

# Reflexiones y propuestas sobre la Reforma del Sistema Nacional de Salud



## 1. **Situación del Sistema Nacional de Salud en Perú a inicios del 2020**

Al presentarse la pandemia por la COVID-19 en marzo del 2020, se hizo evidente la enorme precariedad del Sistema Nacional de Salud (SNS)[1] entendido como la “suma de organizaciones, instituciones y recursos, cuyo objetivo principal es cuidar y mejorar la salud de la población”. Sus características principales eran (CSCI, 2021, pp.91-128):

- **Problemas en la rectoría del MINSA.** Ausencia de liderazgo, debilidades y deficiencias, falta de claridad en objetivos, y carencias sistémicas. Entre estas, la segmentación (diversos servicios) y fragmentación (descoordinación). El SNS en Perú está conformado por: MINSA, EsSalud, Servicios de las FFAA (Ejército, Marina y Aviación), de

la PNP, Municipalidades, Universidad y OSC, y Servicios Privados (Clínicas y consultorios). En general estas instituciones presentaban problemas de organización, costos elevados, déficits de personal especializado.

- **Brechas en infraestructura y equipamientos.** La mayoría de más de 8 mil 700 instituciones y servicios tenían limitada capacidad instalada (Primer nivel de atención, hospitales, instituciones especializadas, laboratorios del Instituto Nacional de Salud, laboratorios regionales); y se requería más instituciones para el periodo 2021-2023: 281 primer nivel, 172 nuevos hospitales, y más de 1200 centros de prevención y vigilancia comunal (CPVC).
- **Brechas en Recursos Humanos en Salud (RHUS).** Alta concentración de personal especializado en Lima Metropolitana y capitales de regiones, así como de carencia de otros. En el 2020, el MINSA necesitaba incorporar 11 mil 400 médicos especialistas, y EsSalud, 5 mil médicos y 9 mil enfermeros. En el 2018 existían numerosos centros de formación universitaria de personal de salud, predominantemente privados, y con serios problemas de calidad en la formación profesional.
- **Problemas en el financiamiento.** Crisis recurrentes en el financiamiento de los servicios públicos, bajo gasto público y mal distribuido, elevado gasto de bolsillo familiar, baja ejecución presupuestaria, financiamiento orientado a la enfermedad y bajo gasto per cápita en salud.
- **Privatización de la salud.** El financiamiento del gasto en salud, en el 2013, en el 44% estuvo a cargo del bolsillo familiar. El 33% fue por los servicios públicos como MINSA, Gobiernos Regionales, FFAA y PNP, y en 23% por trabajadores y empleadores a través de EsSalud. Otra forma disfrazada de privatización, es la tercerización de servicios por EsSalud.
- **Problemas en la provisión de medicamentos.** Que van desde sobrepagos a la concentración de la venta.
- **Descentralización frustrada de los servicios de salud a los Gobiernos Regionales.** Sesgada en cuestiones normativas, pero con escasa transferencia de recursos y desarrollo de capacidades de gestión.

## 2. Los impactos de la pandemia

Los impactos de la pandemia desde marzo 2020 fueron múltiples. En realidad,

fue una lamentable catástrofe.

**En lo económico**, en abril del mismo año la economía cayó en 40% en comparación al anterior; con pérdidas masivas de empleos (en primer y segundo trimestre 2020, el empleo cayó en - 25%) y de miles de pequeñas empresas, así como una caída de más del 11% del PBI a fines del año. El desplome más grave en el siglo precedente.

**En lo ambiental**, si bien la calidad ambiental de las ciudades mejoró (por menos transporte, etc.) lo negativo fue que se extendieron la deforestación, la minería ilegal, la contaminación, y la caza y pesca irracionales en la Amazonía.

**En lo sanitario**, se reflejaron dramáticamente todas las carencias del SNS. Lo más grave fue la alta mortalidad por la COVID-19[2]. Los factores que condicionaron a ello fueron:

- La baja inversión en salud desde hace décadas (menos del 3% del PBI, lejos del 6 % del PBI que recomienda la OMS), problema complicado con la baja capacidad de ejecución presupuestaria por los tres niveles de gobierno.
- La caótica fragmentación y funcionamiento en paralelo de los subsistemas públicos (MINSA/SIS, EsSalud, FFAA, PNP y otros).
- La escasez de médicos y enfermeros, particularmente especialistas (muchos de los cuales dejaron de trabajar porque formaban parte del grupo en riesgo de enfermar), y de Unidades de Cuidados intensivos UCI (al inicio había apenas 900, 2,9 por cada 100.000 habitantes).
- La extendida informalidad (más del 70% de la PEA).
- La presencia de un sector importante de la población con enfermedades preexistentes (obesidad, diabetes, hipertensión arterial).
- El incumplimiento de la cuarentena y de las reglas de prevención (más de 50 mil personas fueron detenidas los dos primeros meses, en parte por bajos niveles de conciencia sanitaria, y también por la pobreza y desempleo generados) (Salud con Lupa, 2020, pp.1-3).

En abril del mismo año la economía cayó en 40% en comparación al anterior; con pérdidas masivas de empleos y de miles de pequeñas empresas, así como una caída de más del 11% del PBI a fines del año. El desplome más grave en el siglo precedente.

