de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 008-2017/SA, publicado el 06 de marzo de 2017 y su posterior modificatoria bajo el Decreto Supremo N.° 011-2017/SA publicado el 29 de abril de 2017, que dispone:

“La Dirección General de Operaciones en Salud es el órgano de línea dependiente del despacho Viceministerial de Prestaciones y Aseguramiento en Salud, responsable de proponer normatividad para gestionar el monitoreo y evaluación de la Gestión Administrativa desarrollada en las IPRESS y UGIPRESS públicas a nivel nacional, mediante indicadores de desempeño u otros mecanismos de medición; así como efectúa acciones de monitoreo y evaluación de la infraestructura, equipamiento y mantenimiento en los establecimientos de salud a nivel nacional, proponiendo las acciones de mejora, a fin de brindar servicios de calidad a los ciudadanos.

Asimismo, es el órgano técnico encargado de proponer normatividad en materia de infraestructura, equipamiento y mantenimiento a nivel nacional. Realiza el desarrollo de sus funciones en coordinación con los Gobiernos Regionales.

Dirige y supervisa las funciones que desarrollan por los órganos desconcentrados: Direcciones de Gestión de Redes Integradas de Salud de Lima Norte, Lima Centro, Lima Este y Lima Sur; así como de los Hospitales e Institutos Nacionales Especializados en la jurisdicción de Lima Metropolitana”.

14 Conforme a lo establecido por el artículo 5° del Reglamento de Organización y Funciones del Seguro Social de Salud, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N.° 656-PE-ESSALUD-2014 y posteriores modificaciones, que dispone:

“Artículo 5.- Ámbito de competencia:

ESSALUD administra los fondos intangibles de la seguridad social en salud, destinado al financiamiento de prestaciones de salud, económicas, sociales y otras del régimen contributivo de la seguridad social en salud y otros seguros de riesgos humanos. Otorga cobertura a sus afiliados regulares o potestativos y derechohabientes, en el ámbito nacional a través de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud-IPRESS, de su propiedad, de diferente nivel de complejidad, que bajo la gestión en red brindan atención de salud a sus asegurados en todo el territorio nacional. ESSALUD, así mismo tiene la facultad para realizar directa o indirectamente, programas de extensión social para la atención de no asegurados de escasos recursos, cuya financiación se sustentan en los respectivos convenios suscritos para el efecto”.

3. En relación con los programas sociales existentes en nuestro país y descritos en la presente tesis, consideramos importante señalar que estos son políticas públicas que se deben concretizar a través de un encuadramiento legal, más que en uno infra legal o reglamentario, puesto que la mayoría de las políticas públicas se hacen mediante normas sectoriales cuyo alcance es limitado con relación al sector que emite la norma y en relación con el tiempo de su vigencia.
Efectivamente, a través de esta propuesta consideramos que se podrá reactivar y reformular el Sistema Nacional de Cooperación Popular, el cual estará orientado a las comunidades campesinas y nativas, sería una política pública dirigida traducida en un programa social focalizado a estos grupos humanos.
Por tales motivos, consideramos necesario, que al igual que su norma de creación primigenia, esta política pública debe materializarse mediante una norma legal de jerarquía normativa, puesto que establecería responsabilidades a diversos sectores y entidades del Poder Ejecutivo, entendiéndose a este último como el Gobierno Nacional (Presidencia de la República y su Consejo de ministros).
4. Nuestro planteamiento principal es reactivar el Sistema Nacional de Cooperación Popular, el cual pretende ser una respuesta real y viable, y se puede concretar a través de una propuesta normativa concreta, que tenga como objetivo alcanzar la satisfacción de estos mínimos que se requieren para que todos los peruanos puedan tener condiciones de vida digna.
5. Por último, consideramos que nuestro planteamiento en la presente tesis puede concretarse y llevarse a la realidad, a través de una propuesta normativa -la cual es parte de este trabajo- que requeriría modificar las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de Gobiernos Municipales, así como las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios de Estado involucrados y otras normas de igual o menor rango jerárquico normativo

