

PERU  
DEBATE 2021

# Propuestas hacia un mejor gobierno 2021-2026

Documentos de política  
VERSIONES RESUMIDAS









PERU  
DEBATE 2021

# Propuestas hacia un mejor gobierno 2021-2026

Documentos de política  
VERSIONES RESUMIDAS



[www.perudebate.org](http://www.perudebate.org)

**Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno**

Cayetano Heredia 861, Jesús María  
perudebate.org

**Organizadores:**

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)  
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)  
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)  
Asociación Civil Transparencia  
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)  
IDEA Internacional

**Primera edición:** Lima, mayo de 2021

**Coordinador:** Kevin Tello

**Edición y corrección de estilo:** Luis Ráez

**Diseño e ilustraciones:** Enrique Gallo

**Impreso por:** Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora N.º 156-164 Breña, Lima

**Tiraje:** 2000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú  
N.º de depósito legal: 2021-05060

Los organizadores, aliados estratégicos y auspiciadores no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

# Presentación

La pandemia ha visibilizado y profundizado aún más las grandes brechas y desigualdades sociales, así como las debilidades estructurales e institucionales del Perú. A 200 años de su independencia, los viejos y graves problemas del país persisten. Sin embargo, el bicentenario y el proceso electoral del 2021 son una oportunidad para discutir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el nuevo gobierno, como la atención a la crisis sanitaria y la reactivación económica.

En este marco, seis instituciones de la academia y la sociedad civil peruana —el Consorcio de Investigación Económica y Social, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto de Estudios Peruanos, la Asociación Civil Transparencia, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e IDEA Internacional— han sumado esfuerzos y organizado el proyecto *Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*.

Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2021–2026. Como parte del proyecto, se han elaborado 20 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) reforma del Estado y gestión pública, (ii) políticas sociales, (iii) desarrollo productivo y empleo y (iv) desarrollo y ambiente.

Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a 100 días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros cuatro aliados estratégicos y 11 auspiciadores, a quienes agradecemos por su compromiso con la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Javier Portocarrero, Martín Tanaka, Cecilia Blondet  
Ivan Lanegra, Gustavo Yamada y Percy Medina

Comité de coordinación





# Contenido

## 1. Reforma del Estado y gestión pública

8

- 1.1 Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia  
*Carlos Ganoza y María Claudia Augusto* 10
- 1.2 ¿Por qué las reformas administrativas no logran los resultados esperados?  
*Mayen Ugarte, Juan Carlos Rivero y Diana Bautista* 14
- 1.3 Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización  
*Daniel Barco, Paulo Chávez y Karina Olivas* 18
- 1.4 Política fiscal y tributaria frente a la pandemia global del coronavirus  
*Luis Alberto Arias* 22
- 1.5 Acceso a la justicia en emergencia sanitaria: urgencias y vulnerabilidades  
*Diana Chávez* 26
- 1.6 Plan nacional anticorrupción 2021: viejas estructuras y nuevos riesgos  
*Samuel Rotta* 30
- 1.7 Transformación del servicio policial en comisarías: mejorando la seguridad ciudadana  
*Lucía Dammert* 34

## 2. Políticas sociales

38

- 2.1 Protección social y lucha contra la pobreza  
*Norma Correa* 40
- 2.2 Cambios en el sistema de salud centrados en el ciudadano  
*Janice Seinfeld, Óscar Ugarte, César Amaro, Oriana Salomón y Alfredo Dancuart* 44
- 2.3 Universalizar las cunas para reducir las brechas sociales y de género  
*Stéphanie Rousseau* 48
- 2.4 Políticas para una educación equitativa e inclusiva  
*Sandra Carrillo* 52
- 2.5 Promoviendo el desarrollo basado en la ciencia, tecnología e innovación  
*Pavel Corilloclla* 56

## 3. Desarrollo productivo y empleo

60

- 3.1 Actividad agrícola exportadora inclusiva y sostenible como motor de desarrollo  
*Daniel De la Torre Ugarte y Carlos Heros* 62
- 3.2 Opciones de política para una minería sostenible  
*Roxana Barrantes y Pablo Gignoux* 66
- 3.3 Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad  
*Pablo Lavado y Gustavo Yamada* 70
- 3.4 Promoción de las empresas con propósito social y ambiental  
*Jorge Caillaux y Claudia Ochoa* 74

## 4. Desarrollo y ambiente

78

- 4.1 Desarrollo rural y seguridad alimentaria  
*María Isabel Remy* 80
- 4.2 Política ambiental y del cambio climático  
*Ivan Lanegra* 84
- 4.3 Avanzando con resiliencia: Una “nueva movilidad” para Lima y Callao  
*Juan Carlos Dextre y Fiorella Aranda* 88
- 4.4 Desarrollo urbano y gestión de residuos sólidos en ciudades intermedias  
*Marcos Alegre y Anna Zucchetti* 92

# 1.

## Reforma del Estado y gestión pública

El Estado peruano está conformado por agencias u organizaciones públicas que no siempre tienen la capacidad para responder a desafíos complejos, debido a los problemas históricos y estructurales que enfrentan. En la coyuntura actual, se hace cada vez más urgente contar con un Estado democrático, descentralizado, inclusivo, eficiente, autónomo, transparente y al servicio de los ciudadanos.





PERU  
DEBATE 2021  
Propuestas hacia un mejor gobierno



# 1.1 Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia\*

## RESUMEN

La gobernabilidad democrática debe garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, en el Perú, pese al periodo de bonanza económica, la expansión de capacidades ciudadanas no ha ocurrido en la magnitud esperada. Este documento de política tiene como propósito plantear una visión de crecimiento y desarrollo a cinco años, e identificar cuáles deben ser los cambios más urgentes y las metas prioritarias para llevar a cabo una reforma. Para ese fin, recogemos cuatro ideas: (i) el Perú debe transitar a una visión que priorice la generación de condiciones de bienestar en favor del ciudadano; (ii) para lograrlo, el Estado debe implementar políticas en áreas prioritarias y fortalecer sus capacidades; (iii) el centro de gobierno formado por el binomio PCM-MEF resulta vital en esta tarea, en tanto define, prioriza, coordina y monitorea el cumplimiento de los objetivos gubernamentales; (iv) existen tres arenas interdependientes que pueden contribuir a la generación de capacidades, las cuales son un Estado capaz, una macroeconomía estable y un sector privado competitivo. Asimismo, los efectos de la pandemia revelan tres áreas prioritarias en las cuales actuar: educación, salud y empleo.



**Carlos Ganoza**  
QUANTUM TALENT



**María Claudia Augusto**  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

## PALABRAS CLAVE:

*gobernabilidad democrática, capacidades, Estado, centro de gobierno*

## Introducción

**E**l Perú ha sido uno de los países más golpeados por la pandemia de la COVID-19, pese a que implementó las políticas más rígidas de la región para contener el avance del virus. La combinación de alto costo económico y gran pérdida de vidas en proporción a la población va más allá de la estrategia de gobierno, pues revela deficiencias estructurales que deben ser abordadas.

Este documento plantea una visión de crecimiento y desarrollo a cinco años. Se identifican las dimensiones de cambio más urgentes para el Perú, dado el contexto actual; asimismo, se proponen metas prioritarias para el siguiente lustro, y finalmente, se recomienda una reforma para hacer viable su diseño y monitoreo.

Como punto de partida, sostenemos que el crecimiento eco-

nómico, aunque en las últimas décadas ha sido importante, no ha generado desarrollo a los niveles esperados y se ha hecho sobre un aparato estatal pequeño y débil. Por ello, se identifican los retos del desarrollo en el Perú, en el marco de la pandemia y con miras a las próximas elecciones, partiendo del concepto de capacidades desarrollado por Amartya Sen. Este enfoque nos ayuda a entender por qué, pese a haber transitado de ser un país de ingreso medio-bajo a uno de ingreso medio-alto, el Perú aún se encuentra muy por debajo de lo esperado, de acuerdo a su nivel de ingreso en indicadores como salud y educación, que hacen referencia a la cobertura y calidad en la provisión de servicios básicos.

Las diferencias se agudizan territorialmente. Por ejemplo, el

indicador de desarrollo humano en Lima es casi el doble que el de Huancavelica, diferencia que equivale a la que hay entre Noruega y Haití. El siguiente ejercicio resulta ilustrativo: si nuestro ingreso per cápita estuviese al nivel de países con nuestro desarrollo según el IDH (por ejemplo, Argelia), tendríamos un ingreso per cápita hasta 30% más bajo. Esto significa una década de crecimiento económico: el nivel de ingreso que teníamos en el 2009.

Asimismo, una mirada a tres elementos constitutivos del bienestar (salud, educación y empleo) muestra que, para el nivel de ingreso actual, el país se encuentra por debajo de lo esperado en términos de las capacidades de sus ciudadanos para educarse y acceder a un empleo de calidad. Esta realidad tiene efectos en la gobernabilidad democrática, pues los niveles de desigualdad impactan en el ejercicio de derechos y en la participación ciudadana.

\* Con la colaboración de Juliana Neira.

## Opciones de política

La evidencia muestra que lo que define a los países desarrollados es la combinación de un ingreso alto con un Estado capaz de proveer a sus ciudadanos bienes públicos con efectividad. En el Perú, la capacidad del Estado para implementar políticas con efectividad es débil a nivel comparado y menor de lo que se esperaría considerando el nivel de ingreso per cápita.

Identificamos que el círculo virtuoso de desarrollo precisa de tres elementos intrínsecos: (i) un Estado capaz y competente, que brinde servicios públicos de calidad a la ciudadanía; (ii) una macroeconomía estable y predecible, que fomente la inversión privada; (iii) un sector privado competitivo e innovador, que diversifique las fuentes de ingreso y promueva la productividad.

A partir de ello, determinamos áreas prioritarias. En ese sentido, consideramos que la capacidad del Estado y las políticas que prioriza un gobierno están intrínsecamente vinculadas. El gobierno debe definir políticas según las capacidades de implementación del Estado, pero fortaleciendo también dichas capacidades en función de aquellas medidas que desea aplicar.

En cada uno de los ejes, identificamos políticas. En el ámbito macroeconómico, es necesario que el próximo gobierno asegure la estabilidad y salud de las finanzas públicas, fomentando el crecimiento económico, aumentando la presión tributaria y mejorando la eficiencia de gasto público. A la par, debe abogarse por el aumento de la productividad y la disminución de la informalidad, mejorando también la eficiencia estatal.

A nivel del Estado, debe prestarse atención a tres de las áreas más impactadas por la pandemia: (i) salud, (ii) educación e (iii) inclusión económica y protección de segmentos de la población vulnerable. La consolidación de

una democracia enfrenta un desafío en sociedades desiguales. Las opciones de política, en conjunto, deben apuntar al cierre de brechas de infraestructura, a la expansión de la cobertura de servicios, la articulación entre el rector y las unidades de atención (escuelas como primer nivel de atención) y al incremento del presupuesto para atender estas demandas.

En relación al ámbito económico-productivo, es clave el cambio de la composición del aparato productivo, la implementación de políticas de inclusión social y la identificación de nuevas actividades económicas que contribuyan a la diversificación. El incremento de la pobreza y del desempleo, durante la pandemia, evidencia que los cimientos macroeconómicos no son suficientes para contener las consecuencias de *shocks* externos.



**En el ámbito macroeconómico, es necesario que el próximo gobierno asegure la estabilidad y salud de las finanzas públicas. A nivel del Estado, debe prestarse atención a tres de las áreas más impactadas por la pandemia: salud, educación e inclusión económica y población vulnerable.**

La informalidad y la predominancia de unidades productivas pequeñas e ineficientes restan aliados a la intervención del Estado. Por lo tanto, resulta importante apostar por políticas de protección social (salud, desempleo, ahorro previsional) y reducir barreras que entranpan la productividad, mediante reformas laborales, tributarias y de ambiente de negocios.

Cabe agregar que en estas dimensiones de cambio existen relaciones de interdependencia. De ese modo, un mayor ingreso contribuye a la ampliación de la base tributaria, fortaleciendo la estabilidad económica, mientras que un Estado más competente puede recaudar mejor y promover la formalidad.

Cada dimensión puede implicar estrategias de política o reformas para alcanzar los cambios. Sin embargo, en base al diagnóstico realizado, identificamos objetivos y metas prioritarias que pueden servir como un tablero de control, tanto para el Estado como para organizaciones de la sociedad (gremios empresariales, ONG, universidades):

- Subir los ingresos tributarios como porcentaje del PBI a 23%, el nivel promedio de América Latina en el 2018.
- Bajar en 8% el porcentaje de alumnos con rendimiento bajo en matemáticas, ciencia y lectura, según la prueba PISA, y alcanzar así el nivel que corresponde al ingreso del país.
- Reducir en 50% la brecha entre la región con la mayor tasa de mortalidad infantil y la región con la menor tasa, de tal modo que las regiones con la mayor mortalidad infantil en el Perú estén dentro del rango de lo que se espera para países de ingreso medio-alto.
- Reducir la tasa de empleo informal no agrícola en 10% (de 59% a 49%) para alcanzar el nivel que

corresponde al ingreso del país.

- Reducir la pobreza a 19%, regresando al nivel pre pandemia.
- Igualar a Chile en el índice de complejidad económica, alcanzando el nivel esperado para nuestro ingreso.

Los actores no estatales pueden monitorear el cumplimiento de estos objetivos o contribuir

con su implementación, logrando una rendición de cuentas más saludable, orientada a políticas públicas y objetivos de desarrollo.

Asimismo, sostenemos que el cumplimiento de estos objetivos solo será viable si se acompaña con el fortalecimiento del centro de gobierno (CdG), que constituye la primera capa de capacidades del Estado peruano. El CdG, formado por la Presidencia del

Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), es neurálgico para el fortalecimiento del Estado. El CdG es el encargado de definir los objetivos prioritarios, coordinar con los sectores y niveles de gobierno para su cumplimiento, monitorear el desempeño y evaluar los resultados de forma permanente con el fin de identificar áreas de mejora.

## Recomendaciones

**A** ctualmente, el centro de gobierno en el Perú enfrenta problemas para cumplir funciones centrales, como la definición de prioridades, la coordinación con sectores y niveles gubernamentales para su cumplimiento, el monitoreo de resultados y la generación de capacidades en sectores clave que ayuden a la implementación de políticas para alcanzar los objetivos.

La debilidad del CdG contribuye a que prime una lógica individual o de "silo", en donde el Poder Ejecutivo trabaja en compartimentos, antes que de forma articulada. Ello desencadena conflictos entre sectores y niveles de gobierno o reticencia a compartir información. Para que la PCM pueda jugar un rol más activo y complementar al MEF, y así contar con un centro de gobierno efectivo, es necesario cambiar su diseño institucional. En ese sentido, se plantean las siguientes propuestas de política:

- Concentrar las funciones de definir, priorizar y monitorear objetivos, y coordinar las políticas para cumplirlos en una instancia dedicada y competente. Se propone la creación de un Viceministerio de Coordinación y Objetivos de Gobierno (VCO), que defina objetivos prioritarios realizables para orientar la acción gubernamental a su cumplimiento.

El círculo virtuoso de desarrollo precisa de tres elementos intrínsecos: (i) un Estado capaz y competente, que brinde servicios públicos de calidad a la ciudadanía; (ii) una macroeconomía estable y predecible, que fomente la inversión privada; (iii) un sector privado competitivo e innovador, que diversifique las fuentes de ingreso y promueva la productividad.



**Para que la PCM pueda jugar un rol más activo y complementar al MEF, y así contar con un centro de gobierno efectivo, es necesario cambiar su diseño institucional.**

- Fortalecer la unidad de cumplimiento y crear un espacio de coordinación formal con el MEF, para incluir en el presupuesto los objetivos priorizados. Se propone dotar a la PCM de espacios formales de coordinación para que los objetivos prioritarios se reflejen en el presupuesto; asimismo, fortalecer la coordinación entre el MEF y la PCM para el seguimiento de resultados, a través de la unidad de cumplimiento.
- Concentrar las funciones de modernización del Estado y simplificación administrativa en una instancia. Se propone reordenar el diseño institucional de la PCM, a través de la creación de un Viceministerio de la Función Pública que agrupe a las entidades con funciones vinculadas a la modernización del Estado.
- Crear una unidad de asuntos legislativos. Se plantea contar con una unidad especializada en asuntos legislativos dependiente del primer ministro.

Nuestro análisis reconoce que el fortalecimiento del Estado no es un proceso automático y que cualquier propuesta debe incorporar también variables políticas. Sin embargo, se considera que el fortalecimiento del CdG es el primer paso para el desarrollo de capacidades en el Estado.