En rigor, ésta mortalidad, además de los factores indicados, también es reflejo de la desigualdad y de la informalidad (superior al 70%) del modelo económico neoliberal. Así como de los errores de conducción del Gobierno Nacional (cierre del primer nivel de atención, omisión de cercos epidemiológicos, etc.) y la actitud de desacato de las medidas restrictivas, por diversas causas, por parte de algunos sectores sociales.

### 3. El gran desafío

Esta gran mortalidad y la terrible incertidumbre provocada generaron una corriente de opinión pública favorable a que se reforme el SNS y se hagan, también, otras reformas políticas estructurales. Se aprovechó la pandemia como una oportunidad para los cambios necesarios; aplicando las lecciones aprendidas en otras pandemias aportadas por el ensayista Marcel Velázquez y los historiadores Marco Cueto y Jorge Lossio.

Reformar el SNS era pues el gran desafío y, en el marco de la gestión pública, se dieron algunos pasos. El Congreso de la República (CRP) aprobó una ley para reforzar la rectoría del MINSA y el Ejecutivo propuso un Pacto Perú priorizando **“la necesidad fundamental de llegar a un acuerdo por la construcción de un sistema unificado de salud”**. El proyecto sobre este punto fue formulado por el Foro del Acuerdo Nacional, pero no prosperó. Igual ocurrió con diversas iniciativas planteadas desde la sociedad civil (organizaciones de salud, organizaciones empresariales, etc.), debido a las secuelas del cierre del Parlamento el 2019, la crisis entre CRP y el Ejecutivo con la vacancia de Vizcarra, su reemplazo por Merino, y su renuncia inmediata, bajo la presión social de las grandes movilizaciones sociales, en noviembre del 2020.

Lo cierto es que no hubo una vigorosa voluntad política y suficiente nivel de orden y liderazgo[3] para concretar esta reforma. Un indicador de ello fue que la mayoría de los 18 candidatos presidenciales que participaron en las elecciones generales de abril 2021, no la priorizaron en sus planes de gobierno.

Luego, el Gobierno de Castillo por D.S. No 194-2021-PCM sobre Políticas Generales 2021-2026, se comprometió a “establecer un sistema de salud universal, unificado, gratuito, descentralizado y participativo” e “implementar prestaciones de salud en Redes Integradas de Salud, como parte de la atención primaria de salud integral y énfasis en el primer nivel de atención”. Pero estas

acciones están en el papel, por la pérdida de capacidad de gestión del MINSA al haber sido copado por personal no idóneo, y no han sido mencionadas en el mensaje presidencial del 28 de julio.

Después de las varias experiencias frustradas previas, hoy sigue vigente el desafío de una auténtica y efectiva reforma del SNS, para mejorar la calidad, equidad y oportunidad en la atención, centrada en la prevención y no en la enfermedad.

#### 4. **Necesidades**

- Asumir la necesidad de construir la visión de la reforma, en la perspectiva de las políticas públicas y visión del país, por lo menos al 2040, fortaleciendo la salud como derecho y el SNS como parte de la protección social (pobreza, desempleo, invalidez, longevidad, enfermedad), con las garantías constitucionales del caso.
- Fijar los alcances de los componentes de la reforma, considerando los enfoques de salud integral, interculturalidad, otros; así como las tendencias internacionales, y las estrategias para conquistarlos (CSCI, 2021, pp. 187-237):

1. Fortalecer la rectoría del MINSA
2. Superar la segmentación y fragmentación
3. Culminar el aseguramiento universal mejorando el SIS, y organizar mejor la provisión de servicios
4. Fortalecer el financiamiento
5. Relanzar y profundizar la descentralización
6. Reducir las brechas en recursos humanos, y en infraestructura y equipamiento
7. Garantizar el acceso y la disponibilidad de medicamentos
8. Aumentar la investigación científica e innovación tecnológica
9. Mejorar la información, transparencia y comunicación pública
10. Institucionalizar la participación a través de consejos regionales y locales, para decisiones concertadas
11. Enfrentar los condicionantes sociales de la salud.

Conquistar la reforma del SNS, es tarea de todos los peruanos, pero principal responsabilidad de los actores políticos.

#### **Fuentes consultadas**

- Coordinadora de la Sociedad Civil de Ilo-CSCI (2021) Propuestas para consensuar la Reforma del Sistema Nacional de Salud.
  - Salud con Lupa (2020) Seis razones que hacen que Perú tenga la mayor mortalidad del mundo por Covid-19 <https://saludconlupa.com/noticias/seis-razones-por-las-que-peru-tiene-la-mayor-mortalidad-del-mundo-por-covid-19/>
- 

[1] El SNS fue creado en 1978 mediante Decreto Ley 22365 y luego reformado en 1990, 2002 y 2013

[2] Según el MINSA fueron 213, 894 fallecidos por Covid-19 hasta el 20.07.2022. Hasta el 22.07.2022, Perú ocupa el sexto lugar en el mundo en número de fallecidos, después de Estados Unidos, Brasil, India, Rusia, y México. Fuente: <https://es.statista.com/estadisticas/1095779/numero-de-muertes-causadas-por-el-coronavirus-de-wuhan-por-pais/>

[3] Desde julio 2016 a julio 2022, el Sector Salud ha tenido 16 ministros, con un promedio de 4 meses y medio cada uno