REFERENCIAS

- Belaunde Terry, F. (1985). *Perú 1985: Mensaje a la nación del Presidente de la República arquitecto Fernando Belaunde Terry con anejos informativos y estadísticos*. Lima: Presidencia de la República. <https://fernandobelaundeterry.com.pe/libros/2-segundo-gobierno/2-mensaje-presidencial-impresa/MENSAJEALCONGRESODELPRESIDENTEDELAREPUBLICAFERNANDOBELAUNDETERRY1985.pdf>
- Bernaes Flores, J. (2009). *Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. Cooperación Popular: Un proceso de interculturalidad y eficiente participación ciudadana*. <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/BernaesFRedMuni2009.pdf>
- CEPAL. (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19*. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/82414c93-33bf-4a64-af1e-b26e28e1437e/content>
- CEPAL. (2020). *El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala*. Santiago: Naciones Unidas. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46543/S2000817_es.pdf
- Decreto de Urgencia N.º 006-2019. Por el cual se aprueba el Programa Social Residencias Estudiantiles bajo el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES). 24 de octubre de 2019.
- Decreto Legislativo N.º 1 de 1980 [Presidencia de la República]. Por el cual se crean el Sistema Nacional de Cooperación Popular. 4 de noviembre de 1980.
- Decreto Legislativo N.º 1161 de 2013. Por el cual se crea la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud. 7 de diciembre de 2013.
- Decreto Legislativo N.º 1489 de 2020 [Presidencia de la República]. Por el cual se establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. 10 de mayo de 2020.
- Decreto Legislativo N.º 657 de 1991. [Presidencia del Consejo de Ministros].
- Decreto Supremo N.º 003 de 2012. [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social]. Por el cual se crea el Programa “Cuna Más”. 23 de marzo de 2012
- Decreto Supremo N.º 008 de 2012. [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social]. Por el cual se crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar “Qali Warma”. 31 de mayo de 2012.
- Decreto Supremo N.º 008 de 2013. [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social]. Por el cual se implementa el Programa “Haku Wiñay/Noa Jayatai”. 25 de abril de 2013.
- Decreto Supremo N.º 008-2017/SA de 2017. Por el cual se aprueba el Reglamento de Organizaciones y Funciones del Ministerio de Salud (ROF MINSA). 6 de marzo de 2017.

- Decreto Supremo N.º 032 de 2005. [Presidencia del Consejo de Ministros]. Por el cual se crea el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres “JUNTOS”. 6 de abril de 2005.
- Decreto Supremo N.º 081 de 2011. [Presidencia del Consejo de Ministros]. Por el cual se crea el Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”. 19 de octubre de 2011.
- Decreto Supremo N.º 013 de 2021. [Ministerio de la Producción-PRODUCE]. Por el cual se crea el Programa Social “Compras a MYPerú”. 24 de junio de 2021.
- Defensoría del Pueblo (2008). *Informe Defensorial N° 134. La salud de las comunidades nativas. Un reto para el Estado*. Lima, 2008. Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2008-05810. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1189394/informe_13420200803-1197146-19mvle8.zip?v=1596485428
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Evaluación de las medidas para la atención de la salud de los pueblos indígenas del Perú frente al COVID-19*. Lima: Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/Informe-de-adjunt%C3%ADa-N%C2%B0002-2020-DP-AMASPPI-PPI-Evaluaci%C3%B3n-de-las-medidas-para-la-atenci%C3%B3n-de-la-salud-de-los-pueblos-ind%C3%ADgenas-en-el-Per%C3%BA-frente-al-COVID-19.pdf>
- Díaz-Cassou, J., & et.al. (2020). *Perú: Desafíos del desarrollo en el post COVID-19*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Peru-Desafios-del-desarrollo-en-el-post-COVID-19.pdf>
- ECONÓMICA. (09 de Mayo de 2020). *Reflexiones sobre lo rural y la COVID-19*. Económica.pe. <https://economica.pe/reflexiones-sobre-lo-rural-y-la-covid-19/>
- Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social. (24 de marzo de 2023). *Entérese qué es el Núcleo Ejecutor y cómo contribuye al uso transparente de los fondos públicos*. <https://www.gob.pe/institucion/foncodes/noticias/733862-enterese-que-es-el-nucleo-ejecutor-y-como-contribuye-al-uso-transparente-de-los-fondos-publicos>
- Gonzales de Olarte, E. (1986). *Economía de la Comunidad Campesina - Aproximación Regional*. Lima: IEP Ediciones. <https://repositorio.iep.org.pe/server/api/core/bitstreams/1a12cb40-d09d-4f2e-9d74-57b852a94e81/content>
- Instituto Nacional de Estadística e informática. (2018). *INEI - Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda, III de Comunidades Indígenas (III Censo de Comunidades Nativas y I Censo de Comunidades Campesinas)*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1642/cap03_02.pdf
- Ley N.º 22175 de 1978. Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva. 09 de mayo de 1978.
- Ley N.º 24059 de 1985 y complementado por Ley N.º 27470 de junio de 2001. Congreso de la República del Perú. 3 de junio de 2001.
- Ley N.º 24656 de 1987. Ley General de Comunidades Campesinas. 18 de junio de 1987.
- Ley N.º 26520 de 1995. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. 08 de agosto de 1995.
- Ley N.º 29158 de 2007. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 20 de diciembre de 2007.
- Ley N.º 29837 de 2012. Congreso de la República del Perú. 13 de febrero de 2012.
- MIDIS (2023). *Informe de Evaluación Institucional. Corresponsable al primer semestre del año 2023*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5209940/INFORME%20DE%20EVALUACION%20INSTITUCIONAL%20AL%20PRIMER%20SEMESTRE%202023.pdf>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - FONCODES (2022). *Memoria anual*. Depósito legal de la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2013-10852. Primera edición. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5033654/Memoria%20Anual%202022.pdf>
- Municipio Distrital en Lima Metropolitana y Provincial en Regiones (2019). *Número de casos de tuberculosis, beneficiarios para el PCA - PANTBC por nivel de Gobierno local*. <http://www.tuberculosis.minsa.gob.pe/portaldpctb/recursos/20190515102818.pdf>
- OIT. (2009). *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174831.pdf
- OIT. (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_126163.pdf
- Peña Jumpa, A. (2013). Las Comunidades Campesinas y nativas en la Constitución Política del Perú: Un Análisis Exegético del Artículo 89º de la Constitución. *Revistas PUCP, Derecho y Sociedad*. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/download/12800/13357/#:~:text=La%20Comunidad%20Amaz%C3%B3nica%20tiene%20una,para%20proveerse%20de%20sus%20principales>
- Peña Jumpa, A. (2020, 26 junio). *Las comunidades campesinas y nativas, el COVID-19 y el Estado | Antonio Peña Jumpa - IUS 360*. IUS 360. <https://ius360.com/las-comunidades-campesinas-y-nativas-el-covid-19-y-el-estado-antonio-pena-jumpa/>