## Hoja de ruta

### 100 días

- La PCM define una nueva política de gobierno vinculante, que recoja objetivos prioritarios para los próximos cinco años.
- Se inicia una estrategia de posicionamiento de la Oficina de Cumplimiento dentro del Poder Ejecutivo, reforzando las facultades del equipo para el desarrollo de capacidades en otros sectores, así como para la labor de seguimiento.
- Se forma el equipo de trabajo a cargo de la modificación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM.
- Se inicia un trabajo coordinado entre el MEF, la PCM y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) para la aprobación del presupuesto anual.

### 1 año

- Se reubican algunas de las entidades adscritas a la PCM, con el objetivo de reducir la carga administrativa de la PCM y de su Secretaría General.
- Se modifica el ROF y se crea un Viceministerio de Coordinación y Objetivos de Gobierno, integrado por la Secretaría de Coordinación, la Secretaría de Descentralización y la Oficina de Cumplimiento. El VCO asume el liderazgo de la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV). Con ello, se cuenta con una sola entidad dedicada a la coordinación intergubernamental e intersectorial para el logro de objetivos.
- La Secretaría de Gestión Pública se convierte en el Viceministerio de Función Pública, incluyendo también a la Secretaría de Gobierno Digital y la de Integridad Pública.
- La PCM cuenta con un marco legal que permite su participación en la definición del presupuesto junto al MEF. El MEF y la PCM crean programas presupuestales que responden a objetivos de gobierno y en donde participan distintos ministerios.

### 3 años

- Se cuenta con una Oficina de Cumplimiento fortalecida, que lidera el seguimiento de objetivos en el Ejecutivo y que cuenta con la expertise para construir capacidades en los sectores para la implementación de políticas prioritarias.
- El MEF y la Oficina de Cumplimiento trabajan de forma articulada, compartiendo información y capacidades para el seguimiento de los programas presupuestales, generando sinergias para evaluar los resultados de la intervención del Estado en sus áreas prioritarias y proponiendo mejoras.
- Las prioridades de gobierno son incorporadas en el presupuesto y trabajadas de forma multisectorial.
- La PCM cuenta con una Oficina de Estrategia Política que es reconocida por su expertise técnica y política. Se mejora la coordinación con los sectores para la presentación de la agenda legislativa, con la bancada de gobierno y con el Parlamento.
- La Oficina de Estrategia de Gobierno alinea al resto de sectores y trabaja junto a los mismos, para presentar proyectos de ley que responden a los objetivos prioritarios establecidos en política general de gobierno. Con ello, el Ejecutivo muestra una respuesta sólida y coherente, disminuyendo las contradicciones.

### 5 años

- La Oficina de Cumplimiento ha desarrollado pilotos importantes en los sectores de salud, educación y desarrollo social. Esto ha mejorado de forma significativa la implementación de políticas.
- La PCM y el MEF exhiben un poder relativo similar.



## 1.2

# ¿Por qué las reformas administrativas no logran los resultados esperados?

## RESUMEN

En este documento, se identifican los factores que explican el limitado desempeño de cuatro reformas administrativas: (i) el presupuesto por resultados, (ii) el servicio civil, (iii) las asociaciones público-privadas y (iv) la gestión de riesgos de desastres. El diagnóstico encuentra tres problemas subyacentes que explican por qué fallan los cambios: (i) no tienen el tiempo suficiente para madurar, y en un contexto de alta rotación, gana el sentido del proceso antes que el resultado porque nadie exige los resultados finales; (ii) el desequilibrio basado en la microrregulación ralentiza la gestión, lo cual hace que las entidades no logren transformar estas reformas en actos concretos orientados a resultados, y la actuación cotidiana de los sistemas de control amplifica la idea y la práctica de que es más importante el medio que el fin; (iii) no circula el conocimiento para aprender a gestionar, pues los servidores públicos están atrapados por las “cosas pequeñas” —demandadas desde las diferentes rectorías— que terminan por desviar el foco de los esfuerzos directivos de las reformas hacia la solución y justificación de asuntos de tipo administrativo.

Además de estas reformas que apuntan más hacia “lo interno” del Estado, también se han emprendido otras que buscan fortalecer la acción “hacia afuera”, como son la participación privada en inversiones, la gestión de riesgo de desastres, la creación de mecanismos de provisión de diversos bienes y servicios vinculados a la política social, etc.

Sin embargo, pese a estos esfuerzos, el Perú continúa siendo uno de los países de la región con menor confianza en el gobierno y gran insatisfacción entre los ciudadanos respecto de los bienes y servicios estatales. En efecto, tres de cada cinco peruanos están insatisfechos con la actuación del Estado, y ocho de cada 10 manifiestan no tener confianza en el gobierno de turno (Latinobarómetro, 2018).<sup>1</sup>

En este documento, se analizan los problemas de cuatro reformas muy distintas entre sí, pero todas con una fuerte demanda por cambios “hacia adentro” en la administración pública y que no han logrado los resultados esperados: (i) presupuesto por resultados, (ii) servicio civil, (iii) asociaciones público-privadas y (iv) gestión de riesgo de desastres. A partir de ellas, se identificaron los nodos o barreras estructurales que sistemáticamente aparecen o aparecieron durante su implementación. A continuación, se presentan los resultados obtenidos respecto a las dificultades a la que se han enfrentado las reformas, organizados en base a las cuatro categorías de problemas identificadas:



**Mayen Ugarte**  
Pontificia Universidad  
Católica del Perú



**Juan Carlos Rivero**  
Pontificia Universidad  
Católica del Perú



**Diana Bautista**  
Pontificia Universidad  
Católica del Perú

## PALABRAS CLAVE:

*reforma administrativa, servicio civil, asociaciones público-privadas, presupuesto por resultados, gestión de riesgos de desastres*

## Introducción

Desde hace 25 años, en el Perú se han impulsado diversas reformas administrativas. Entre ellas encontramos mecanismos para fortalecer la participación ciudadana, la descentralización y desconcentración de tareas desde el gobierno nacional hacia gobiernos subnacionales y organismos públicos, la transparencia y acceso a información pública, entre otros. Asimismo, se aprecia un conjunto de reglas de gestión interna en el planeamiento estratégico, el presupuesto por resultados, la gestión del servicio civil, la gestión de los contratos, el gobierno digital y los sistemas de control y de abastecimiento.

<sup>1</sup> Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

### Características del titular o ente rector de la reforma

- Estructura normativa basada en desincentivos a las malas prácticas y no incentivos a las buenas
- Normas técnicas muy complejas y que generan excesivos procesos u obligan a múltiples instrumentos o herramientas
- Normas técnicas que no se adaptan a la diversidad o heterogeneidad organizacional para aplicar las reformas
- Poca flexibilidad para la implementación de las normas técnicas
- Escaso vínculo de la normativa con la realidad cultural regional y local
- Normas técnicas que inciden en diversas autoridades técnicas, las que además ejercen puntos de control
- Sistemas de control basados en el cumplimiento de la normativa y en formalidades, mas no en los resultados

### Características de las entidades que implementan las reformas

- Dificultad para definir las necesidades y los recursos de la entidad pública para implementar las reformas
- Débil capacidad de los equipos técnicos en la gestión de contratos
- Dificultad para generar información de calidad y garantizar la sostenibilidad de los sistemas de información
- Escasa capacidad y agilidad para la coordinación multisectorial y multinivel
- Alta rotación de la alta dirección y mandos medios en los ministerios
- Limitada gestión del conocimiento para instalar aprendizaje institucional en la entidad, que permita implementar la reforma de forma sostenida
- Divergencia de las prioridades y valoraciones, sobre la for-

ma de implementar la reforma, entre los mandos medios y el personal de primera línea

### Actores políticos y ciudadanía

- *Accountability* político que agobia y paraliza la toma de decisiones
- Esquemas de incentivos insuficientes dirigidos a los ministros, gobernadores y alcaldes para adoptar reformas que son voluntarias
- Incipiente involucramiento de la ciudadanía

### Condiciones del mercado

- Reducido mercado o participación de los privados para apoyar en la reforma, sobre todo en provincias
- Mercado poco atractivo y con riesgo de pérdida de reputación

## Opciones de política

**S**obre los factores o problemas identificados, se priorizaron tres problemas subyacentes que serían los que mejor explicarían por qué fallan las reformas:

- No tienen el tiempo suficiente para madurar, y en un contexto de alta rotación, gana el sentido del proceso antes que el resultado, porque nadie exige los resultados finales. Además, al ser reformas de implementación dentro del Estado, que en general requieren de bastante tiempo para mostrar resultados palpables para la ciudadanía, no logran despertar una demanda social para su implementación. Por ende, se diluye el apoyo político requerido para impulsarlas, a través de las naturales resistencias de los diferentes grupos de potenciales afectados por ellas.

- El exceso de regulaciones o microrregulación ralentiza la gestión. Ello hace que las entidades no logren transformar estas reformas en actos concretos orientados a resultados, y el control amplifica la percepción de que es más importante cumplir con los requisitos procedimentales que lograr los resultados.
- La constante rotación de equipos hace que no se cree o asiente en las organizaciones públicas el *know-how* para procesos de producción de bienes y servicios

#### ¿Por qué fallan las reformas?

Hay tres razones: (i) insuficiente tiempo para madurar, (ii) exceso de regulaciones o microrregulación y (iii) constante rotación de equipos.

concretos, mediante los cuales se implementen las reformas. Esto genera que los servidores públicos parezcan estar atrapados por las cosas pequeñas de la operación diaria y se pierda el sentido de las reformas.

Estos tres problemas constituyen el punto de partida para las opciones de política elegidas.

- **Opción 1: Crear y mantener una comisión especial permanente en el Congreso para que haga seguimiento a las reformas administrativas.** Esta opción busca desarrollar un arreglo institucional fuera del Poder Ejecutivo, que funcione como contraparte y que exija que las reformas sigan avanzando más allá de la rotación de ministros y viceministros, e incluso de los periodos de las mesas directivas y las comi-

siones ordinarias del Congreso. Se trata de una comisión permanente especializada, que dure los cinco años de gobierno y que tenga una fuerte legitimidad al reunir a representantes de todos los partidos políticos. Además, las reformas a ser priorizadas y los resultados a alcanzar se construirían con el Poder Ejecutivo. Se busca que sea una instancia de la cual surja un mecanismo de rendición de cuentas político, dirigido a los resultados de las reformas.

- **Opción 2: Simplificar e integrar las normas de los sistemas administrativos y otras normas que componen la administración interna de las entidades públicas.** Esta política busca recortar las ineficiencias de las normas de los sistemas administrativos e incorporar aquellas otras que no forman parte de ellos, pero que correspondan a la administración interna. El propósito es que todas las normas de administración interna que han

desarrollado las entidades (no los rectores) sean revisadas, y aquello que no es validado por los rectores se elimine. Los criterios de sistematización y evaluación de la regulación interna son definidos por la Secretaría de Gestión Pública. A través de la evaluación, se refuerza la capacidad de los entes rectores, ya que son ellos los que interpretan los vacíos y los desvíos en los mandatos.

- **Opción 3: Diseñar e implementar modelos operacionales para la gestión técnico-administrativa que abarquen toda la cadena, desde la definición de necesidades hasta la obtención de los resultados.** Esta medida apunta a operativizar las reglas de gestión del Estado bajo una lógica sistémica. Se trata de simplificar, dar consistencia y ordenar los procesos de todos los sistemas administrativos involucrados en la gestión de las contrataciones del Estado. Incluye la definición de necesidades, el seguimiento técnico y administrativo, la

conclusión administrativa y la puesta en operación cuando sea el caso. A partir de ello, se deberían definir las necesidades para su efectiva implementación y crear las capacidades en los equipos institucionales para ese fin, adaptándolas a las realidades institucionales y territoriales; asimismo, diseñar y potenciar la formación de los perfiles de servidores públicos en toda la cadena. Para sostener este proceso, se necesita crear un espacio único en el Estado —que reúna a todos los entes rectores de los sistemas administrativos y a las autoridades técnicas de normas de administración—, a través del cual se intercambien soluciones y experiencias, y se desarrollen competencias y conocimientos para el servidor público en su calidad de operador de normas. Esto genera que los costos de transacción del servidor público para cerrar sus brechas de conocimiento se reduzcan, sobre todo de aquellos que se encuentran fuera de Lima.

## Recomendaciones

- **Diagnósticos por encima de recetas.** Es crucial identificar los problemas bajo un análisis concienzudo antes de plantear soluciones. Un verdadero diagnóstico implica un análisis sobre cuáles son los factores, mecanismos, procesos y actitudes que producen y explican una situación indeseada de inercia; asimismo, una identificación y explicación sobre cómo dichos elementos pueden ser cambiados y reemplazados por otros.
- **Toda reforma administrativa requiere construir coaliciones y apoyo político de las élites de la burocracia.** La evidencia indica que, cuando la institucionalidad burocrática

es frágil y volátil, debe existir este tipo de coaliciones para crear condiciones de demanda constante y evitar interrupciones por cambios políticos. Por tanto, esta clase de reformas debe tener como líder político al presidente de la República, para asegurar la continuidad y articulación multisectorial e intergubernamental.

- **Las reformas suponen como prerrequisito un conjunto de conocimientos y habilidades de los equipos técnicos de las entidades.** Sin la capacidad suficiente, las reformas no se implementan. La experiencia internacional y nacional indica que es muy dañino, para el aprendizaje institucional de

las entidades, sostenerse en consultorías externas cuando no se instala ni disemina el conocimiento adquirido, sobre todo cuando existe una rotación tan alta como en la administración pública peruana.

- **Es importante tratar de dar el tiempo necesario para que una reforma madure y se implemente.** Se requiere manejar un calendario realista desde el principio, que pueda conciliar tiempos políticos y técnicos. Además, se necesita alguna entidad o arreglo institucional que actúe como la “demanda” informada, para darle tiempo a la reforma de ser implementada con los ajustes que son necesarios. Así, el monitoreo responsable puede generar un control político responsable también durante los siguientes años. Las reformas de este

tipo implican aprendizaje organizacional y ese proceso toma mucho tiempo.

- **La aplicación de las normas debe ser flexible, según las características de las tareas de las entidades que las implementan.** El peligro de homogeneizar los modelos de gestión frente a la diversidad de las entidades públicas puede incluso ser contraprodu-

cente para ellas y socavar su producción de valor público. Por ejemplo, dar una gran discrecionalidad a una entidad que ejecuta una tarea estandarizada y fácilmente medible es muy distinto a otorgar discrecionalidad a otra cuyos principales productos y resultados son en gran medida no observables.

- **Reconocer los factores cul-**

**turales locales y adaptar los puntos de control.** Las estructuras de incentivos difieren de acuerdo a los territorios y entornos organizacionales donde se mueven. El ejercicio de control y los énfasis no pueden ser los mismos para todas las entidades públicas porque paralizan la gestión y socavan la motivación intrínseca del servicio civil.

## Hoja de ruta

Medidas	100 días	1 año	5 años
<b>Política 1: Crear y mantener una comisión especial permanente en el Congreso de la República para que haga seguimiento a las reformas.</b>			
Identificación de las reformas que serán priorizadas y sujetas a seguimiento, así como determinación de los resultados esperados	X		
Acuerdo de bases de legitimidad con el Congreso de la República		X	
Instalación y sesiones de la comisión especial permanente del Congreso		X	Implementación
<b>Política 2: Simplificar e integrar las normas de los sistemas administrativos y otras normas que componen la administración interna de las entidades públicas.</b>			
Inventario de las normas técnicas que regulan la administración interna	X		
Implementación de método "eventos de vida" aplicado a servidores públicos	Pilotos	X	
Evaluación de análisis de impacto regulatorio del <i>stock</i> normativo	Pilotos	X	Implementación
Apagón de normas de administración interna inaplicables o desproporcionadas, y desarrollo normativo, cuando corresponda			X
<b>Política 3: Diseñar e implementar modelos operacionales para la gestión técnico-administrativa que abarquen toda la cadena, desde la definición de necesidades hasta la obtención de los resultados.</b>			
Conformación de equipos de especialistas de los entes rectores ( <i>task forces</i> )	Pilotos y metodología consolidada	X	Implementación
Desarrollo de los modelos operacionales y perfiles prioritarios para la gestión de las entidades públicas		X	Implementación
Desarrollo de herramientas de soporte y gestión del conocimiento específicamente orientadas a diseminar y orientar la implementación sistémica de los modelos		X	Implementación

## 1.3 Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización

### RESUMEN

La descentralización tiene el objetivo primordial de promover un desarrollo inclusivo a través del territorio. Sin embargo, el sistema actual no genera los incentivos adecuados y solo profundiza las desigualdades. Por el lado fiscal, esto estaría vinculado a la falta de una clara delimitación de funciones de gasto y a un sistema de financiamiento de los gobiernos subnacionales que genera distorsiones. En este contexto, presentamos una propuesta de reforma integral del sistema de descentralización fiscal, basado en tres componentes: (i) una metodología para clarificar las funciones de gasto, (ii) una reforma del sistema de financiamiento de los gobiernos regionales y (iii) la reforma del FONCOMUN, principal mecanismo de financiamiento de los gobiernos locales. Los beneficios de nuestra propuesta son mayor equidad, autonomía, previsibilidad y transparencia para los ingresos subnacionales. Esto debería redundar en una mayor demanda de rendición de cuentas y una mayor eficiencia social y territorial del gasto.