---

## **Julio Diaz Palacios**

Médico, Ex Alcalde de la Municipalidad Provincial de Ilo

---

# **El Perú frente a los retos globales y regionales: diagnóstico y respuestas**





Somos parte de un mundo que se transforma en todo momento. No es posible la acción de gobernar ignorando o minimizando los retos que tenemos desde el ámbito internacional. Su lista es larga y delicada. No son simples elementos para tomar en cuenta, sino que muchos de estos se deben enfrentar de manera global o regional. A la lista tradicional -donde se ubican el cambio climático, destrucción de biodiversidad, cambios demográficos, crisis energética e hídrica, entre otros- se suman la pandemia de la COVID-19, un cambio tecnológico más acelerado, y la elevación de las desigualdades que afectan la economía, la cohesión social, la gobernabilidad y la estabilidad política. Más recientemente observamos una mayor probabilidad de estanflación, crisis alimentaria, desglobalización y modificación de las cadenas logísticas globales.

Nuestro país es parte de este mundo; pero, desafortunadamente, el planeamiento estratégico y el quehacer de las políticas públicas soslayan estos fenómenos que vienen del exterior. Todos los años el Foro Económico Mundial (FEM) prepara un informe sobre los principales retos internacionales a corto, mediano y largo plazo. Vamos a revisar el del 2021 que se centra en los riesgos y las consecuencias del aumento de las desigualdades y la fragmentación social. El de este año 2022 no solo incorporó el mapa global, sino que incluyó la identificación de los riesgos críticos a corto plazo (próximos dos años) para 124 países, incluido el Perú. Ojalá dejemos el cortoplacismo, de mirarnos al ombligo y eludir lo que está ocurriendo

fuera de nuestras fronteras.

## **Desigualdad peligrosa**

Según el FEM la inacción sobre las desigualdades económicas y la división social puede paralizar aún más la acción sobre el cambio climático, que sigue siendo una amenaza existencial para la humanidad. La creciente fragmentación social, que se manifiesta a través de riesgos persistentes y emergentes para la salud humana, el aumento del desempleo, la creciente brecha digital y la desilusión de los jóvenes, puede tener graves consecuencias en una era de riesgos económicos, ambientales, geopolíticos y tecnológicos agravados.

La brecha entre los que tienen y los que no tienen se ampliará aún más si el acceso a la tecnología y la capacidad siguen siendo dispares. Los jóvenes del mundo han enfrentado presiones excepcionales en la última década y son particularmente vulnerables a perder por completo las oportunidades de la próxima. Los riesgos sociales, en forma de erosión de la cohesión social, crisis de la calidad de vida y deterioro de la salud mental, se identifican como los que más han empeorado desde que comenzó la pandemia. Solo el 16% de los encuestados se siente positivo y optimista, y solo el 11% cree que la recuperación mundial se acelerará.

La mayoría espera que los próximos tres años se caractericen por una volatilidad constante y múltiples sorpresas o trayectorias disímiles que distanciarán a los países. Durante los próximos cinco años, los encuestados nuevamente señalan los riesgos sociales y ambientales como los más preocupantes. Sin embargo, en un horizonte de diez años, la salud del planeta domina las preocupaciones. Los riesgos ambientales se perciben como las cinco amenazas a largo plazo más críticas para el mundo, así como las más dañinas para las personas y el planeta (fracaso de la acción climática, clima extremo y pérdida de biodiversidad).

También señalaron las crisis de la deuda y las confrontaciones geoeconómicas como algunos de los riesgos más graves en los próximos diez años. Los riesgos tecnológicos, como la desigualdad digital y la falla de la ciberseguridad, son otras amenazas críticas a corto y mediano plazo para el mundo; pero estos retroceden en las clasificaciones hacia el largo plazo.

## **Estanflación y economías divergentes**



Las perspectivas económicas eran débiles a finales del 2021. Ahora, en el tercer trimestre del 2022 se agrega el peligro de una estanflación, y de una crisis energética y alimentaria (y de fertilizantes) severas. En el momento en que se redactó el informe del FEM (finales de 2021) se esperaba que la economía mundial fuera un 2.3 % más pequeña para 2024 de lo que hubiera sido sin la pandemia. El aumento de los precios de las materias primas, la inflación y la deuda son riesgos emergentes.

Las consecuencias económicas de la pandemia se están agravando con los desequilibrios del mercado laboral, el proteccionismo, la desglobalización y la ampliación de las brechas digitales, educativas y de habilidades que corren el riesgo de dividir el mundo en rutas divergentes. El Banco Mundial (BM) en su informe sobre perspectivas económicas mundiales de junio de 2022 planteó un panorama poco alentador. La invasión de Rusia a Ucrania y sus efectos en los mercados de productos básicos, las cadenas de suministro, la inflación y las condiciones financieras han intensificado la desaceleración del crecimiento mundial.

Los riesgos ambientales se perciben como las cinco amenazas a largo plazo más críticas para el mundo, así como las más dañinas para las personas y el planeta (fracaso de la acción climática, clima extremo y pérdida de biodiversidad).

Según el BM, un riesgo clave para las perspectivas es la posibilidad de una elevada inflación global acompañada de un crecimiento débil, que recuerda la estanflación de los años setenta. Esto da lugar a la aplicación de una política monetaria restrictiva en las economías avanzadas (también en las emergentes y en vías de desarrollo), lo que a su vez podría provocar tensión financiera incluyendo algunos mercados emergentes y economías en desarrollo.