- Peña Jumba, A. (2020, 7 julio). *Las comunidades campesinas y nativas, el COVID-19 y el Estado*. Parthenon. <https://www.parthenon.pe/esp/sociologia-del-derecho/las-comunidades-campesinas-y-nativas-el-covid-19-y-el-estado/>
- Peña Wong, María (10-13 de noviembre de 2015). *El núcleo ejecutor: mecanismo de implementación y empoderamiento de la población*. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DACE2398973B2F89052580960055E656/\\$FILE/pewoma.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DACE2398973B2F89052580960055E656/$FILE/pewoma.pdf)
- PNUD Perú. (2020). *Vulnerabilidades, más allá de la pobreza*. Lima: PNUD. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pe/Vulnerabilidades-mas-alla-de-la-pobreza_compressed.pdf
- Resolución Ministerial N.º 190 de 2012. [MIDIS]. Por el cual se aprueba la Directiva N.º 06-2012-MIDIS “Lineamientos para la focalización de intervenciones para el desarrollo productivo y la generación y diversificación de ingresos de la población en proceso de inclusión”. 28 de octubre de 2012. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/299926/7895-rm_190_2012_midis.pdf?v=1706200768
- Resolución Ministerial N.º 051 de 2021. [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social]. Por el cual se pone en funcionamiento el “Sistema de seguimiento de usuarios para el monitoreo de indicadores de desempeño del Programa Presupuestal 0118: Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales”. 31 de marzo de 2021.
- Resolución Ministerial N.º 308-2020 [Ministerio de Salud]. Por el cual se aprueba el Documento Técnico: “Plan de intervención del Ministerio de Salud para Comunidades Indígenas y Centros Poblados Rurales de la Amazonía frente a la emergencia del COVID-19”. 21 de mayo de 2020.
- Resolución Ministerial N.º 294-2019. [MIDIS]. Por el cual se aprueba el modelo de convenio de gestión a ser suscrito por le MIDIS con los Municipios. Convenio entre la Municipalidad de Maynas y el MIDIS. 03 de enero de 2024. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5686248/5049779-conv-001-2024-pca.pdf>
- UNICEF. (2020). *COVID-19: Impacto en la pobreza y desigualdad en niñas, niños y adolescentes en el Perú - Estimaciones 2020-2021*. Lima: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). <https://www.unicef.org/peru/media/9026/file/Reporte%20t%C3%A9cnico.pdf>

**REVISTA
GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA**

SE DIAGRAMÓ EN EL

FONDO EDITORIAL USMP

JR. LAS CALANDRIAS 151-291, SANTA ANITA, LIMA 43 -PERÚ

CORREO ELECTRÓNICO: FONDOEDITORIAL@USMP.PE

TELÉFONO: (51-1) 362-0064 ANEXO: 3262

JUNIO 2023 LIMA - PERÚ



REVISTA
GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA
Lima, Perú | V.XI. | N° 2
julio - diciembre 2024