**Daniel Barco**  
Banco Mundial



**Paulo Chávez**  
Banco Mundial



**Karina Olivas**  
Banco Mundial

### PALABRAS CLAVE:

*descentralización, gobiernos subnacionales, gasto público, reforma del financiamiento*

## Introducción

**A**l inicio de este milenio, el Perú fue testigo de un acelerado proceso de descentralización. Este tenía tres objetivos fundamentales: (i) mejorar la eficiencia general del gasto público, (ii) reducir las grandes disparidades regionales en materia de prestación de bienes y servicios y (iii) fortalecer las decisiones e instituciones democráticas locales.

El proceso de descentralización se estancó cuando el referéndum de 2005 truncó el proyecto de creación de las macrorregiones. Como resultado, se impidió la implementación de la coparticipación de los gobiernos subnacionales (regionales y locales) en los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto a la renta y a las ventas. De esta

manera, se transfirieron a los gobiernos regionales (GR) más bien varias responsabilidades sin financiamiento concreto para su implementación.

Además, existe una formulación poco precisa de las competencias y funciones de cada nivel de gobierno. Existe confusión y desorden respecto a la delimitación de funciones exclusivas, compartidas y delegadas entre el gobierno nacional (GN) y los gobiernos subnacionales (GSN). La confusión surge por la formulación poco precisa de las leyes orgánicas de cada nivel de gobierno. La del Ejecutivo garantiza únicamente las funciones exclusivas del GN, mientras que las leyes orgánicas de los GR y los gobiernos locales (GL) definen funciones compartidas que pre-

sentan incongruencias y superposiciones entre ellas y las del GN.

Los GSN tienen una importante participación en el gasto público, sobre todo en el gasto de capital. El gasto subnacional representó cerca del 40% del gasto público total en el 2019. El gasto corriente de los GSN solo representa un tercio del gasto corriente público, mientras que el gasto de capital subnacional representa más de la mitad del gasto público de capital. Los GL ejecutan la mayor parte de la inversión pública, cuando se esperaría que sus esfuerzos debieran estar dedicados prioritariamente a la provisión de los servicios corrientes y, en menor medida, al gasto de capital.

Los recursos propios de los GSN son escasos, debido a que la recaudación fiscal es extremadamente centralizada. El 95% de los ingresos fiscales son recaudados por el GN y solo 5% por los GSN.



Asimismo, los GL recaudan cuatro veces más que los GR, debido a que mientras que los GL cuentan con la recaudación del impuesto predial, los GR carecen de una base de impuestos propia.

El sistema de transferencias intergubernamental permite cerrar la brecha fiscal, pero genera serias distorsiones. En el caso de los GR, la principal fuente de financiamiento la constituyen los recursos ordinarios, que son de naturaleza discrecional. Esto propicia que se utilicen criterios históricos y negociaciones para su distribución. Ello desincentiva las ganancias en eficiencia, eleva los gastos de gestión y evita una distribución eficiente y previsible de los recursos. En el caso de los GL, existe una alta dependencia del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y los ingresos por canon. Las transferencias del FONCOMUN tienen reglas de distribución intrin-

casadas e ineficientes, que limitan su objetivo de ser transferencias igualitarias entre municipalidades. Por su parte, el canon es altamente volátil, lo que reduce fuertemente la predictibilidad de los presupuestos de los GL.



**La consolidación del nivel intermedio de gobierno podría ofrecer un nuevo impulso a la descentralización en Perú. Los gobiernos regionales cuentan con una serie de características que no vienen siendo aprovechadas.**

La consolidación del nivel intermedio de gobierno podría ofrecer un nuevo impulso a la descentralización en Perú. Los GR cuentan con una serie de características que no vienen siendo aprovechadas, por la debilidad de su financiamiento y atribuciones. Primero, podrían cumplir la función de bisagra entre el GN —que es el nivel de gobierno de mayor alcance territorial— y los GL —con un alcance territorial más limitado—. Segundo, dado su alcance territorial intermedio, podrían llevar adelante el gasto de capital con mayor eficiencia en términos de escala y complementación regional. Tercero, dado su número limitado, sería más fácil potenciar sus capacidades y también supervisar sus funciones. Por ello, deberían tener mayores responsabilidades para la planificación y para la provisión de bienes públicos y también para la ejecución de gasto de capital.

## Opciones de política

**F**rente al panorama descrito, es necesario ofrecer una solución integral, que nos acerque a un diseño óptimo de la descentralización fiscal. El diseño óptimo consistiría en implantar un sistema de descentralización fiscal que sea claro, transparente, estable, predecible y equitativo. Esto promovería la demanda de rendición de cuentas y una gestión eficiente del gasto por parte de los GSN. Acercarse lo suficiente a este sistema requeriría de una reforma integral con los siguientes componentes: (i) una metodología para clarificar las funciones de gasto, (ii) replantear casi por completo los ingresos de los GR, (iii) una reforma del FONCOMUN, complementada con una flexibilización en el uso del canon.

La clarificación de las funciones de gasto se facilita desagregando cada responsabilidad entre sus atributos principales.

Cualquier servicio o responsabilidad de gasto puede ser dividido en cuatro atributos: (i) rectoría, (ii) planificación, (iii) financiamiento, (iv) implementación o prestación del servicio. La definición de responsabilidades de gasto necesita identificar cada uno de estos atributos en cada servicio que provee el Estado y asignar la responsabilidad de ellos a un solo nivel de gobierno.

El sistema de financiamiento de los ingresos regionales requiere estar alineado con las mejores prácticas internacionales. Una estructura de financiamiento de este tipo tendría cuatro componentes:

- Ingresos propios provenientes de impuestos y tasas, sobre los cuales los GR tienen cierto grado de autonomía. Estos impuestos juegan un papel fundamental en generar la demanda de rendición de cuentas de los ciudadanos, lo que

redundará en una mayor eficiencia del gasto público y una mayor responsabilidad fiscal de los GR.

- Coparticipación de ingresos con criterios devolutivos. Estos ingresos incentivarán a que los GSN internalicen los beneficios de una mayor actividad económica.
- Transferencias de igualación, enfocadas en cerrar las brechas fiscales horizontales que existan entre los GR. Esto impulsará la solidaridad y estimulará la cohesión social.
- Un sistema de transferencias condicionadas con recursos vinculados a programas concretos. Estas transferencias permitirán que el GN pueda perseguir objetivos de alcance nacional.

El objetivo de reformar el FONCOMUN es transformarlo en una transferencia que cumpla con su



## El principal beneficio de la reforma integral sería la equidad. Con ella, los recursos se distribuirían con mayor sintonía con las necesidades de las regiones y localidades.

principal objetivo de equidad entre municipalidades. El rediseño del FONCOMUN incluiría una serie de características compatibles con un comportamiento más eficiente de las administraciones locales. Primero, abordaría la brecha fiscal y eliminaría la distribución en tres etapas, para potenciar su poder igualador. Segundo, la estimación de la brecha fiscal consideraría los ingresos potenciales y no los efectivos, para no desincentivar la recaudación de ingresos propios, como el impuesto predial. Tercero, sería complementado con la flexibilización del uso del canon, lo que sería tomado en cuenta por la fórmula de distribución del FONCOMUN, para disminuir la variabilidad de recursos entre localidades.

La reforma integral que se plantea tendría la potencia suficiente para modificar los incentivos e inducir a una mayor eficiencia de los GSN. El principal beneficio de la reforma integral sería la equidad. Con ella, los recursos se distribuirían con mayor sintonía con las necesidades de las regiones y localidades. Además, se generarían ganancias en eficiencia, así como mayor autonomía, predictibilidad y transparencia en los ingresos, lo cual incentivaría la planificación y promovería la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos.

Los principios de neutralidad presupuestaria y tributaria minimizarían los costos de la reforma integral. La reforma planteada implicaría dos costos potencia-

les: (i) aumento del presupuesto destinado a los GSN y (ii) aumento de la carga tributaria para los contribuyentes. Estos costos podrían ser gestionados introduciendo los principios de neutralidad presupuestaria y tributaria en su diseño. Mediante el principio de neutralidad presupuestaria, se buscaría que los GR y GL sigan recibiendo el mismo volumen de recursos. Los ingresos creados o reformados solo sustituirían las fuentes actuales de ingreso y se añadirían a ellas. Mediante el principio de neutralidad tributaria, se buscaría que los contribuyentes mantengan la misma carga tributaria. Esto significa que la base de ingresos propios de los GR sustituiría una base actual del GN.

## Recomendaciones

La clarificación de las responsabilidades de gasto necesita arrojar resultados precisos sin ambigüedad. Para cada servicio con intervención subnacional, la metodología para delimitar las responsabilidades de gasto tiene que responder claramente las siguientes preguntas: ¿Qué nivel de gobierno es responsable de la rectoría? ¿Qué nivel de gobierno es responsable de la planificación? ¿Qué nivel de gobierno es responsable del financiamiento? ¿Qué nivel de gobierno es responsable de la implementación o el servicio? En la práctica, el proceso puede ser arduo y complejo. Cuando existan indefiniciones, resultará útil desagregar el servicio en varios de sus componentes. Por ejemplo, en el caso de educación primaria, puede ser necesario distinguir entre profesores, edificios y materiales. Una

comisión técnica podría definir cada uno de los pasos a seguir durante este proceso, de tal manera que se lleve a cabo sin mayores tropiezos.

La estructura tributaria actual ofrece oportunidades para la reforma del sistema de financiamiento de los GR. Se propone que la nueva estructura para el siste-

La metodología para delimitar las responsabilidades de gasto tiene que responder las siguientes preguntas: ¿Qué nivel de gobierno es responsable de la rectoría? ¿Qué nivel de gobierno es responsable de la planificación? ¿Qué nivel de gobierno es responsable del financiamiento? ¿Qué nivel de gobierno es responsable de la implementación o el servicio?

ma de financiamiento regional se asiente en los tributos existentes, de la siguiente manera:

- Implementar la fuente de ingresos propios con una sobretasa regional sobre el impuesto a la renta personal (cuarta y quinta categoría). Los GR impondrían a discreción un impuesto plano entre tarifas mínima y máxima legisladas a nivel nacional. La recaudación del impuesto continuaría siendo administrada por la SUNAT y se distribuiría tomando como referencia la residencia declarada de los contribuyentes. Siguiendo el principio de neutralidad tributaria, se reduciría la tasa de impuesto cobrada por el GN en aproximadamente la misma magnitud de la tasa que sería aplicada por parte de los GR.
- Implementar la coparticipación de ingresos con una devolución regional del IGV. La propuesta es establecer un porcentaje fijo de la recaudación del IGV que sería distri-

buido entre los GR. Para conferir previsibilidad, en cada año, el porcentaje establecido se aplicará a la recaudación del año previo. El criterio de distribución de esta bolsa entre los GR podría ser devolutivo, en función de alguna variable que refleje la escala de consumo o producción de cada región, lo que se podría aproximar a través del PBI regional.

- Implementar una nueva transferencia de igualación con los ingresos corrientes del gobierno. Esta transferencia tendría como objetivo reducir los desequilibrios fiscales horizontales, considerando explícitamente las diferencias en las necesidades de gasto y la capacidad fiscal entre las regiones. Esta transferencia minimiza las desigualdades en el acceso y prestación de servicios públicos en las distintas regiones del país; asimismo, promueve la solidaridad y fomenta la cohesión social.
- Transferencias condicionales. Será necesario conservar algunas de las existentes, e introducir otras destinadas a promover la coordinación intergubernamental para el logro de los objetivos de la política sectorial.

En cuanto a la reforma del FONCOMUN, tendría cuatro pilares tendientes a potenciar su poder igualador. Primero, distribuir el FONCOMUN en dos tipos de transferencias: una distrital y otra provincial. Segundo, aplicar el concepto de brecha fiscal, que se define como la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los GL. Tercero, las brechas fiscales agregadas de cada nivel, el provincial y distrital, definirán la distribución del FONCOMUN entre provincias y distritos. Cuarto, será necesario relajar el uso de los fondos de canon, de tal manera que se utilice el 50% de esos recursos para gastos corrientes, exceptuando los gastos de planilla. Este 50% de los recursos de canon pasaría a formar parte de la capacidad fiscal para cada GL.

## Hoja de ruta

### 100 días

- Crear un grupo de trabajo o comisión técnica, que cuente con la participación de expertos internacionales, con el objetivo específico de definir una metodología detallada para la definición de las funciones de gasto.
- Crear un grupo de trabajo técnico para definir la metodología de la transferencia de igualación de gobiernos regionales y la reforma del FONCOMUN.
- Establecer un esquema para limitar la volatilidad del canon. Por ejemplo, se pueden definir cuentas individuales con reglas de uso.

### 1 año

- Crear un grupo técnico que analice la idoneidad de las transferencias condicionadas de capital.
- Aprobar un uso más amplio del canon disponible para gastos corrientes.
- Aprobar el establecimiento de una base de recursos propios para los gobiernos regionales: modificar la ley del impuesto a la renta para establecer una sobretasa cuyos recursos financiarán a los gobiernos regionales.
- Aprobar la coparticipación de ingresos. Se puede establecer una coparticipación solo con fines devolutivos (dada la correlación entre este criterio y el equitativo) para hacer la distribución más simple y transparente.

### 5 años

- Aplicar la metodología de definición de funciones de gasto a los sectores relevantes. Esta aplicación debe tener un plazo máximo de, por ejemplo, un año.
- Realizar las reformas necesarias para la nueva delimitación de responsabilidades de gasto.
- Establecer la transferencia de igualación para los gobiernos regionales, con un periodo de transición de cinco años.
- Efectuar la reforma al FONCOMUN con un periodo de transición de cinco años.

Finalmente, es importante insistir que una reforma integral es el camino óptimo para proveer servicios públicos a los ciudadanos de manera eficiente y con equidad. En este sentido, es ideal que durante el primer año de gobierno se realicen las definiciones técnicas necesarias para la aplicación de las reformas en su conjunto. Las recomendaciones brindadas en este documento son un buen punto de partida para realizar tales definiciones.

# 1.4 Política fiscal y tributaria frente a la pandemia global del coronavirus

## RESUMEN

Antes de la COVID-19, el Perú era reconocido como un país con fortaleza en sus finanzas públicas. Ello se había logrado, pese a sus bajos ingresos fiscales, sacrificando gastos sociales y de infraestructura. La pandemia hizo evidentes los problemas estructurales de la economía peruana como el paupérrimo sistema de salud, el débil sistema de protección social y la baja inclusión financiera, y ha causado un profundo impacto en las finanzas públicas como consecuencia de la disminución de la recaudación y del aumento del gasto. El presente documento pone de relevancia el enorme desafío que será reconstituir la fortaleza fiscal prestando atención a los problemas estructurales señalados. Para ello, se plantea una opción de política que consiste en realizar reformas que fortalezcan las debilidades estructurales de la economía peruana (pensiones, salud, inclusión financiera), identificando las medidas fiscales y tributarias para obtener el financiamiento requerido. Las propuestas tienen como objetivos reducir gastos improductivos, ampliar la base tributaria mediante la racionalización o sustitución de las exoneraciones tributarias, reducir la evasión y mejorar la progresividad del sistema tributario.



**Luis Alberto Arias**  
INDE CONSULTORES

## PALABRAS CLAVE:

COVID-19, reforma tributaria, finanzas públicas, política fiscal

en infraestructura, dado que en el último quinquenio los ingresos fiscales han sido inferiores a los del quinquenio precedente, pese a que en los últimos dos años se logró una ligera mejora.

La caída de los ingresos fiscales no solo se debió al fin del *boom* del precio de los *commodities*, sino a un conjunto de factores adicionales:

- La implementación de reformas que disminuyeron la carga tributaria.
- El aumento de la tasa de evasión del IGV y del impuesto a la renta de las empresas (IRE).
- El agotamiento de las estrategias de traslado de los montos de deducciones de las cuentas de los contribuyentes a las cuentas del tesoro público.
- La inexistencia de ingresos extraordinarios por venta de empresas.