Los desafíos para 2022 y 2023, según la opinión de los economistas jefes del FEM, son los de una mayor inflación y costo de vida junto con salarios reales más bajos; mayor inseguridad alimentaria en las economías en desarrollo; menor globalización; más localización y politización de las cadenas de suministro; y mayor retroceso de la globalización. Además de fragmentar las cadenas de valor, la pandemia y los conflictos geoestratégicos han tensado las relaciones comerciales y los lazos financieros.

## Cortoplacismo

Las presiones internas a corto plazo dificultarán que los gobiernos se concentren en las prioridades a largo plazo y limitarán el capital político asignado a las preocupaciones globales. La erosión de la cohesión social es una de las principales amenazas a corto plazo en 31 países, incluidos Argentina, Francia, Alemania, México y Sudáfrica del G20.

Se espera que las disparidades, que ya eran un desafío para las sociedades, se amplíen: se proyecta que 51 millones de personas más vivirán en la pobreza extrema en comparación con la tendencia anterior a la pandemia, con el riesgo de aumentar la polarización dentro de las sociedades. Al mismo tiempo, las presiones internas promueven más nacionalismos y fracturas mayores en la economía global que se producirán a expensas de la ayuda y la cooperación internacional.

### **Fracaso acción climática**

Los encuestados del FEM clasifican el fracaso de la acción climática como la principal amenaza a largo plazo para el mundo y el riesgo con los impactos más graves durante la próxima década. El cambio climático ya se está manifestando rápidamente en forma de sequías, incendios, inundaciones, escasez de recursos y pérdida de especies, entre otros impactos.

Los gobiernos, las empresas y las sociedades se enfrentan a una presión mayor para enfrentar las peores consecuencias. Sin embargo, una transición climática desordenada caracterizada por rutas divergentes en todo el mundo y entre sectores separará aún más a los países y dividirá las sociedades, creando barreras para la cooperación internacional.



*La dependencia digital, manipulación de información y falta de regulación en las tecnologías son algunos factores que amenazan la inclusión digital en un país donde, ya de por sí, la brecha informática se ve empeorada por las fracturas sociales.*

## **Tecnología y desigualdad**

Se ha acelerado la Cuarta Revolución Industrial, expandiendo la digitalización de la interacción, comercio electrónico, educación en línea y trabajo a distancia. Estos cambios transformarán la sociedad mucho después de la pandemia y prometen enormes beneficios (la capacidad de teletrabajo y el rápido desarrollo de vacunas son dos ejemplos), pero también corren el riesgo de exacerbar y crear desigualdades, y generar mucha población inactiva y desempleada. Los encuestados calificaron la desigualdad digital como una amenaza crítica a corto plazo.

Una brecha digital cada vez mayor puede empeorar las fracturas sociales y socavar las perspectivas de una recuperación inclusiva. El progreso hacia la inclusión digital se ve amenazado por la creciente dependencia digital, la automatización acelerada, la supresión y manipulación de la información, lagunas en la regulación tecnológica y lagunas en habilidades y capacidades tecnológicas.

Si bien el salto digital abrió oportunidades para algunos jóvenes, muchos ahora están ingresando a la fuerza laboral en una era de hielo del empleo. Los adultos jóvenes de todo el mundo están experimentando su segunda gran crisis mundial en una década. Esta generación enfrenta serios desafíos para su educación, perspectivas económicas y salud mental.

El riesgo de desilusión de los jóvenes está siendo ignorado en gran medida por la comunidad mundial, pero se convertirá en una amenaza crítica para el mundo a corto plazo. Los triunfos de la sociedad por los que se ha luchado arduamente podrían desaparecer si la generación actual carece de caminos adecuados hacia las oportunidades futuras, y pierde la fe en las instituciones económicas y políticas de hoy.

## **Barreras de movilidad**

La creciente inseguridad resultante de las dificultades económicas, la intensificación de los impactos del cambio climático y la inestabilidad política ya están obligando a millones de personas a abandonar sus hogares en busca de un futuro mejor en el extranjero. La migración involuntaria es una de las principales preocupaciones a largo plazo para los encuestados, mientras que el 60 % de ellos considera que la migración y los refugiados son un área en la que los esfuerzos internacionales de mitigación no han comenzado o se encuentran en un desarrollo temprano.

Según el FEM, en el 2020, hubo más de 34 millones de personas desplazadas en el extranjero en todo el mundo solo por conflictos, un máximo histórico. Sin embargo, en muchos países, los efectos persistentes de la pandemia, el aumento del proteccionismo económico y la nueva dinámica del mercado laboral están generando mayores barreras de entrada para los migrantes que podrían buscar oportunidades o refugio.

Estas mayores barreras a la migración y su efecto indirecto sobre las remesas, un salvavidas fundamental para algunos países en desarrollo, corren el riesgo de impedir la restauración de la calidad de vida, mantener la estabilidad política y cerrar las brechas laborales y de ingresos.

En los casos más extremos, las crisis humanitarias se agravarán ya que los grupos vulnerables no tendrán más remedio que emprender viajes más peligrosos. Las presiones migratorias también agravarán las tensiones internacionales, ya que se utiliza cada vez más como instrumento geopolítico. Los gobiernos de los países de destino tendrán que gestionar las relaciones diplomáticas y el escepticismo de sus poblaciones.