Como resultado de la caída de ingresos, la brecha de la presión tributaria respecto al promedio de América Latina y el Caribe se amplió significativamente.<sup>2</sup>

## Introducción

Antes de la aparición de la COVID-19, el Perú era visto como un país con fortaleza en sus finanzas públicas. El déficit fiscal equivalía al 1% del PBI y la deuda pública, aunque creciente, no superaba el 30% del PBI. Estos indicadores ubicaban al país como la estrella de América Latina. Cabe señalar que las reglas fiscales relativas al déficit y a la deuda pública situaban al Perú, según Bonato (2019),<sup>1</sup> en el lado conservador del espectro.

Paralelamente, el gasto social, que si bien había tenido un cre-

cimiento en el periodo 2011-2015, se estancó en los últimos cuatro años y su nivel continuó muy por debajo a la media de la región. El gasto en salud era equivalente al 68% de dicho promedio, el gasto en educación equivalía al 78% y el gasto en protección social era apenas del 54%. De igual manera, el gasto de capital, luego de mantenerse en niveles superiores al 5% del PBI hasta el año 2014, disminuyó al 4% en el periodo 2016-2019.

La reducción del déficit se había logrado, por lo tanto, sacrificando gasto social y gasto

### La COVID-19 y su impacto en las finanzas públicas

La pandemia de la COVID-19 ha afectado a las finanzas públicas en diversos canales. El más importante de ellos ha sido la reducción de los ingresos debido a la recesión. Se ha estimado que caerían alrededor del 20% al cierre del año 2020.

En cuanto al gasto público, si bien las medidas anunciadas para mitigar la recesión y el desempleo, así como el apoyo a los sectores educación y salud, son equivalentes al 4.6% del PBI, su implementa-

<sup>1</sup> Bonato, L. (2019). *Perú's fiscal framework. An outsider perspective*.

<sup>2</sup> En el año 2019, la presión tributaria fue 16.4%, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe fue 23.1%.

ción es significativamente menor. Presupuestalmente, se han asignado recursos equivalentes al 3.2% del PBI y el monto ejecutado al 9 de noviembre equivalía al 2.3% del PBI.

En el caso de la deuda, el flujo a setiembre era de S/24,000 millones,<sup>3</sup> lo que es superior al promedio del flujo de deuda pública de los últimos tres años (S/16,500 millones). En el caso de los ahorros públicos, los depósitos en el BCRP al 30 de octubre eran de S/66,500 millones, habiéndose consumido el 12% respecto al nivel de diciembre de 2019. Ciertamente, en los últimos dos meses del año, se consumirá una parte importante de depósitos o en su defecto aumentará el flujo de deuda pública. Para el 2021, se espera un elevado déficit fiscal (alrededor del 5% del PBI), según las proyecciones del BCRP y del MEF, por lo que los niveles de endeudamiento superiores al promedio del periodo 2017-2019 persistirán, así como también continuará la reducción de depósitos públicos.

### Los problemas específicos del sistema tributario

Uno de los problemas estructurales del Perú es su baja presión tributaria. Esto se debe a un conjunto de factores, entre los cuales cabe resaltar los siguientes:

- Los gastos tributarios no solo son elevados, sino que han tenido un crecimiento sostenido entre el año 2011 y el 2019. Aumentaron desde el 1.9% al 2.24% del PBI; y, en comparación con la recaudación efectiva, aumentaron del 12% al 16%. Además, existe literatura que demuestra que son regresivos.
- La evasión tributaria se ha mantenido o ha aumentado en el periodo 2015-2018. En el caso del IGV, la evasión subió del 29% al 32.9%; en cuanto al IRE, pasó del 44.1% al 48.5%. Estas cifras nos ubican con niveles de evasión significativamente superiores a los de los países de la Alianza del Pacífico. Cabe señalar que recientes estudios han mostrado que los esfuerzos de la OCDE para reducir las transferencias de utilidades hacia países de baja o nula imposición (BEPS) no evidencian que estas estén disminuyendo.
- La recaudación del impuesto a la renta personal (IRP) continúa siendo un “cascarón vacío”. Luego de un crecimiento sostenido en el periodo 2005-2014, se ha estancado en menos del 2% del PBI, principalmente como consecuencia de las reformas tributarias de 2015 y 2017. La baja recaudación del IRP se debe a deducciones más elevadas y no alineadas con lo que generalmente se permite en la región<sup>4</sup> (lo que reduce su base y tasa efectiva), y a bases menos amplias y menores tasas para las rentas que provienen del capital (intereses, alquileres y ganancias de capital).
- Los impuestos a la propiedad tienen muy poca relevancia en el Perú, incluso si se les compara con los países de América Latina y el Caribe (ALC). Perú recauda un monto equivalente al 0.21% del PBI, inferior a la mitad de lo que se recauda en promedio en una muestra de 15 países de ALC.
- Los regímenes tributarios para pequeños contribuyentes son excesivos, heterogéneos y con umbrales muy elevados. Esto ha llevado al crecimiento desmesurado de contribuyentes que tributan según estos regímenes<sup>5</sup> y a la elección del régimen más beneficioso (arbitraje). Con ello, se ha contribuido a la atomización de empresas y a la disminución relativa de la recaudación de los regímenes generales.
- La seguridad social tiene problemas de cobertura y calidad. La baja cobertura está asociada a las tasas de informalidad laboral. En esta línea, existen propuestas para que, tal como ocurre con la educación, el financiamiento de la salud y del pilar básico de las pensiones se realice, al menos parcialmente, con el impuesto general a las ventas o con el impuesto a la renta.

## Opciones de política

**A**ntes de la COVID-19, si bien teníamos una fortaleza financiera envidiable, subyacían problemas de insuficiente gasto social, de infraestructura y baja presión tributaria. La pandemia no solo ha afectado las finanzas públicas, también ha hecho evidentes los problemas estructurales de la economía peruana.

### En lo fiscal:

- La deuda pública superará el nivel de la regla fiscal (aunque será inferior al 40% del PBI).
- Los ahorros del fisco se consumirán en una dimensión importante.
- Los ingresos públicos disminuirán alrededor de S/30,000 millones.

### En lo estructural:

- Existe un paupérrimo sistema de salud.
- Hay bajo nivel de bancarización.
- La informalidad es elevada.
- Los sistemas de pensiones presentan debilidades.
- Hay ausencia de mecanismos de protección frente al desempleo.

En este contexto, para corregir los problemas señalados, se presentan tres opciones de política:

- **Opción 1.** Concentrar los esfuerzos en la reactivación económica y en una reestructuración importante del gasto público. Una mayor actividad económica incrementará la recaudación.

<sup>3</sup> Fuente: Reportes de deuda del sector público del MEF. En noviembre, el gobierno de transición y emergencia realizó una emisión adicional de deuda pública por US\$4,000 millones.

<sup>4</sup> Gastos médicos, educación e intereses de créditos hipotecarios.

<sup>5</sup> En contraparte, el número de empresas que tributa según el régimen general no crece.



- **Opción 2.** Acompañar la reactivación económica de una reestructuración del gasto público y de reformas administrativas para aumentar la recaudación (transformación digital y combate a la evasión tributaria y elusión internacional).
- **Opción 3.** Realizar cambios que combatan las debilidades estructurales en salud, educación, pensiones y desempleo, identificando las reformas de política y administración tributaria que aseguren su financiamiento.

Luego de evaluar los costos y beneficios de cada una de estas tres opciones, se propone a la tercera como la más conveniente. Esta opción tendrá como obstáculo más importante las dificultades que se presenten para la gobernabilidad, la misma que requiere que el partido en el poder logre conformar una mayoría sólida para implementar las reformas propuestas.



**Antes de la COVID-19, si bien teníamos una fortaleza financiera envidiable, subyacían problemas de insuficiente gasto social, de infraestructura y baja presión tributaria. La pandemia no solo ha afectado las finanzas públicas, también ha hecho evidentes los problemas estructurales de la economía peruana.**

## Recomendaciones

Las sugerencias que se presentan en este estudio se agrupan bajo seis objetivos específicos:

### Asegurar el retorno a la sostenibilidad fiscal.

- Revisar las reglas fiscales, referidas a los límites de déficit y de deuda pública, para adecuarlas al nuevo escenario tras la pandemia global del coronavirus.
- Definir una trayectoria de convergencia a los nuevos límites establecidos. La convergencia podría alcanzarse en los años 2025-2026.

### Reestructurar el gasto público para priorizar el gasto social y el gasto en infraestructura.

- Priorizar gastos sociales (salud, educación, transferencias a sectores vulnerables y pensiones) e infraestructura.
- Recortar en 1% del PBI gastos no prioritarios: viajes; servicios de telefonía; publicidad, impresiones, difusión e imagen institucional; servicios de limpieza; servicios de seguridad y vigilancia; servicios de mantenimiento de vehículos; alquileres de muebles e inmuebles; servicios profesionales y técnicos.

### Revisar y racionalizar las exoneraciones tributarias para mejorar la focalización del gasto tributario.

- Continuar con la sustitución de exoneraciones regionales por transferencias directas a fideicomisos regionales.
- Racionalizar las exoneraciones sectoriales, priorizando aquellas que benefician a un pequeño grupo de contribuyentes, no respetan los criterios de equidad y no cumplen los objetivos que se plantearon en su diseño.
- En el caso de las exoneraciones del IGV, evaluar su sustitución por transferencias directas, a los deciles más pobres, por un monto equivalente a su IGV pa-

gado (se elimina el subsidio a los deciles de más altos ingresos).

### Fortalecer los cambios para luchar contra las prácticas que erosionan las bases imponibles vía traslado de utilidades a paraísos fiscales.

- Continuar con la incorporación, en la normatividad nacional, de las mejores prácticas recomendadas por la OCDE para combatir la evasión y elusión internacional, incluyendo aspectos del levantamiento del secreto bancario.
- Cumplir con los compromisos pendientes, relacionados a las instancias multilaterales de participación y coordinación de esfuerzos entre los países.
- Gravar con IGV la venta de bienes digitales y prestación de servicios digitales, utilizando como agentes retenedores a las empresas emisoras de tarjetas de crédito.

### Fortalecer las reformas en facturación electrónica.

- Revisar el cronograma para la adopción de la facturación electrónica en el 100% de los contribuyentes, incluyendo aquellos del RUS.
- Asegurar que la implementación de la facturación electrónica tenga costos de cumplimiento adecuados, particularmente para las microempresas.
- Revisar la estrategia de gestión de riesgos para asegurar el aprovechamiento óptimo del flujo de información que genera la facturación electrónica, con el objetivo de reducir el incumplimiento del IGV.
- Desarrollar un plan para el control de las devoluciones de los créditos del IGV.

### Revisar aspectos específicos del sistema tributario para mejorar la equidad.

- Analizar si la reforma de la deducción de 3 UIT adicionales

- tuvo efectos positivos en la equidad y en la recaudación.
- b) Alinear las tasas de las rentas de capital con las rentas de trabajo: (i) aumentar gradualmente la tasa del 5% al 10%; (ii) incluir los intereses a partir de un umbral mínimo.
- c) Fortalecer los impuestos a la propiedad: (i) para el impuesto predial, determinar la base imponible en función al valor de mercado; (ii) ampliar la base del vehicular; (iii) reformar el marco institucional para diseñar, implementar y mantener un catastro fiscal de predios.
- d) Simplificar los regímenes tributarios para las MYPE: (i) eliminar el régimen MYPE tributario; (ii) implementar las declaraciones prellenadas para las MYPE; (iii) eliminar el RUS o en su defecto mantenerlo para ventas muy pequeñas; (iv) establecer el régimen simplificado para el impuesto a la renta (RER u otro).
- e) Revisar el financiamiento de la seguridad social, de manera que el actual, con impuestos a la planilla, se combine o sustituya parcialmente con financiamiento proveniente de impuestos generales (renta, IGTV), para poblaciones de menores ingresos.

## Hoja de ruta

### 100 días

- Sentar las bases para el retorno a la sostenibilidad fiscal (objetivo 1), así como para la reestructuración del gasto público, que comprende la priorización de gastos (objetivo 2). Las nuevas reglas fiscales y la trayectoria de convergencia deberán estar definidas antes de la aprobación del presupuesto del año 2022.<sup>6</sup>
- Aprobar las reformas que deberían entrar en vigencia a más tardar el 1 de enero del año 2022.<sup>7</sup>
  - a) Mejores prácticas para combatir la evasión y elusión tributaria
  - b) Imposición del IGTV a la venta de bienes y prestación de servicios digitales
  - c) Deduciones del IRP
  - d) Incremento de tasas a rentas de capital (primer tramo)
  - e) Evaluación y derogación del régimen MYPE tributario
- Iniciar los estudios de evaluación para la implementación de las reformas que deberían entrar en vigencia a más tardar el 1 de enero del año 2023.
- Aprobar el nuevo cronograma para completar la implementación de facturas electrónicas en beneficio de todos los contribuyentes.
- Iniciar un estudio para evaluar estrategias exitosas de gestión de riesgos para reducir el incumplimiento del IGTV, utilizando la información de la facturación electrónica.

### 1 año

- Enviar al Congreso los siguientes proyectos de ley (PL):
  - a) PL que completa la sustitución de exoneraciones regionales por transferencias
  - b) PL que racionaliza las exoneraciones tributarias sectoriales
  - c) PL que implementa la sustitución de exoneraciones del IGTV por transferencias a los deciles de más bajos ingresos
  - d) PL que modifica la determinación del impuesto predial
  - e) PL que amplía la base del impuesto al patrimonio vehicular
  - f) PL que aprueba el marco institucional para la gestión del catastro nacional
  - g) PL que elimina gradualmente el RUS
  - h) PL que sustituye parcialmente el financiamiento de la seguridad social
- Completar la incorporación a la normatividad nacional de las mejores prácticas para combatir la evasión y elusión internacional.
- Completar el cumplimiento de compromisos de intercambio de información.
- Implementar un plan para controlar los créditos del IGTV.
- Implementar el formulario de declaraciones prellenadas del IGTV.

### 5 años

- Las siguientes metas:
  - a) La presión tributaria es al menos 20% del PBI8 (acercándose al promedio de América Latina y el Caribe que es 23.1%)
  - b) La evasión del IGTV se ha reducido a por lo menos 20%
  - c) Al menos el 80% de todos los contribuyentes utiliza facturación electrónica
  - d) Al menos el 80% de las declaraciones del IGTV utiliza el formulario prellenado
  - e) El RUS se aplica solo a vendedores minoristas con ventas anuales menores a 12 remuneraciones mínimas vitales
- Planes de infraestructura regional financiados con transferencias directas del presupuesto.
- Transferencias directas del IGTV pagado, a los deciles más pobres, implementadas.
- Nuevo marco institucional de gestión del catastro implementado.

<sup>6</sup> La fecha límite para aprobar el presupuesto público es el 30 de noviembre. Los 100 primeros días de gobierno se cumplen el 5 de noviembre.

<sup>7</sup> Lo ideal sería solicitar facultades al Congreso para legislar en materia tributaria.

<sup>8</sup> Incluye impuestos municipales y contribuciones sociales.

# 1.5 Acceso a la justicia en emergencia sanitaria: urgencias y vulnerabilidades\*

## RESUMEN

A lo largo de los últimos años, tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso, la academia, la sociedad civil y los medios de comunicación han logrado identificar prioridades en materia de lucha contra la corrupción, de la promoción e institucionalización de la integridad pública y de la reforma de la justicia. Si bien la mayoría de las veces la visibilización de dichas prioridades ha sido producto de escenarios de crisis, estas situaciones han forzado la adopción de consensos mínimos sobre la materia. En esta línea de pensamiento, en julio de 2018, el Poder Ejecutivo creó la Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia. Como producto de su trabajo, dicha comisión entregó un informe con 10 recomendaciones marco, a partir de las cuales el Congreso aprobó diversas leyes orientadas a la reforma del Poder Judicial. Si bien el avance normativo ha sido un logro considerable, se requiere de acciones de seguimiento para identificar compromisos y urgencias que permitan su implementación sin dejar a ninguna persona excluida. Estas urgencias y vulnerabilidades, muy presentes como consecuencia de la actual emergencia sanitaria, serán abordadas en las siguientes páginas de cara a las elecciones generales de 2021.



**Diana Chávez**  
Asociación Civil  
Transparencia

## PALABRAS CLAVE:

*justicia, capacidades, enfoque de género, derechos humanos, interseccionalidad, COVID-19, vulnerabilidad, acceso a la justicia*

la Comisión para la Reforma del Sistema de Justicia es el siguiente:

### Implementadas:

- Descarga procesal de demandas de amparo y contencioso administrativas por el régimen del Decreto Ley N.° 19990
- Eliminación de la intervención del Ministerio Público en los procesos contencioso administrativos

### En proceso de implementación:

- Creación de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial y el Ministerio Público
- Implementación de la Junta Nacional de Justicia
- Implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar
- Transparencia en los órganos del Sistema de Justicia
- Implementación del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia

### No aprobadas:

- Reglamento de Selección y Registro de Jueces Supernumerarios del Poder Judicial y Fiscales Provisionales
- Creación de la Fiscalía Suprema Anticorrupción y el Sistema Fiscal Especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios, Lavado de Activos y Delitos Conexos.
- Probidad en el ejercicio profesional de la abogacía

## Introducción

A inicios de julio de 2018, se hacen públicos los “CNM audios”, una serie de grabaciones producto de interceptaciones telefónicas lícitas en el marco de una investigación criminal que involucraba a jueces, fiscales e incluso a un miembro de la Corte Suprema en actos de corrupción y tráfico de influencias. El caso, conocido posteriormente como “Los Cuellos Blancos del Puerto”, proveyó vasta evidencia sobre una red de corrupción que se extendía a todos los niveles del sistema de jus-

ticia. Como consecuencia de ello, el 12 de julio de 2018, mediante RS N.° 142-2018-PCM, se establece la Comisión de Reforma del Sistema de Justicia, con el objetivo central de “proponer medidas urgentes y concretas para reformar el Sistema de Justicia a fin de aportar a la construcción de una justicia eficaz, oportuna, transparente, eficiente e incorruptible”. El informe final de la comisión planteó 10 recomendaciones al Poder Ejecutivo, las cuales son el punto de partida del presente documento.

El estado de las propuestas de

\* Con la colaboración de Adrián Carbajal Rojas.

## Opciones de política

**P**ara la valoración del impacto positivo y negativo de las propuestas de política incluidas en el presente documento, se ha tomado como base la perspectiva de derechos, de género y de desarrollo humano. De igual modo, se considera la protección de intereses vulnerables ante las fallas de mercado y las posiciones de desigualdad en el poder.<sup>1</sup> Bajo estas perspectivas, resulta indispensable poner en evidencia los efectos perniciosos que una administración de justicia precaria tiene para las personas que se encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad. En este sentido, Huayta, Chanjan y Saravia (2019)<sup>2</sup> señalan la importancia de considerar el Plan Nacional de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad del Poder Judicial. Este propone que las personas deben obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas sin distinción de sexo, raza, ideología política ni creencias religiosas. De igual modo, reconoce “los obstáculos estructurales y las barreras legales de acceso a la justicia que afectan a las personas en condición de vulnerabilidad” (*ibidem*). Es posible afirmar que el acceso a

la justicia y a la tutela jurisdiccional implicarán, además, la atención a múltiples posiciones de marginación y exclusión que profundizan brechas de desigualdad como el género, la clase social, la lengua materna, la identidad cultural, la ubicación geográfica, la edad, la condición migratoria o la identidad de género, solo por nombrar algunas. Tomando en cuenta estas consideraciones, y por estar directamente relacionadas a la emergencia sanitaria por COVID-19, se sugiere la adopción urgente de las siguientes recomendaciones:

### Implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ)

- Implementación de Juzgados, Salas y Fiscalías Especializadas
- Creación y equipamiento de unidades de investigación forense
- Personal especializado en todos los niveles de operación del sistema
- Capacitación y acreditación de defensores públicos
- Oportunidades de articulación con integrantes del sistema, sociedad civil y universidades



**Resulta indispensable poner en evidencia los efectos perniciosos que una administración de justicia precaria tiene para las personas que se encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad.**

### Transparencia en los órganos del Sistema Nacional de Justicia

- Implementación de las obligaciones de transparencia y acceso a la información en el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia, el Tribunal Constitucional y la Academia de la Magistratura
- Revisión conjunta del sistema de expedientes judiciales electrónicos y mesa de partes virtual que garanticen la realización de trámites de forma no presencial durante la emergencia sanitaria

## Recomendaciones

**S**e recomienda una estrategia de implementación que incluya la articulación permanente entre los siguientes operadores del sistema, entidades públicas aliadas y actores de sociedad civil en calidad de usuarios:

### Operadores del sistema

- a) El **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** es el ente rector para la adopción del enfoque de género en todos los niveles de gobierno. Se pone especial atención en su Dirección General de Trans-

versalización del Enfoque de Género y su Dirección General contra la Violencia de Género; de igual modo, en su Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (Auro-ra), a cargo de los Centros de Emergencia Mujer, el Servicio de Atención Urgente (SAU), la Línea 100 y Chat 100.

<sup>1</sup> Dichas consideraciones se encuentran sistematizadas como *racionales for regulating*, en Baldwin, R., Cave, M. y Lodge, M. (2011). *Understanding regulation*. Oxford University Press.

<sup>2</sup> Huaita, M., Chanjan, R. y Saravia, M. (2019). *Género y corrupción: Una mirada a los impactos diferenciados de la corrupción en el Perú*. IDEHPUCP.

- b) El **Poder Judicial** operará a nivel del Programa Nacional para la Implementación de la Ley N.° 30364, la Comisión de Justicia de Género y la Comisión de Justicia Intercultural.
- c) El **Ministerio Público** involucra al Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos, del Observatorio de Criminalidad, del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Escuela del Ministerio Público.
- d) El **Ministerio del Interior** involucra al Despacho Viceministerial de Orden Interno, por las competencias para el otorgamiento de garantías personales, y también a la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú.
- e) La **Policía Nacional del Perú** debe incluir a sus divisiones vinculadas de forma directa como indirecta, de modo que se prevenga el tratamiento inadecuado de delitos o faltas —como, por ejemplo, lesiones, o delitos informáticos— que desvíe casos que constituyen violencia basada en género o grupos vulnerables. Esta labor fue iniciada con la publicación de la *Guía de procedimientos para la intervención de la Policía Nacional* en el marco de la Ley N.° 30364 (Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y los Integrantes del Grupo Familiar) y su reglamento (DS N.° 009-2016 MIMP).
- f) El **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, a nivel de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia y de la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Esta última tiene experiencias de monitoreo de Portales de Transparencia Estándar durante la emergencia sanitaria, cuyas recomendaciones pueden aplicarse a los entes que forman parte del sistema.
- g) La **Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros**, para la articulación de las diversas plataformas de los entes operadores del sistema, de modo que soluciones ya implementadas durante la emergencia sanitaria puedan estandarizarse, tomando en cuenta la mejora de la experiencia del público usuario.
- c) Los **colegios de abogados** correspondientes a cada distrito judicial.
- d) Las **facultades de Derecho** de universidades públicas y privadas licenciadas por SUNEDU en cada distrito judicial. El fin es establecer alianzas que permitan la colaboración académica y el voluntariado.
- e) El **Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad** (CONADIS).

### Público usuario organizado

- a) **Asociaciones de madres y padres de familia, organizaciones de familiares de víctimas de feminicidio y de mujeres desaparecidas, agrupaciones de personas con discapacidad, de niñas y adolescentes, de personas transgénero**, entre otras, que puedan proveer información a nivel de usuario que constituya evidencia para la mejora de servicios. Ello también permitirá la inclusión de los usuarios y usuarias del sistema en calidad de agentes.
- b) **Organizaciones de sociedad civil** que ya han desarrollado diagnósticos e incidencia y estrategias para la reforma judicial, o con experiencias en vigilancia ciudadana, que pueden ser adaptadas para que las usuarias o usuarios del sistema proporcionen información sobre su funcionamiento.

### Aliados estratégicos

- a) La **Defensoría del Pueblo** puede evaluar los resultados cuantitativos y cualitativos (de satisfacción del público usuario) en la implementación de las opciones de política.
- b) La **Academia de la Magistratura** es el ente responsable de la formación de jueces, fiscales y personal auxiliar del sistema de justicia.

## Hoja de ruta

100 días

### Implementación del SNEJ

- Formación de grupo articulador de cada sector del sistema y la Comisión de Reforma de la Justicia
- Análisis de carga procesal y recursos. Estimación presupuestal ajustada a necesidades reales
- Evaluación de la salud mental y ocupacional del personal operador del sistema
- Inclusión de propuestas en la política nacional de justicia
- Formación de grupos de trabajo multidisciplinares. Diagnóstico y línea de base de problemas de implementación

### Transparencia en el sistema de justicia

- Establecimiento de grupo de trabajo de integrantes del sistema, la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP) la Secretaría de Integridad Pública y la Defensoría del Pueblo, liderado por el Consejo para la Reforma de la Justicia



100 días

**Implementación del SNEJ**

- Reactivación del grupo de trabajo multisectorial de seguimiento a la Ley N.° 30364 y de la mesa de trabajo sobre acoso virtual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- Desarrollo de un modelo de vigilancia ciudadana de cada entidad operadora del sistema en alianza con organizaciones de sociedad civil
- Estrategia de comunicación y rendición de cuentas sobre la implementación del SNEJ

**Transparencia en el sistema de justicia**

- Completar las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública en las entidades que forman parte del sistema

1 año

- Elaboración de un perfil de caracterización del público usuario
- Planificación e implementación según brechas y necesidades detectadas cuando menos a nivel de corte superior
- Evaluación de resultados en los informes anuales del Consejo para la Reforma de la Justicia y ante el Congreso
- Elaboración de propuestas de mejoras regulatorias a nivel administrativo y legislativo
- Reevaluación de carga procesal y ejecución de plan de mejora de la salud mental y ocupacional de los operadores de servicios de emergencia
- Alianzas con sociedad civil, colegios de abogados, facultades de Derecho y sector privado
- Fortalecimiento del Servicio Civil de Graduados (SECIGRA)
- Diseño y ejecución de plan de capacitación en enfoque de género, DD.HH. e interculturalidad a todos los operadores del sistema, en todos sus niveles
- Diseño y ejecución del programa de especialización obligatorio para defensores/as públicos/as y jueces/zas y fiscales especializados/as
- Ejecución de módulos itinerantes de orientación legal y servicios de justicia a nivel de cortes superiores

- Implementación de mecanismos de atención no presencial mediante una plataforma única
- Implementación de otros mecanismos de atención: itinerante, telefónica, entre otros, para personas con discapacidad, zonas de alta dispersión o con dificultades de accesibilidad

5 años

- Planificación e implementación, al menos a nivel de juzgados de paz, según las brechas y necesidades detectadas en el perfil del público usuario
- Ejecución de plan de capacitación en enfoque de género, DD.HH. e interculturalidad a todos los operadores del sistema, en todos sus niveles. Evaluación y actualización permanente
- Elaboración, ejecución y mejora permanente de protocolos de atención con enfoques de género, interculturalidad, DD.HH. y discapacidad
- Implementación de mejoras y estrategias de mitigación de riesgos para contextos complejos (emergencias sanitarias, desastres, entre otros)
- Diseño y ejecución de reformas al sistema a nivel operativo y de regulación, en alianza con el Congreso de la República

- Cumplimiento y actualización permanente de información sensible en todas las entidades del sistema, en todos sus niveles
- Implementación de portales de datos abiertos de todas las entidades del sistema de justicia
- Mejora de la calidad de los portales de datos abiertos en alianza con universidades y sociedad civil

## 1.6

# Plan nacional anticorrupción 2021: viejas estructuras y nuevos riesgos

### RESUMEN

La corrupción es un problema estructural con manifestaciones muy reales en la coyuntura actual, que genera costos sumamente elevados, tanto económicos como institucionales y sociales. En los últimos tres años, se ha avanzado en generar una política pública y un plan nacional que busca ser llevado a la práctica de forma ordenada, con instrumentos de seguimiento y bajo la orientación de un foro multiactor de alto nivel: la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Si bien el plan muestra avances importantes, tiene ausencias temáticas en su concepción y no deja de presentar problemas en su implementación. No obstante, se sostiene como la opción más viable para enfrentar el problema de la corrupción, en tanto se atiendan sus debilidades en el proceso de revisión del quinquenio 2021-2026 y se considere la urgencia de responder a un contexto político que se presenta incierto e inestable.



**Samuel Rotta**  
PROÉTICA

### PALABRAS CLAVE:

política anticorrupción, integridad, transparencia, plan nacional, Perú

## Introducción

La corrupción es un problema arraigado en las estructuras sociales y políticas del Perú. En una mirada comprehensiva como la que realiza Quiroz (2005 y 2013)<sup>1</sup> de la historia republicana, se puede identificar un primer grupo de elementos asociados a la calidad y funcionamiento de las instituciones que permiten explicar su reproducción: alta concentración del poder, debilidad de contrapesos institucionales, debilidad de controles administrativos y el patronazgo al gestionar los cargos públicos. A estos se puede sumar otro grupo, ubicado más bien en el plano de la cultura: la prevalencia de las relaciones sociales primarias (familia, amistad) en la toma de decisiones públicas (Huber, 2008)<sup>2</sup> y la persistente tolerancia a conductas de corrupción (Proética, 2019).<sup>3</sup>

Dentro de ese marco, es posible ubicar los principales elementos que han sido claros en los últimos tres años: las investigaciones en curso por gran corrupción asociadas a los casos Lava Jato y Cuellos Blancos del Puerto, que desestabilizaron profundamente el escenario político al involucrar a la gran mayoría de líderes políticos vigentes; pero también la crispada discusión sobre reformas de los sistemas político y judicial a las que estos casos empujaron. De otra parte, ya en el contexto de la pandemia de la COVID-19, hay una extendida sospecha de corrupción en la respuesta del Estado a esta, que se expresa en la gran cantidad de investigaciones abiertas por la Fiscalía Anticorrupción contra funcionarios de municipios, gobiernos regionales y ministerios en todo el país, prin-

cipalmente por adquisiciones de emergencia (1497 desde la declaración del estado de emergencia a mediados de marzo hasta fines de agosto de 2020).

A estos aspectos —vinculados más directamente con un entendimiento tradicional de la corrupción, y relacionados con la obtención de beneficios indebidos en contrataciones, sean de bienes o proyectos de infraestructura, o influencias irregulares en entidades públicas— conviene ir sumando discusiones que están afianzándose en la comunidad académica y en la práctica anticorrupción, incluso en nuestro país. Un ejemplo es el impacto de la corrupción sobre el género. Al respecto, un reciente análisis de casos mediáticos y judicializados en el Perú explora los efectos diferenciados según el sexo, en particular en el acceso a la justicia y en relación con delitos de violencia doméstica y sexual, así como trata de personas (Huaita

1 Quiroz, A. (2005). Costos históricos de la corrupción en el Perú Republicano. En: F. Portocarrero. (ed.), *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. IEP e Instituto de Defensa Legal.

2 Huber, L. (2008). *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. IEP y Proética.

3 Proética (2019). *XI Encuesta Nacional sobre Corrupción*. <https://www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2019/>

El Estado peruano ha respondido al problema de la corrupción emitiendo la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018- 2021. Ambos instrumentos fueron gestados en el foro de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) y recibieron orientación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y otros órganos técnicos del Estado, así como de la División de Integridad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

et al., 2019).<sup>4</sup> También puede considerarse el dato recogido por la Encuesta Nacional sobre Corrupción de Proética (2019). En ella, el 10% de personas entrevistadas reportó haber sido víctima o conocer directamente a alguien que fue víctima de un pedido de sexo como coima para acceder a un servicio público. Otra reciente investigación encuentra cómo la corrupción en municipios, fuerzas policiales, justicia y servicios de identidad facilita el delito de trata de personas en la zona de Caballococha y Santa Rosa, en la frontera con Brasil y Colombia (Arriarán, 2020).<sup>5</sup>

Estos hallazgos son congruentes con lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre corrupción y derechos humanos, en el cual concluye que aquellas poblaciones más pobres y vulnerables sufren con mayor gravedad los impactos de la corrupción (CIDH, 2019, p. 201).<sup>6</sup> Frente a ello, cabe resaltar la situación de defensores ambientales que son hostigados por organizaciones criminales vinculadas a negocios de tala de madera y tráfico de tie-

rras, que recurren a la corrupción para facilitar sus acciones. En algunos casos, las amenazas ya han llegado a asesinatos (Luna y Castro, 2020).<sup>7</sup>

El Estado peruano ha respondido al problema de la corrupción, en los últimos tres años, emitiendo la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (DS N.º 092-2017-PCM) y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 (DS N.º 044-2018-PCM). Ambos instrumentos fueron gestados en el foro de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) y recibieron orientación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y otros órganos técnicos del Estado, así como de la División de Integridad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Estos instrumentos buscan fortalecer principalmente la dimensión preventiva (transparencia, integridad pública, gestión de riesgos de corrupción, mecanismos de coordinación, fortalecimiento de capacidades, entre otros aspectos).