## **Riesgos Perú y regionales**

Aunque sin muchas sorpresas, en el caso del Perú el mayor riesgo posible según el FEM de aquí a dos años es el colapso del Estado, seguido de un prolongado estancamiento económico. En tercer lugar, está el desempleo (también el aumento de la población inactiva) y el empeoramiento de las condiciones de vida de la población. El cuarto riesgo corresponde a la desigualdad digital. Por último, comparten la quinta posición la proliferación de actividades económicas ilícitas y los daños al ambiente generados por las personas.

Utilizando las mismas categorías del informe global, todos los vecinos del Perú comparten la mayoría de los riesgos reseñados para nuestro país, aunque en diferentes posiciones o importancia; aunque también hay algunos temas nuevos. Por ejemplo, el colapso del sistema de seguridad social ocupa el primer lugar en el Ecuador y tercero en Chile; la erosión de la cohesión social es el segundo riesgo en Chile y la geopolitización de los recursos estratégicos aparece en quinto lugar en el Brasil.

De partida hay que reconocer que no tenemos un Proyecto Nacional o de Patria. No existe ese programa colectivo donde los individuos se fortalecen en tanto pertenecen a una comunidad en la que se reconocen y son reconocido.

La posibilidad de un prolongado estancamiento económico aparece en primer lugar en el Brasil y en Chile; mientras que en el Perú ocupa la segunda posición. Esta preocupación se encuentra en tercer lugar en Colombia y en Bolivia, donde no se menciona dicha posibilidad. El desempleo y empeoramiento de las condiciones de vida de la población está en primer lugar en Colombia; en segundo lugar, en Brasil; tercero en Ecuador y el Perú; mientras que esta no se menciona en Chile. La proliferación de actividades económicas ilícitas son un riesgo relevante en Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú. Asimismo, las posibilidades de un colapso del Estado solo están presentes Colombia, Chile, Bolivia y Perú.

## Respuestas

De partida hay que reconocer que no tenemos un Proyecto Nacional o de Patria. No existe ese programa colectivo donde los individuos se fortalecen en tanto pertenecen a una comunidad en la que se reconocen y son reconocidos. Falta esa narrativa integradora. En lo instrumental hay que realizar una reingeniería de los procesos de planeamiento estratégico nacional, de análisis prospectivo y de las políticas públicas que se derivan de los anteriores. Se debe partir del análisis de los impactos probables de las tendencias y retos internacionales para de ahí incorporar los problemas estructurales de la economía, los políticos, institucionales y regulatorios que nos aquejan. Asimismo, hay que tomar en cuenta todas las discusiones y propuestas que se vienen desarrollando a propósito de la pandemia de la COVID-19. Aquí solo mencionaremos brevemente la Recuperación Transformadora para América Latina formulada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020).



En esta se sostiene que nuestra región puede avanzar hacia un gran impulso para la sostenibilidad, basada en una combinación de políticas económicas, industriales, sociales y ambientales que estimulen una reactivación con igualdad y sostenibilidad, y relancen un nuevo proyecto de desarrollo en la región. Su objetivo es contribuir a la reflexión y ofrecer una propuesta de desarrollo basada en el Estado de bienestar, el cambio técnico y la transformación productiva y asociada al cuidado del medio ambiente, que fortalezca la igualdad y la democracia. De esta forma, los tres objetivos centrales son promover mayor equidad en sus diferentes dimensiones, llevar a cabo la transición ecológica e iniciar la diversificación productiva.

Es urgente un nuevo consenso social para llevar a cabo las reformas institucionales y políticas que eviten el colapso del Estado y la ingobernabilidad. Por otra parte, no hay espacio para repetir, sin ajuste alguno, las fórmulas económicas del pasado, que generan más desempleo, población económica inactiva y precarización de las condiciones de vida. Toda agenda de gobierno en el Perú no solo debe atender las urgencias económicas, sociales y alimentarias; sino trabajar desde el primer día en enfrentar los problemas económicos estructurales, políticos e institucionales enmarcados en la atención y propuestas ante los retos internacionales de corto, mediano y largo plazo. El Perú no es una isla y es imprescindible trabajar articuladamente en todos los frentes.

*Primavera 2022*

---

German Alarco Tosoni

**Universidad del Pacífico**

---

# **Voluntariados y ciudadanías para**

# la convivencia: perspectivas y oportunidades

Creo, con firmeza, que la COVID-19 nos ha colocado en un lugar privilegiado. En un lugar de enunciación, en un lugar epistemológico del que deberíamos ser cada vez más conscientes. A veces, creo que un par de años más de “encerrona” nos hubiera hecho mucho bien. Colocar este punto al inicio de cualquier reflexión sobre nuestra acción concreta e incidente en la humanidad supone reconocer que estamos ante un problema hermenéutico: un dilema de interpretación de la realidad, de apropiación de ella, de pensar diverso sobre la visualización del horizonte y de observación de los límites, oportunidades y posibilidades que como sociedad tenemos por trenzar. Se trata, en definitiva, de reconocer la dinámica alrededor de la creación de nuevos discursos de solidaridad, de sus mensajes a nuestro presente y futuro, que nos hacen tanta falta o que, mejor dicho, son tan necesarios para seguir esperando la vida.