Una evaluación intermedia del plan, conducida por la Secretaría de Integridad Pública (SIP-PCM), que es el órgano responsable de su coordinación, ha mostrado un cumplimiento satisfactorio de las metas previstas del 43%, mientras el 45% de las metas mostró un cumplimiento parcial y el 12% fue incipiente o nulo. Este análisis se condujo sobre 56 acciones que consideraban metas a lograrse hasta el 2019. Entre los factores, que podrían haber tenido un efecto sobre este nivel de avance, se pueden señalar las dificultades para establecer canales permanentes de coordinación a nivel técnico y los frecuentes enfrentamientos entre Ejecutivo y Legislativo.

## Opciones de política

La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y su correspondiente plan fueron concebidos en procesos técnicos de amplia legitimidad, entre actores relevantes y en diálogo con instrumentos nacionales e internacionales. En los dos primeros años de vigencia del plan, se han logrado avances en su implementación, aunque al mismo tiempo se han registrado limitaciones importantes, producto de ser una primera experiencia de esta naturaleza en el campo anticorrupción en el Perú. Al mismo tiempo, en su concepción hay deficiencias para abordar factores estructurales, así como las nuevas discusiones emergentes relacionadas con otros problemas.

Tomando en cuenta todos estos elementos, se puede señalar que la mejor opción de política en el campo anticorrupción es apostar por fortalecer la concepción y estrategia de implementación del plan anticorrupción a partir del año 2021. Este debe abordar elementos estructurales y coyunturales como los que se exponen en este diagnóstico.



**Una evaluación intermedia del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción ha mostrado un cumplimiento satisfactorio de las metas previstas del 43%.**

4 Huaita, M. et al. (2019). *Género y corrupción. Una mirada a los impactos diferenciados de la corrupción en el Perú*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

5 Arriarán, G. (2020). *La trata de personas y la corrupción en un contexto de narcotráfico y la pandemia de COVID-19 en el trapezio amazónico. Un mapeo de actores*. Proética. <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/proetica-un-mapeo-de-actores.pdf>

6 Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2019). *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHES.pdf>

7 Luna, N. y Castro, A. (2020, 3 de febrero). Saweto: La violencia de la impunidad en la Amazonia. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/1525/saweto-la-violencia-de-la-impunidad-en-la-amazonia>



## La mejor opción de política en el campo anticorrupción es apostar por fortalecer la concepción y estrategia de implementación del plan anticorrupción a partir del año 2021. Este debe abordar elementos estructurales y coyunturales.

La opción alternativa sería empezar una nueva discusión sobre un instrumento de política en esta materia. Ello, en la práctica, conlleva el riesgo de que se pierdan el conocimiento acumulado y los cambios adoptados a lo largo de un proceso, de cuatro años, que movilizó a entidades públicas y organizaciones privadas y de la sociedad civil con competencias e interés en la lucha contra la corrupción, agrupadas en la CAN.

Los objetivos de la opción de política preferida estarían enfocados en:

- Enriquecer el contenido del plan en términos temáticos, abordando asuntos clave con mayor visión estratégica: la tolerancia ciudadana a la corrupción, la mejora de las vías de participación ciudadana, vigilancia y denuncia, la relación entre corrupción y derechos humanos (género, comunidades indíge-

nas y otras poblaciones vulnerables) y la articulación entre corrupción y actividades económicas ilegales.

- Mejorar la gobernanza de la CAN, revisando y fortaleciendo los arreglos institucionales y políticos.
- Evaluar y ajustar las reformas ya encaminadas, como la política y la judicial. Y considerar la reforma sobre contrataciones, cuyas bases están siendo elaboradas en el Ejecutivo.
- Pasar de un enfoque sobre ajustes normativos e institucionales a uno concentrado en cambios de conductas y prácticas a nivel individual y organizacional.
- Valorizar la inversión que se busca movilizar para ejecutar el plan y contrastarla con los costos de la corrupción identificados en los últimos años, de manera que se pueda contar con un estudio costo-be-

neficio de este esfuerzo.

Un balance costo-beneficio entre el problema de la corrupción y la inversión para combatirla de forma articulada debe empezar reconociendo que no se ha hecho un ejercicio de este tipo dentro de la estrategia del plan, razón por la cual se recomienda como objetivo de política. Sin embargo, hay consenso en que los costos de la corrupción son muy elevados para el país, tanto en materia de presupuesto público perdido, que alcanzaría el 15% anual (Shack *et al.*, 2020),<sup>8</sup> como de oportunidades de crecimiento perdidas (Quiroz, 2013).<sup>9</sup> Al mismo tiempo, también se reconoce que hay costos institucionales y sociales elevados: desconfianza hacia el Estado (Proética, 2019),<sup>10</sup> desapego por la democracia (Carrión y Zárate, 2020)<sup>11</sup> y reforzamiento de desigualdades socioeconómicas (Yamada y Montero, 2014).<sup>12</sup>

## Recomendaciones

Como la coyuntura ha mostrado, la lucha contra la corrupción tiene, además de una dimensión técnica, una dimensión política que es necesario atender. Por ello, se recomienda ejecutar una estrategia que se mueva en estos dos ámbitos y lograr una reorientación entre ambos. Sin embargo, si ese escenario, que

La Contraloría General de la República estima que alrededor del 15% del presupuesto público ejecutado se habría perdido por corrupción e inconducta funcional en 2019.

sería el mejor, no se logra materializar, conviene contar con una estrategia que privilegie el plano técnico, consolidando los avances ganados y realizando ajustes sobre ellos.

Frente a los obstáculos y riesgos de naturaleza política, como la inestabilidad, la fragmentación y los conflictos entre poderes, se recomienda:

8 Shack, N. *et al.* (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria* (Documento de Política en Control Gubernamental). Contraloría General de la República. [https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento\\_trabajo/2020/Calculo\\_de\\_la\\_Corruptcion\\_en\\_el\\_Peru.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corruptcion_en_el_Peru.pdf)

9 *Op. cit.*

10 *Op. cit.*

11 Carrión, J. y Zárate, P. (2020). *Cultura política de la democracia en Perú y las Américas. Tomándole el pulso a la democracia*. LAPOP, Vanderbilt University, USAID e IEP. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/08/Cultura-politica-de-la-democracia-en-Peru-y-en-las-Américas-2019.-Informe-1.pdf>

12 Yamada, G. y Montero, R. (2011). *Doble a triple castigo: burocracia, corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

- Además del foro técnico, contar con uno político, en el que se puedan buscar compromisos mínimos de esa naturaleza y que respalden las decisiones técnicas.
- Revitalizar el Acuerdo Nacional, lo cual, en el marco del Bicentenario, podría ser parte de una estrategia que vaya más allá del campo anticorrupción, apunte a garantizar un mínimo de gobernabilidad y reduzca el grado de conflictividad entre poderes del Estado.

De otro lado, en el campo técnico, se recomienda:

- El foro técnico de discusión, donde se elabore el plan 2021-2026, debe ser amplio y convocar a entidades académicas y expertos fuera de la CAN.
- Pasar a un enfoque basado en

cambios de conducta, lo cual debe reflejarse en la metodología. Esta debe apuntar a contar con indicadores que capturen ese tipo de cambios.

- El proceso de revisión del plan debe tratar de abordar los elementos estructurales y coyunturales, como los señalados en este diagnóstico, para responder a una realidad retadora y en constante cambio.
- La metodología de elaboración del plan 2021-2026 debe apuntar a la apropiación, por parte de los miembros de la CAN, de determinados compromisos y acciones. El diálogo debe incluir prioridades institucionales y planes operativos.
- Revisar, identificar y potenciar los arreglos institucionales que han funcionado al interior de la CAN, para hacer avanzar las acciones del plan vigente; así-

mismo, evaluar cuáles deben modificarse.

- Establecer un mecanismo de monitoreo y evaluación permanente, que emita informes públicos periódicos y que rinda cuentas al foro de la CAN.

Finalmente, como unidad coordinadora del plan, la SIP debe encaminarse a un proceso de fortalecimiento:

- En línea con el informe de integridad de la OCDE (2017),<sup>13</sup> debería apuntarse a su autonomía y aclarar sus competencias y funciones frente a otras entidades con funciones contra la corrupción.
- Asegurar un presupuesto razonable, que permita sostener las funciones encomendadas y que exprese las prioridades del gobierno en materia de integridad y lucha contra la corrupción.

## Hoja de ruta

### 100 días

- Revitalizar el Acuerdo Nacional e incorporar las prioridades sobre integridad y lucha contra la corrupción (otro foro político amplio puede ser convocado, alternativamente).
- Diseñar el proceso de revisión del plan 2021. Ha de ser abierto, participativo, apuntar a cambios de fondo e incorporar temas no abordados.
- Lanzar el proceso en el marco de la CAN y expresar la visión del gobierno sobre sus prioridades.
- Retomar y viabilizar compromisos emblemáticos: ley de fortalecimiento de la Autoridad de Transparencia, revisión del Acuerdo de Escazú, entre otros.
- Dar gestos claros que garanticen el respeto a la independencia de las investigaciones en curso.

### 1 año

- Aprobar y emitir el plan 2021-2026.
- Fortalecer la SIP con más presupuesto, capacidades y metas ambiciosas.
- Establecer un mecanismo de monitoreo y evaluación permanente del plan que rinda cuentas a la CAN.
- Incorporar compromisos asumidos en el nuevo plan a documentos operativos.
- Fortalecer la gobernanza de la CAN y evaluar el rol de las comisiones regionales.

### 5 años

- Evaluar los avances de las reformas judicial y política.
- Revisar el régimen de contrataciones y adquisiciones; y evaluar las soluciones gobierno a gobierno adoptadas.
- Diseñar y conducir las evaluaciones intermedia y final del plan 2021-2026, y planear el siguiente ciclo.

<sup>13</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú. Resultados y Recomendaciones. Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*. <https://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/peru-estudio-integridad-folleto-2.pdf>



# 1.7 Transformación del servicio policial en comisarías: mejorando la seguridad ciudadana

## RESUMEN

La seguridad ciudadana es un problema multidimensional que requiere de transformaciones en las instituciones a cargo del control (Policía, sistema judicial y sistema carcelario) y de la prevención del delito (Policía y múltiples sectores sociales). Los problemas objetivos de seguridad son evidentes en el uso de la violencia, así como en el crecimiento de ciertos tipos de delitos. Los factores subjetivos, como el temor y la desconfianza ciudadana, son también importantes e impactan en la capacidad del Estado para enfrentar la criminalidad en su complejidad. La carencia de políticas públicas implementadas con éxito en el país limita la posibilidad de una reforma estructural o de una política macro que enfrente todos los elementos necesarios para realizar una intervención exitosa. Es así que se propone una iniciativa que busque transformar la gestión policial en las comisarías, aumentando la efectividad del patrullaje por sector, fortaleciendo la relación con la comunidad y consolidando los espacios de denuncia e investigación criminal. Esta intervención tiene impactos sobre los sistemas de formación policial —carrera e incentivos de crecimiento—, así como en los programas de prevención del delito actualmente en desarrollo.



**Lucía Dammert<sup>1</sup>**  
Universidad de  
Santiago de Chile

## PALABRAS CLAVE:

*reforma policial, seguridad ciudadana, comisarías, prevención de delitos*

tos relacionados a la institucionalidad, formación, investigación, información sistema de control y operatividad policial.

La precariedad del trabajo policial es evidente. Si bien la inversión ha aumentado de forma sostenida en el tiempo, esto no ha traído mejores indicadores en el trabajo de las comisarías (pieza central de la relación Policía-comunidad). Los datos del informe de la Contraloría General de la República (2019)<sup>2</sup> son de especial complejidad:

- El 29.8% de comisarías a nivel nacional no ejecutaría el servicio de patrullaje integrado con la municipalidad de su jurisdicción, lo cual afectaría el alcance e impacto de las actividades de patrullaje que de forma independiente realizan ambas entidades.
- El 55.1% de comisarías a nivel nacional no contaría con el Plan de Patrullaje Integrado para el año 2019. Esta situación denotaría la ausencia de acciones articuladas e integradas entre las comisarías y municipalidades, y la posible subutilización de los recursos no dinerarios que deben destinarse para fines de seguridad ciudadana.
- Los efectivos policiales, que realizan patrullaje motorizado y a pie, no contarían con el equipamiento completo que requiere la ejecución de dicha actividad. Ello perjudicaría la

## Introducción

La reforma policial es un proceso necesario para poder enfrentar los problemas de violencia y criminalidad que tiene el país. El aumento de la inversión no es suficiente, dados los constantes cambios de liderazgos en el Ministerio del Interior (MININTER) y, por ende, de equipos técnicos, así como de las múltiples áreas clave

que no han sido priorizadas en los últimos años. Para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como el ODS 16 y el ODS 5, es fundamental la transformación policial, pues ambos ODS son clave en términos individuales e institucionales. Las dimensiones y espacios de transformación que se requieren son diversos y de largo plazo e incluyen aspectos

<sup>1</sup> Profesora titular de la Universidad de Santiago de Chile (lucia.dammert@usach.cl).

<sup>2</sup> Contraloría General de la República (2019). *Operativo de control "Seguridad Ciudadana 2019"*. Contraloría General de la República.

eficacia del servicio, afectando a la ciudadanía y la integridad física de los propios policías.

- El 36.9% de comisarías a nivel nacional no contaría con el Plan de Trabajo Anual de Capacitación para Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana para el año 2019, lo cual denotaría que no están adecuadamente informadas sobre los programas preventivos, mecanismos de alerta temprana y otras actividades afines.
- El 18.6% de efectivos policiales de las comisarías a nivel nacional, encargados de atender las denuncias sobre violencia familiar, no habría sido capacitado en la aplicación de la Ley N.º 30364 o Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, lo cual no estaría permitiendo su adecuada y oportuna atención.
- Las comisarías a nivel nacional no habrían ejecutado el 17.3% de las medidas de protección que les fueron enviadas por los Juzgados de Familia, situación que afectaría la integridad física de la víctima y denunciante.
- El 54% de comisarías a nivel nacional no contaría con un mapa gráfico y georreferencial de las medidas de protección remitidas por el Juzgado de Familia, lo cual podría afectar la adecuada programación y ejecución de las mismas para la protección de las víctimas y denunciantes de actos de violencia familiar.
- El 30.9% de los vehículos motorizados que se destinan al patrullaje se encontraría inoperativo, situación que afectaría la cobertura del servicio de patrullaje e incrementaría la percepción de inseguridad entre los ciudadanos de la jurisdicción de las comisarías.

## Opciones de política

**S**e plantean tres opciones de política, todas vinculadas con la necesaria (o urgente) transformación de la Policía Nacional del Perú (PNP): (i) consolidar las capacidades de investigación criminal, (ii) transformar el trabajo policial en comisarías y (iii) reformar el sistema de educación policial. Nuevamente, vale la pena afirmar que, sin un cambio en la PNP, las iniciativas de política sectorial enfrentarán los problemas y dificultades que se han hecho presentes en la actualidad. Cabe destacar además que las tres opciones han sido destacadas en las políticas nacionales como de especial importancia.

De las tres opciones, se prioriza la segunda: transformar el trabajo policial en comisarías. Tomando en cuenta el escenario de una nueva administración de gobierno 2021-2026, que estará marcado por el proceso post-COVID-19 —el cual, en términos sanitarios y económicos, traerá graves retrocesos en el país—, se considera de especial relevancia concentrar los cambios a nivel del servicio que se presta en la comisaría por dos motivos: (i) es un espacio clave reconocido por la ciudadanía para realizar múltiples gestiones y solicitar apoyo en casos de violencias, criminalidad y otros problemas cotidianos; (ii) el trato policial en las comisarías es un factor central para el fortalecimiento de su legitimidad como institución, especialmente si se cumplen los parámetros de respeto a los derechos humanos, trato justo y no discriminación. La relación con la comunidad se construye desde estos espacios, lo que permite aumentar la capacidad de respuesta policial en prevención y control del delito.

Si bien los cambios necesarios son multidimensionales y además interinstitucionales, consideramos que una intervención sobre la forma como la PNP organiza el trabajo en las comisarías es vital para



**El trato policial en las comisarías es un factor central para el fortalecimiento de su legitimidad como institución, especialmente si se cumplen los parámetros de respeto a los derechos humanos, trato justo y no discriminación.**

enfrentar la brecha en la relación con la ciudadanía. Esta es una propuesta específica que puede ser implementada durante una administración gubernamental de cinco años, si se cuenta con voluntad política y compromiso de largo plazo. La experiencia en el Perú muestra que propuestas de transformaciones estructurales no se logran implementar y que en el escenario de las políticas de seguridad se encuentran cuatro elementos centrales: (i) diagnósticos basados en evidencia flexible y poco sólida, y por ende, muy poco detallados; (ii) múltiples iniciativas de elaboración de documentos de política, indicadores, acciones e incluso sistemas de evaluación que quedan sin implementación; (iii) duplicación de acciones, políticas e iniciativas; y (iv) falta de implementación de sistemas de información, monitoreo y evaluación de políticas. En dicho contexto, este documento propone una política viable que tendrá un rol central en el marco de la pandemia/pospandemia en Perú.

## Recomendaciones

**E**n el marco de la transformación del trabajo en comisarías, se propone aumentar la efectividad de la labor policial mediante la forma como se desarrollan las tareas y se definen los procesos de trabajo cotidiano. En un estudio sobre la eficiencia policial, el principal resultado es la necesidad de tomar el efecto del contexto local, si se busca aumentar la calidad de la respuesta policial. Se parte de una redefinición del modelo organizacional de las comisarías, priorizando cinco áreas centrales para mejorar la seguridad en el escenario pospandemia:

### Patrullaje policial

Se torna urgente mejorar la efectividad y eficiencia del patrullaje policial, que en la actualidad cubre mal y de forma limitada aquellos lugares que más se requieren. En este objetivo se proponen iniciativas de corto, mediano y largo plazo:

- Revisar la asignación de los vehículos y del personal para el patrullaje. El objetivo es priorizar los distritos de mayor incidencia delictiva y en situación de desprotección (ausencia o escasa cobertura de serenazgo y vehículos municipales).
- Modificar el horario 24x24, el cual se ha de reemplazar por un sistema que privilegie la calidad de vida del funcionario y la presencia policial en los lugares de mayor concentración delictual.
- Asignar un vehículo a cada comisaría para las funciones diferentes al patrullaje; entre ellas, se cuentan traslado de detenidos, investigación de delitos, traslado de detenidos para dosaje etílico, entre otras tareas.
- Implementar nuevas categorías en el registro de datos del Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL), pues hay información valiosa que solo se

Las cinco áreas centrales priorizadas para mejorar la seguridad en el escenario pospandemia son las siguientes:

- Patrullaje policial
- Atención de casos de familia
- Investigación de delitos y accidentes de tránsito
- Trabajo con la comunidad
- Atención a usuarios

está registrando en los documentos policiales: categorías sobre el consumo de alcohol y drogas asociados a las denuncias, medio empleado en el delito, datos sobre los vehículos robados (marca, modelo, año), más información sobre las víctimas (edad, grado de instrucción, víctima reiterativa), detalle de las especies sustraídas, etc.

- Eliminar sistemas paralelos de registro de información, tales como la base de datos de personas empadronadas en el Programa Vecindario Seguro.

### Atención de casos de familia

El trabajo en la sección familiar tiene características singulares por la alta sensibilidad de los casos tratados y los efectos que tienen en los policías asignados. En este sentido, se proponen iniciativas de corto, mediano y largo plazo:

- Desarrollar un manual y protocolo para la atención de las comisarías en los casos de familia, con base en las buenas prácticas existentes.
- Capacitar y sensibilizar al personal nuevo en la oficina de familia.
- Dar soporte psicológico al personal que trabaja en los casos de familia en las comisarías.
- Capacitar constantemente sobre estrategias de gestión de

la violencia, incluyendo aspectos psicológicos, sociales y legales.

- Evaluar el piloto del Centro de Emergencia Mujer (CEM) en comisarías para contemplar la posibilidad de una atención intersectorial en los casos de violencia.
- Tener acceso a RENIEC en menores.
- Generar mayor registro de información sobre los casos de familia en el SIDPOL, siendo relevante los casos de reincidencia de víctima.

### Investigación de delitos y accidentes de tránsito

Esta es un área donde se pueden hacer aportes específicos para mejorar la gestión destinada a agilizar la tramitación de los casos y maximizar el tiempo de los recursos humanos, buscando de esta forma tener más efectividad y eficiencia. Para esto, se proponen iniciativas de corto, mediano y largo plazo:

- Redefinir la atención en la primera línea de usuarios, a fin de que a la sección de delitos y faltas lleguen denunciantes previamente informados.
- Redefinir los procesos de trabajo en los equipos investigativos, a fin de maximizar el recurso "investigador".
- Establecer un convenio con SERPOST para las notificaciones de la comisaría.
- Simplificar la documentación producida por las secciones de delitos y faltas y de accidentes de tránsito.
- Contar con manuales actualizados para la investigación de delitos de mayor incidencia.
- Diseñar e implementar indicadores sobre resultados de las secciones de investigación de delitos y faltas.
- Contar con capacitación para los investigadores y normas para el registro de información en el SIDPOL.

- h) Asignar vehículos apropiados a los investigadores, y para conducir a personas que deben pasar dosaje etílico.
- i) Invertir en instrumentos de medición de alcoholemia para poder obtener resultados en corto plazo.
- j) Simplificar procedimientos en caso de accidentes leves, cuya documentación es requerida solo para aseguradoras.
- k) Elaborar un mapa de accidentes de tránsito para detectar puntos álgidos y establecer estrategias de prevención.
- l) Elaborar un protocolo de atención para representantes de aseguradoras.

### Trabajo con la comunidad

Se proponen las siguientes acciones de corto, mediano y largo plazo para fortalecer las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC):

- a) Rediseñar el modelo de operación de las OPC, a fin de tener una estrategia para la promoción de participación ciudadana, en articulación con las otras funciones de la comisaría y las diferentes realidades delictivas y poblacionales.
- b) Contar con un manual de capacitación para la participación ciudadana estratégica en las comisarías, con tareas concretas a realizar por parte de la OPC, así como por la ciudadanía.
- c) Elaborar herramientas de gestión de evaluación del desempeño, las cuales permitan medir los resultados y productividad del trabajo de OPC, y el impacto que tiene en la tasa de delincuencia y prevención del delito de la jurisdicción.
- d) Contar con un fondo institucional para las campañas o acciones cívicas.
- e) Realizar capacitación policial comunitaria, con el objetivo de que todos los policías conozcan el trabajo que se realiza y puedan dialogar conjuntamente.
- f) Contar con un plan de prevención de riesgos y procesamiento de información —como parte del procedimiento del patrullaje mixto—, el cual pueda aportar insumos para

la elaboración del mapa del delito con el que se trabaje el patrullaje.

### Atención a usuarios

Un tema fundamental en la transformación del trabajo policial en las comisarías tiene que incluir una revisión del trato a los ciudadanos en sus diversas necesidades. A continuación, se proponen algunas de las múltiples iniciativas de corto, mediano y largo plazo:

- a) Redefinir los procesos y flujos de atención en las comisarías.
- b) Rediseñar la primera línea de atención a usuarios, a fin de que bajo un modelo estandarizado se tengan protocolos detallados de sanidad.
- c) Disponer la gratuidad de todas las copias de denuncias policiales (modificación del Decreto Legislativo 1246).
- d) Reubicar afiches informativos en la primera línea de atención.
- e) Colocar afiches sobre gratuidad de todos los procedimientos policiales y de derecho a un trato respetuoso en todas las áreas internas de las oficinas.

## Hoja de ruta

Definir una hoja de ruta para diseñar e implementar una política pública, con los grados de complejidad que implica el rediseño estructural del rol de las comisarías en el Perú, requiere de una voluntad política sostenida a lo largo de todo el periodo gubernamental.

### 100 días

- Definir prioridad en plan de gobierno.
- Consolidar equipo técnico a cargo.
- Identificar equipo de trabajo MININTER/PNP.
- Construir diseño de gobernanza y sistemas de información.
- Concluir el diseño legal, institucional, operativo y financiero al final del tercer mes de gobierno para empezar con las intervenciones detalladas.

### 1 año

- Definir comisarías para la intervención anual.
- Revisar los marcos presupuestarios.
- Implementar un curso de formación para la oficialidad sobre gestión de personas y seguridad ciudadana.
- Contar un catastro de necesidades en 500 comisarías del país.
- Implementar 50 comisarías de Lima Metropolitana.
- Contar con un plan de implementación segmentada por año para cubrir el total de comisarías del país.

# 2.

## Políticas sociales

Las consecuencias de la pandemia han profundizado las brechas sociales y han afectado a la población más vulnerable. Por ello, es necesario fortalecer las políticas de protección social, extender la cobertura de los programas sociales, articular estrategias, acciones e intervenciones y proveer servicios de calidad, a fin de lograr el bienestar de toda la sociedad.



**PERU**  
**DEBATE 2021**  
Propuestas hacia un mejor gobierno



## 2.1 Protección social y lucha contra la pobreza

### RESUMEN

Rumbo al 2026, el Perú debe redoblar esfuerzos para retomar la senda de reducción de la pobreza y evitar que los impactos generados por la COVID-19 se conviertan en permanentes y profundicen las desigualdades preexistentes a la pandemia. Para ello, resulta indispensable fortalecer la institucionalidad de la política social, optimizar la calidad de la inversión pública en programas sociales e innovar las estrategias de superación de la pobreza para que respondan a los nuevos retos que enfrentará el país. Para avanzar en esta dirección, el Perú requiere políticas de protección social que amplíen el bienestar y la autonomía de los ciudadanos, y que respondan a las necesidades y a las potencialidades de los territorios.



**Norma Correa**  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

### PALABRAS CLAVE:

pobreza, vulnerabilidad, protección social, programas sociales, innovación

## Introducción

Entre los años 2000 y el 2016, el Perú tuvo un importante progreso económico, con un crecimiento promedio anual del PBI que fluctuó entre 5.6% (2000-2010) y 4.6% (2011-2016) (INEI, 2017).<sup>1</sup> Durante este periodo de tiempo, la pobreza disminuyó de manera notable, lo cual generó reconocimiento de la comunidad internacional. La pobreza se redujo casi a la mitad entre el 2003 al 2013 (Herrera, 2017).<sup>2</sup> La tasa de pobreza monetaria total pasó de 58.7% en el 2004 a 20.2% en el 2019, mientras que la pobreza extrema pasó de 16.4% a 2.9% en el mismo

periodo (INEI, 2020).<sup>3</sup> Sin embargo, ya desde el año 2015, se observaba una clara desaceleración en el ritmo de reducción de pobreza,



**Los impactos económicos y sociales generados por la COVID-19 afectan desproporcionadamente a los ciudadanos vulnerables.**

habiéndose prácticamente estancado desde el 2018. Los avances alcanzados por el Perú en materia de superación de la pobreza no fueron suficientes, sostenibles ni transformadores, persistiendo importantes brechas en las condiciones de vida de los ciudadanos, según área de residencia, etnicidad, género, discapacidad, entre otros factores (Alcázar, 2019).<sup>4</sup>

De los 6.6 millones de personas en situación de pobreza al año 2019 (20.2% de la población), 3.7 millones residían en el ámbito urbano (de los cuales 1.5 millones correspondían a Lima Metropolitana) y 2.9 millones se ubicaban en el ámbito rural (INEI, 2020).<sup>5</sup> La pobreza extrema es un fenómeno principalmente rural: al 2019, de cada 10 pobres extremos a nivel nacional, siete eran rurales y tres eran urbanos. Los impactos económicos y sociales generados por la COVID-19 afectan desproporcionadamente a los ciudadanos vulnerables, agravando desigualdades preexistentes a la pandemia. De acuerdo a UNICEF (2020),<sup>6</sup> el Perú retrocederá una década en la reducción de la pobreza, volviendo a niveles del 2010. Siguiendo con las proyecciones de UNICEF (2020),<sup>7</sup> la pobreza se incrementaría en 30.3%; es decir, 3,300,329 personas caerían en la pobreza, de las cuales 1.2 millones serán niñas, niños y adolescentes. Asimismo, la pobreza extrema ascendería a 6.3%, duplicando el valor del 2019 (2.8%).<sup>8</sup>

1 Instituto Nacional de Estadística (2017). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016* (Informe técnico). Lima: INEI.

2 Herrera, J. (2017). Pobreza y desigualdad económica en el Perú durante el boom de crecimiento: 2004-2014. *Revue internationale de politique de développement*, 9.

3 Instituto Nacional de Estadística (2020). *Evolución de la pobreza monetaria 2008-2019* (Informe técnico). Lima: INEI.

4 Alcázar, L. (2019). *Las brechas que perduran. Una radiografía de la exclusión social en Perú*. Lima: BID.

5 *Op. cit.*

6 UNICEF (2020). *COVID-19: Impacto en la pobreza y desigualdad en niñas, niños y adolescentes en el Perú. Estimaciones 2020-2021*. Lima: UNICEF.

7 *Idem.*

8 Las cifras oficiales de pobreza de 2020 no habían sido publicadas al momento de cerrarse este documento.

## Opciones de política

**E**l Perú debe relanzar la agenda de superación de la pobreza, consolidando lo avanzado e incorporando nuevos énfasis, que son cruciales para incrementar el potencial transformador de la protección social. Es fundamental que el nuevo gobierno promueva una nueva narrativa, para lo cual proponemos las siguientes ideas fuerza:

- **Transitar de una mirada centrada en la pobreza monetaria hacia un enfoque de vulnerabilidades.** Dicho enfoque analiza la capacidad de respuesta que tienen los individuos y/o grupos ante riesgos, *shocks* o situaciones estructurales que pueden conducir a un deterioro importante en sus condiciones de la vida. Esto requiere una aproximación multidimensional y dinámica de la pobreza.
- **Potenciar las estrategias dirigidas a la superación de la pobreza rural.** Complementar la lógica de expansión de cobertura de programas sociales con una adaptación de servicios, en respuesta a la heterogeneidad de la pobreza rural y las necesidades de los territorios, con el fin de incrementar la efectividad de las intervenciones. Asimismo, acelerar la implementación de paquetes de infraestructura social y productiva que mejoren el acceso a servicios básicos, conectividad y a mercados.
- **Generar nuevas soluciones para responder a la pobreza y vulnerabilidad urbana.** Esto implica atender un vacío largamente pendiente en la política social peruana: respuestas dirigidas a los sectores vulnerables en las ciudades. Resulta necesario ampliar el cuerpo de evidencias sobre las causas y las características de la pobreza urbana, identificar vulnerabilidades específicas y potenciar la capacidad de los municipios para asumir nuevos roles de soporte vinculados a la protección social.
- **Vincular las estrategias de superación de la pobreza con el mercado laboral.** Se requiere invertir en la generación de habilidades para la emplea-

bilidad y en la vinculación con oportunidades de empleo, lo cual resulta clave para impulsar la salida autónoma de la pobreza. Asimismo, es necesario mejorar la productividad y sostenibilidad de las iniciativas que promueven el emprendimiento en hogares en situación de pobreza.

- **Fortalecer el empoderamiento y la autonomía de las mujeres.** Las mujeres son actores clave para la implementación de los programas sociales a nivel nacional, en particular de aquellos que se basan en modelos de cogestión comunitaria. Sin embargo, la implementación de programas sociales puede generar una sobrecarga desproporcionada para las mujeres, quienes a su vez responden a responsabilidades en el hogar, en el trabajo y en sus comunidades. Es por ello que los programas sociales deben promover la corresponsabilidad entre madres y padres. Asimismo, existe un gran potencial para aprovechar la plataforma que brindan los programas sociales a nivel nacional para desarrollar habilidades y capacidades de las mujeres, en articulación con iniciativas públicas y privadas.

## Recomendaciones

**S**e propone una agenda al 2026, orientada por los siguientes objetivos:

- Erradicar la pobreza extrema, la cual se mantuvo por debajo del 5% durante el último quinquenio.
- Retomar la senda de reducción de la pobreza, sobre la base de agendas territoriales de protección social orientadas por el ciclo de vida.
- Fortalecer el marco institucional de la protección social peruana y optimizar la oferta programática existente con un enfoque de innovación.
- Eliminar los cuellos de botella de gestión que han limitado el potencial y la efectividad de los programas sociales, lo cual resulta indispensable ante el nuevo escenario macroeconómico, que demanda mejorar la calidad del gasto.
- Garantizar la independencia política y rigor técnico de los programas sociales.