La primera afirmación esperanzadora que escuché en los primeros días de la encerrona fue que había llegado el día en que reconocíamos que la educación está más allá de la escuela: que está en la familia, en el barrio, en la comunidad, en la

chacra, en el bosque. Esta afirmación es una percepción compartida por muchos/as, sobre todo por quienes están involucrados/as en acciones concretas de ciudadanía activa: voluntariados diversos, desde las organizaciones voluntarias que pertenecen a la Red Nacional de Voluntariado “Soy Voluntari@” hasta las experiencias voluntarias de educación comunitaria articuladas en el Colectivo Nacional de Educación Comunitaria Intercultural. No puedo negar que esta afirmación fue una luz (y sigue siendo) en medio de tanta incertidumbre y temor.

Efectivamente, luego de algunas semanas conscientes, ya estábamos generando un discurso nuevo, desde una manera de percibir la nueva realidad, en la afirmación de que la historia “no sería la misma”, “nunca más”. Brote de este *insight*, de este comprender para comprendernos[i], fue el reconocimiento de los cientos y miles de esfuerzos solidarios que acontecieron y que jamás serán contados todos, pero que evidentemente nos llevaron a mostrar y afirmar que la humanidad no radica en la pura racionalidad, si no en la múltiple y diversa expresión de solidaridad. Este sentido de cuidado del otro toca la profundidad del espíritu del ser humano y revela un sentido de solidaridad. Como la afirmación de Margaret Mead, de que el primer signo de humanidad en una cultura antigua es **un fémur curado**, señal de que **alguien se quedó y cuidó a esa persona herida**.

Entonces, la solidaridad nos hizo iguales. Y es que quizá la horizontalidad sea su principal característica. Como dice María Nieves Tapia, el servicio no revela solidaridad, porque depende del lugar desde donde y hacia donde generamos el servicio. Sin embargo, la solidaridad es siempre servicio horizontal. Soy testigo de los esfuerzos y estrategias de ayuda que mucha gente en diferentes situaciones, y de diversas maneras, pudieron generar: de ayuda en el edificio, barrio, condominio, AAHH, chacra, comunidad nativa, cada quién desde sus saberes comunitarios, desde su territorio, y mucha gente hasta transgrediendo las prohibiciones instauradas, porque el cuidado del otro está en primer lugar. Y cada quien desde su ser mujer, varón, costeño, andino, amazónico, afro, migrante, obrero, empleado, empresario, niña, niño, adolescente, joven, adulto; en fin, desde “su lugar” con una lectura de los hechos, aprendizaje propio y, por tanto, con discursos de la historia cercanos y esperanzados.

Si hay algo que no se ha paralizado en este tiempo resiliente, es la articulación para la solidaridad. En ese sentido, la definición de ciudadanía activa: “trabajar hacia el desarrollo de la comunidad a través de la participación para mejorar la

calidad de vida de todos los miembros de la comunidad"[1], fue objeto de reflexión desde la nueva realidad, desde la percepción de quienes son testigos y actores de esas experiencias solidarias reconociendo que la participación fue total, arriesgada, intergeneracional, intercultural, comunitaria.

“La sindemia y la crisis civilizatoria nos han colocado en un lugar privilegiado de la historia; para comprender el pasado desde lo que hablamos del presente , y sentipensar lo que interpretamos de los acontecimientos que vivimos y generamos.”

Cuando se percibe con evidencia que la toma de decisiones es compartida, entonces hay una comunidad de vida. ¿cómo hacer extensa esta experiencia que las organizaciones de voluntariado y las de educación comunitaria vivenciaron? ¿cómo hablar (y ser escuchados) estos mensajes en la forma de organizarnos, de gestionar la educación, la salud, la gobernanza territorial ciudadana?

**Sentipensar desde ahí la propia historia, es estar, como afirma Paulo Freire**, en esa marcha esperanzadora de los que saben que cambiar es posible[2]. Y esta toma de conciencia nos lleva a tomar una postura en la historia; esa que salió a las calles a sacar a los vacadores dueños de una verdad a medias. Esa ciudadanía activa que se piensa así misma, tratando de comprenderse en la diversidad, hace posible sentipensar un país capaz de colocar su mayor potencial en el lugar que corresponde: en el horizonte de una sociedad capaz de aprender de su diversidad. Esa es la clave dinamizadora de la ciudadanía que sentipensamos desde las experiencias de voluntariado y educación comunitaria, al menos desde lo que soy testigo.

La sindemia y la crisis civilizatoria nos han colocado en un lugar privilegiado de la historia; para comprender el pasado desde lo que hablamos del presente[3], y sentipensar lo que interpretamos de los acontecimientos que vivimos y generamos. Es un ser-hacer consciente desde las condiciones de nuestra historia propia: de género, de clase, de raza, de nación; con las urgencias del otro, de la sociedad. Qué difícil no reconocer que a pesar de los sustentos ideológicos que nos diferencian y distancian, en el momento más crítico, los contrarios nos hemos aproximado. Es la inevitable experiencia compartida. De la misma manera, nos ha puesto en un lugar crítico con el enfoque de desarrollo; a tal punto que se escuchan propuestas para la generación de un ODS más, enfocado en la

convivencialidad o convivialidad[4], en tanto que esta es una nueva forma de establecer nuestras relaciones con todo. Dirá Illich, “que esto hace posible la configuración de una humanidad que asume su límite para la realización de su propio fin: la ciudadanía planetaria”, un destino común acordado mínimamente, una idea de sociedad compartida y actualizada en la realidad, respondiendo a los desafíos de todos y todas.

Esta situación crítica nos ha situado en el sentipensar propio, ancestral, popular. Nos ha colocado en una situación dialógica y comunitaria, en la que nuestra occidentalidad colonial no sólo se ve cuestionada, sino que además necesita del encuentro con otros saberes de otras de la comunidades, en este sentido el “Comando Matico” es la expresión más significativa de experiencia solidaria y epistemológica.

En conclusión, las perspectivas y oportunidades para un voluntariado hoy deben estar concentradas en dos puntos significativos: 1) en el encuentro decolonial con experiencias solidarias/voluntarias de las comunidades, como quien va descubriendo sus formas de sentipensar sus luchas y narrar sus historias; y 2) en reconocer y que la clave de la articulación no está en construir, sino en trenzar la historia en red, configurando un horizonte real, posible y seguro para todos y todas.

---

[1] Cfr. Manual de Manual de Educación en los Derechos Humanos con jóvenes, del Council of Europe, en: <https://www.coe.int/es/web/compass>

[2] Freire, Paulo, *Pedagogía de la indignación*, p. 27.

[3] Cfr. Mignolo, Walter. El lado más oscuro del Renacimiento. *Universitas Humanística*, núm. 67, enero-junio, 2009, pp. 165-203.

[4] Cfr. Illich, I., La convivencialidad, En *Obras Reunidas I*, México: Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 120-145.

[i] Cfr. LONERGAN, B. *Insight. Estudio sobre la comprensión humana*, Salamanca, Editorial Sígueme-UIA, 1999, 950 pp.



---

**Ze Everaldo Vicentello**

Escuela para el Desarrollo

---

# Reactivación cultural a cuentagotas



En el marco de la reactivación de actividades culturales, luego de aproximadamente dos años de inactividad, existen diferentes escenarios a tomar en cuenta para poder otear el sector cultura; cuya complejidad es ya difícil de albergar en el sentido económico productivo que atiende, con limitaciones, la maquinaria del Estado.

La estructura del Estado permite ver dos grandes ramas para albergar las necesidades del sector cultural, teniendo en cuenta que en ellas se contienen lo referido al ejercicio de derechos interculturales y ciudadanía, patrimonio, pueblos

indígenas e industrias culturales, cada uno de estos grandes temas con dinámicas y naturalezas particulares, con problemáticas diferentes y con estructuras normativas independientes.

A pesar de esta complejidad, se suele relacionar al sector cultura con las actividades del turismo y espectáculo únicamente; pero la transversalización de los criterios y acciones para comprender el arraigo de las actividades culturales con los usos, costumbres y tradiciones insertas en una variedad de dinámicas en diferentes regiones del país, es una dantesca tarea aún en vías muy incipientes de construcción.

Sin embargo, las actividades culturales más visibles son las relacionadas a las industrias culturales y artes, siendo también las que se difunden en su mayoría como parte de la reactivación económica del sector y las que tuvieron una dificultad más notoria al inicio de la pandemia. Para tener una visión un poco más adecuada revisaremos a grosso modo, el diagnóstico publicado por UNESCO y el Ministerio de Cultura para la elaboración del plan de recuperación de las industrias culturales y artes.

Según este documento, las principales dificultades que atravesó este subsector serían: la pérdida de empleo; la desprotección social en mecanismos de salud; seguros y pensiones específicas para el sector; el débil manejo y uso de herramientas de gestión culturales y uso de tecnologías y nuevos medios; la ausencia de un sistema de información sobre las actividades culturales; el limitado uso de espacios culturales; la debilidad de los gobiernos locales; las brechas de género en el sector cultura, y las falencias en la formación de artistas y gestores culturales.

Cada uno de estos problemas alberga necesidades urgentes de atender y, por lo diverso de su naturaleza, también estrategias específicas. Es necesario incidir que estos problemas no tocan en su totalidad las dificultades que se presentaron en el área de la administración del patrimonio, donde ubicamos a los principales atractivos turísticos y museos, ni a las políticas dirigidas hacia pueblos indígenas.

La pérdida masiva de empleo fue un primer golpe que envistió las actividades culturales de forma rápida y aplastante. De un momento a otro, las actividades en espacios públicos y cerrados fueron reducidas a cero. Teniendo en cuenta que más del 70% del sector realiza su trabajo de manera informal, el cierre de

establecimientos y cancelación de actividades precarizó de manera dramática un espacio laboral, ya de por sí desatendido, y con poco presupuesto para la ayuda desde el Estado.

La desprotección social es un tema con aristas difíciles de atender, que suman a la informalidad laboral del sector. Los artistas no tienen muchas posibilidades de acceder a sistemas de pensiones ni a servicio médico solo por dedicarse a su labor de producción artística. Ello implica que la promoción de las actividades culturales sea difícil por naturaleza, debido a que la actividad económica del sector no ofrece las condiciones adecuadas. Tampoco existe una estandarización, en este punto, en los espacios laborales existentes; a todo ello contribuye que las maneras de valorar la producción de actividades culturales suelen pensarse como complementarias o accesorias.

La formación de gestores culturales, así como el uso estandarizado de mecanismos para la gestión de estas actividades, es muy escaso y disímil en las instituciones educativas de nuestro territorio. Existen muy pocos centros que ofrecen un currículo profesional en esta área y, al mismo tiempo, la formación de artistas está enfocada en la producción y no necesariamente en proveer a los alumnos de herramientas mínimas para la difusión y distribución de sus producciones. Las tradiciones, expresiones de la danza y la música subsisten por su fuerte arraigo identitario con las poblaciones donde se insertan, y no exactamente por la acción de un conjunto de actores profesionalizados y acreditados, dispuestos a generar un espacio laboral formal. Adicionalmente quienes pudieron subsistir durante el tiempo de paralización de actividades culturales tuvieron que superar el traumático proceso del uso de plataformas digitales, con las reducciones de las experiencias estéticas que proveen estas prácticas y las condiciones técnicas que ello implica.

**Las tradiciones, expresiones de la danza y la música subsisten por su fuerte arraigo identitario con las poblaciones donde se insertan, y no exactamente por la acción de un conjunto de actores profesionalizados y acreditados.**

Antes de la pandemia ya era complicado encontrar espacios para la difusión de actividades culturales y, a pesar de que cada vez se encuentran nuevas locaciones para las actividades de este tipo, existe un déficit que contiene un elemento normativo, de ausencia de una política agresiva dirigida a la promoción de la cultura que aperture y facilite el uso de espacios públicos y en instalaciones del

Estado.

Quizás la dificultad más grande para el sector de las industrias culturales y artes es la ausencia de un sistema de información que provea de datos oficiales sobre cómo, quiénes, y dónde se desarrollan estas actividades. Oficialmente, no existen datos que respondan a un monitoreo por parte del Estado o alguna otra institución. Si bien existen datos, estos son en su mayoría elaborados por iniciativas particulares de los mismos grupos culturales, asociaciones, y redes de artistas y gestores. Este para nada pequeño e importante mecanismo es de crucial importancia para la atención de las necesidades y las problemáticas del sector, sin datos oficiales es inviable poder priorizar ayuda y orientar políticas públicas.

Por su parte, el Ministerio de Cultura ha lanzado la iniciativa RENTOCA, que es un registro nacional de trabajadores y organizaciones de la cultura y las artes. Este mecanismo podría ser la solución al problema de la falta de información y abre una ventana a poder conocer estadística y objetivamente cuáles son los principales puntos de acción para concretar la tarea de la reactivación y promoción cultural. Es importante hacer un paréntesis en este punto y añadir una reflexión sobre el funcionamiento del aparato del Estado; ya que los organismos formales y de atención al ciudadano no cuentan con los recursos para atender la demanda de forma óptima: Existen dentro de las áreas del Ministerio de Cultura, así como de las direcciones desconcentradas de cultura en regiones, una necesidad alarmante de personal especializado y presupuesto. Por ello, no podemos dejar de mencionar que el sector cultura, según los datos de Ministerio de Economía y Finanzas, se ha mantenido los últimos cuatro años a la cola de la ejecución presupuestaria, récord que tiene que corregirse cuanto antes; pero los constantes cambios en la cartera y la poca importancia que se le da al sector son un inconveniente para que esto ocurra.

El diagnóstico citado nos sirve para entender los retos de la primera capa que afronta el sector, y también plantear los desafíos de la reactivación. Indicando que la complejidad del sector no es solo un terreno inexplorado desde el plano normativo; sino también un terreno lleno de oportunidades, si se decide poner la vista en las potencialidades económicas del desarrollo del sector cultura. La obtención de datos sólidos y prestos a ser usados para la identificación de problemas públicos es solo uno de los aspectos importantes de atender para las industrias culturales y las artes, pero es un camino que tiene que empezarse y que probablemente no deba terminar de recorrerse. Sin que esto deba detenerse,

es necesario no perder de vista la necesidad de ampliación presupuestal para el sector, de esta forma se podría asegurar una correcta ejecución y una mejor distribución de las actividades y servicios que ofrecen las instituciones públicas ligadas a cultura.

Un último aspecto que debe tomarse en cuenta es más político, propone un horizonte que podría ser una plataforma que actúe desde la sociedad civil de forma coordinada con el Estado, y es la necesidad de fortalecer las organizaciones y agremiaciones del sector cultura. Mediante la persistencia de estas organizaciones, los artistas y demás agentes de la cultura han podido subsistir en pandemia y más aún desde antes de la creación del propio ministerio. Por tanto, este aspecto no debe dejarse de lado, sino que es una de las piedras angulares para la creación de políticas públicas.

La participación de las organizaciones culturales ha sido de principal importancia para el diagnóstico del que hablamos para desarrollar iniciativas como la del RENTOCA y la elaboración de una nueva Ley del Artista; que se está produciendo, y esperamos que logre atender los vacíos laborales y de promoción que afrontan los trabajadores de la cultura. En ese sentido, fortalecer la organización y colaboración entre organizaciones y redes es una tarea de vital importancia y que va a ser necesaria para recomponer el sector.

## Referencias

- <https://es.unesco.org/fieldoffice/lima/planrecuperacion/diagnostico>
- <https://es.unesco.org/fieldoffice/lima/planrecuperacion/elplan>
- <https://www.gob.pe/institucion/cultura/organizacion>
- <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2020&ap=ActProy>
- <https://rentoca.cultura.pe/>

*Primavera 2022*