A continuación, se presentan los cuatro ejes de acción que

conforman la agenda propuesta al 2026:

### Eje 1: Institucionalidad

- **Garantizar el compromiso, al más alto nivel del Ejecutivo, con la agenda de superación de la pobreza.** Este es un tema crucial para marcar la diferencia en los primeros 100 días de gobierno, pues la prioridad efectiva otorgada a la pobreza ha sido baja en el último quinquenio. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ha ido debilitando su interlocución con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y con la Presidencia del Consejo

de Ministros (PCM). Se propone relanzar la Comisión Intermunicipal de Asuntos Sociales (CIAS), estableciendo un espacio de coordinación ejecutivo permanente con presencia de la PCM, MIDIS y MEF.

- **Fortalecer el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS)**, cuya implementación ha sido muy limitada a la fecha. El SINADIS es clave para que el MIDIS ejecute su rol rector en los tres niveles de gobierno. Se propone: (i) rescatar los aprendizajes de las experiencias exitosas de articulación y aplicar instrumentos de política existentes, y (ii) sincerar y repensar la distribución de los programas sociales en el aparato estatal para evitar duplicidades, involucrando de manera prioritaria a MIDIS, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA), Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MINAGRI), Ministerio de la Producción (PRODUCE), Ministerio de Salud (MINSAL) y Ministerio de Educación (MINEDU).
- **Aprobar una nueva Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, en respuesta a los nuevos desafíos que enfrenta el país.** La apuesta original del MIDIS brindaba mayor prioridad al ámbito rural y a intervenciones en primera infancia. Este énfasis debe continuar, pero urge que sea complementado con (i) mayor prioridad a la vulnerabilidad urbana (atendiendo la problemática de los trabajadores en la economía informal); (ii) incrementar la atención programática en adolescencia y juventud; (iii) ampliar acciones en materia de desarrollo productivo e inclusión económica.
- **Mejorar los sistemas de información sobre hogares.** Es indispensable contar con un padrón nacional de hogares nominal, actualizado y digitalizado, el cual es necesario para mejorar la focalización, visibili-



### Es necesario lanzar una iniciativa de alto nivel para la reactivación social, orientada a responder a los impactos adversos de la pandemia en el capital humano.

zar la subcobertura y detectar oportunamente filtraciones. Se requiere invertir recursos en la generación de datos actualizados sobre las características de los hogares, en la integración de registros administrativos y en el fortalecimiento de las Unidades Locales de Empadronamiento, ubicadas en los gobiernos locales.

- **Aprobar una estrategia de protección social adaptativa que se active en respuesta a emergencias y desastres.** Perú no cuenta con un instrumento de protección social adaptativa, cuya ausencia ha sido notoria durante la emergencia sanitaria generada por la COVID-19. El Estado, el sector privado y la sociedad civil han acumulado aprendizajes, a través del diseño e implementación de intervenciones temporales y la entrega de ayuda de emergencia en los años 2020 y 2021. Asimismo, durante el último quinquenio, el MIDIS realizó avances técnicos en materia de protección social adaptativa, los cuales no continuaron debido a los cambios de gestión. Se propone establecer un grupo de trabajo conformado por el Ministerio de Defensa (MINDEF), Instituto Nacional de Defensa Civil (IN-DECI), MIDIS, MINEDU y MINSAL.

#### Eje 2: Articulación

- **Cruzada Nacional para la Reactivación Social.** En complemento a la agenda de reactivación económica, que ya se

encuentra posicionada en el debate público, es necesario lanzar una iniciativa de alto nivel para la reactivación social, orientada a responder a los impactos adversos de la pandemia en el capital humano. Ha de estar basada en acciones intergubernamentales e intersectoriales, oportunas y concurrentes, dirigidas a mover indicadores prioritarios en seguridad alimentaria, desarrollo infantil temprano (inversión en los primeros 1000 días de vida), acceso a la documentación, digitalización, brechas educativas generadas por la pandemia y erradicación de la pobreza extrema.

- **Generar una plataforma de valor compartido público-privada para la protección social.** Existe un gran potencial, aún no aprovechado, para desarrollar alianzas público-privadas orientadas al cumplimiento de objetivos de protección social. Se requiere desarrollar un marco regulatorio, renovar los esquemas de obras por impuestos y vincular la responsabilidad social corporativa con objetivos de política pública. Dicha plataforma articulará, de manera transparente y eficaz, talento, recursos, conocimiento y capacidad operativa para llevar servicios a la población más vulnerable.

#### Eje 3: Efectividad y la calidad de los programas sociales

A continuación, se presentan los principales ámbitos de mejora identificados en los programas sociales existentes:

##### FONCODES: Haku Wiñay-Noa Jayatai (programa de desarrollo de capacidades productivas)

- Activar la capacidad instalada de FONCODES para el desarrollo de infraestructura básica en zonas rurales.
- Mejorar el acceso a mercados y sostenibilidad de los emprendimientos productivos.
- Escalar el piloto Noa Jayatai Mujer dirigido a mujeres indígenas en la Amazonía.



### Programa Juntos (transferencias monetarias condicionadas)

- Implementar transferencias monetarias diferenciadas (ámbitos rural y urbano) como respuesta al incremento de la pobreza infantil.
- Hacer seguimiento a los hogares que egresaron del programa y/o que tienen más de siete años de participación para vincularlos con otros servicios ligados al desarrollo productivo, educación y empleo.

### Cuna Más (desarrollo infantil temprano)

- Ampliar la cobertura del servicio de cuidado diurno.
- Mejorar las capacidades de los facilitadores que brindan el servicio de atención familiar en zonas rurales.

### Pensión 65 (pensión no contributiva para adultos mayores)

- Ampliar la cobertura urbana y rural, priorizando a adultos mayores que viven solos.
- Mejorar el servicio de pago en coordinación con el Banco de la Nación, disminuyendo riesgos para los adultos mayores.

### Qali Warma

- Generar un canal de abastecimiento, a través de compras locales a la agricultura familiar en ámbitos priorizados, lo cual mejorará la adecuación del menú escolar y generará dinamismo económico.
- Mejorar la infraestructura para la conservación de alimentos y manejo de residuos sólidos.

### Contigo (pensión no contributiva para personas con discapacidad)

- Responder a la subcobertura del programa, en particular en zonas rurales.
- Incorporar una estrategia para vincular a los usuarios con oportunidades de empleo, educación y emprendimiento.

### Programa PAIS: Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) y Tambos

- Garantizar concurrencia de

prestaciones de servicios públicos en zonas rurales andinas y amazónicas, para aprovechar el potencial del servicio móvil (PIAS) y del servicio permanente (Tambos).

### Eje 4: Innovación

En el próximo quinquenio, será clave generar nuevas soluciones que respondan a las necesidades de los sectores vulnerables urbanos y rurales. A continuación, se presenta un listado de oportunidades de innovación en cuatro temas prioritarios:

#### Hambre

- Contar con un mecanismo subsidiado para el soporte temporal a comedores populares, ollas comunes y comités de Vaso de Leche (alimentos, equipamiento, protocolos), como parte de las medidas de mitigación de los efectos adversos de la pandemia en la inseguridad alimentaria.

#### Empleo

- Implementar una solución semicontributiva para desarrollar habilidades orientadas a la empleabilidad, dirigida a adolescentes, jóvenes y mujeres (digitalización, inclusión financiera y habilidades blandas).

#### Etnicidad y cultura

- Diseñar una estrategia específica de protección social para los pueblos indígenas andinos y amazónicos, la cual priorice la soberanía alimentaria, rescate de saberes ancestrales, protección de los territorios y gestión ambiental, con participación de organizaciones indígenas representativas.

#### Género

- Desarrollar un mecanismo para fortalecer las capacidades de liderazgo, empoderamiento, empleabilidad y prevención de violencia para las mujeres usuarias de los programas sociales.

## Hoja de ruta

### 100 días

- Lanzar un compromiso político para la superación de la pobreza. Por ejemplo, la Cruzada Nacional para la Reactivación Social, para responder a los impactos adversos de la pandemia en el capital humano.
- Establecer la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), con convocatoria regular y con el grupo ejecutivo PCM-MEF-MIDIS.
- Lanzar una iniciativa de alto nivel para mejorar la gestión y calidad de los datos del Padrón General de Hogares.

### 6 meses

- Nueva Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social aprobada y operativa.
- Contar con una evaluación de intervenciones temporales ante la pandemia (DU 095-2020).

### 1 año

- Lanzar una plataforma para promover alianzas público-privadas a favor de la protección social.
- Estrategia de protección social adaptativa aprobada.
- Se cuenta con una estrategia definida para la pobreza urbana.

### 3 a 5 años

- Se cuenta con una distribución mejorada de los programas sociales en el aparato público.
- SINADIS es fortalecido y cuenta con capacidad efectiva de articulación multisectorial y en los tres niveles de gobierno.
- Programas sociales se implementan de manera concurrente y articulada en los territorios.



## 2.2

# Cambios en el sistema de salud centrados en el ciudadano

### RESUMEN

El sector sanitario en el Perú afronta retos significativos en los procesos de rectoría, financiamiento, prestación y soporte (abastecimiento de medicamentos, disponibilidad de tecnologías de información). Aunque hay ciertos avances —especialmente en el derecho al aseguramiento en salud y en diversos indicadores sanitarios—, los desafíos para lograr la cobertura prestacional y financiera para todos los peruanos son enormes. La pandemia agrava esta situación. Se proponen cambios en el Sistema Nacional de Salud (SNS) para priorizar el servicio a los ciudadanos. De nueve medidas consideradas, se eligen cuatro: la diferenciación del proceso de rectoría de la gestión de la prestación; la implementación de un sistema de información oportuno y de calidad para la toma de decisiones; el ordenamiento del flujo e incremento del financiamiento en salud; y la implementación de las redes integradas de salud. Son el primer paso hacia una reforma integral.



**Janice Seinfeld**  
VIDENZA  
CONSULTORES



**Óscar Ugarte**  
VIDENZA  
CONSULTORES



**César Amaro**  
VIDENZA  
CONSULTORES



**Oriana Salomón**  
VIDENZA  
CONSULTORES



**Alfredo Dancuart**  
VIDENZA  
CONSULTORES

**PALABRAS CLAVE:** sistema de salud, políticas públicas, ciudadanos, cobertura efectiva, nivel de servicio

## Introducción

La Constitución Política del Perú establece que todos los peruanos tienen derecho a la protección en salud (artículo N.º 7) y que el Estado define la política nacional de salud (artículo N.º 9). Es el Ministerio de Salud (MINSA) el ente rector del Sistema Nacional de Salud (SNS).

La Organización Mundial de la Salud (2010)<sup>1</sup> acuñó el concepto de cobertura universal en salud (CUS) como la meta más importante de todo sistema sanitario. Se basa en tres dimensiones: prestacional (servicios sanitarios cubiertos), poblacional (proporción de la población protegida) y financiera (proporción de gastos cubiertos). La cobertura po-

blacional ha avanzado enormemente, con 96% de los peruanos asegurados (SUSALUD, 2020).<sup>2</sup> Pero persisten grandes retos en la prestación y la cobertura financiera de las atenciones.

Este documento se centra en el ámbito público, pues concentra la mayor parte de asegurados (90%) (SUSALUD, 2020) y atendidos. Proponemos un análisis bajo el enfoque de gestión por procesos: los estratégicos, dirigidos a definir políticas y el accionar del sector; los misionales, centrados en generar los bienes y servicios para satisfacer la demanda de los ciudadanos; y los de soporte, para apoyar a ambos (PCM-Secretaría General, 2013).<sup>3</sup>

### Limitaciones en los procesos estratégicos

El SNS está fragmentado: para atender a sus beneficiarios, cada subsistema replica los procesos de gestión del financiamiento y de la prestación. La Ilustración 1 describe funciones y actores.

Además, el MINSA gestiona la prestación en Lima Metropolitana, administra las Direcciones de Redes Integradas de Salud (DIRIS) y sus instituciones prestadoras de servicios de salud (IPRESS), así como hospitales nacionales e institutos especializados. La toma de decisiones sigue una lógica inercial, sin información estratégica actualizada.

### Limitaciones en los procesos misionales

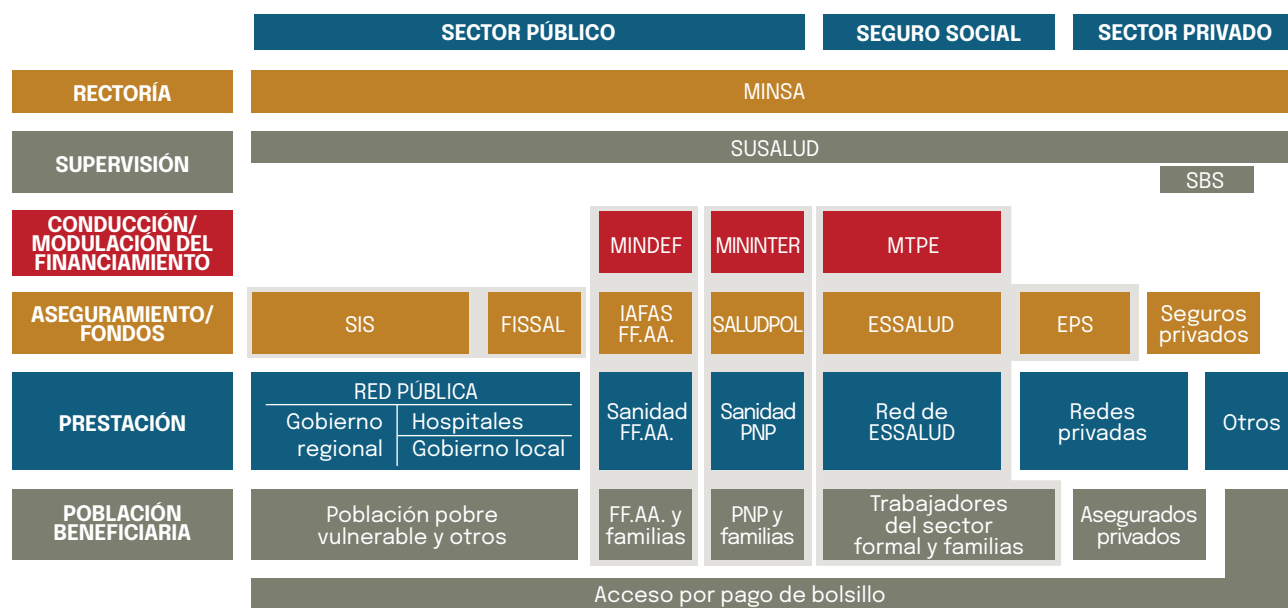
En relación con el financiamiento público, el Perú no cumple con los

1 Organización Mundial de la Salud (2010). *Informe sobre la salud en el mundo*. OMS.

2 SUSALUD (2020). *Registro nominal de asegurados*. SUSALUD.

3 PCM-Secretaría General (2013). *Documento orientador: metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública en el marco del D.S. N.º 004-2013-PMC*. PCM.

ILUSTRACIÓN 1. SISTEMA DE SALUD PERUANO



Elaboración propia.

estándares recomendados por la OMS para lograr la CUS<sup>4</sup> y destina menos recursos que sus pares regionales. Además, el gasto de bolsillo en salud es elevado.

El aseguramiento a través del Seguro Integral de Salud (SIS) es limitado e ineficiente. Financia principalmente el costo variable de la atención del plan de beneficiarios. Y no emplea, como un seguro debería, una prima equivalente al gasto promedio por asegurado. El financiamiento de las prestaciones también proviene de los distintos programas presupuestales. El esquema de presupuesto por resultados (PpR) tiene intervenciones verticales con productos e indicadores de seguimiento, lo que dificulta la gestión integral de los recursos.

En la gestión de la prestación no hay cobertura efectiva. El primer y el segundo nivel deberían resolver alrededor del 85% de la demanda (Vignolo *et al.*, 2011),<sup>5</sup> pero el SNS es “hospitalocéntrico”.

Aunque el funcionamiento de las redes integradas de salud (RIS)

fue aprobado en mayo de 2020 (Decreto Supremo N.° 019-2020-SA), aún no se ponen en marcha.

### Limitaciones en los procesos de soporte

En gestión de los recursos humanos en salud, la brecha es cualitativa, cuantitativa y de distribución (Acuerdo Nacional, 2015).<sup>6</sup> El Perú tiene 13.6 médicos por cada 10,000 habitantes (Ministerio de Salud, 2018).<sup>7</sup> Chile tiene 22.9 (Ministerio de Salud, 2017)<sup>8</sup> y Colombia, 21.8 (Banco Mundial, 2017).<sup>9</sup>

Asimismo, la conectividad en el país está en estado crítico. Ello limita los potenciales avances de la historia clínica electrónica. El 54% de los establecimientos públicos de salud rurales no tiene acceso a internet (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).<sup>10</sup> Además, falta información oportuna y de calidad: cada subsistema tiene sistemas de información no interoperables, no automatizados y no están en línea.

## Opciones de política

Para generar cambios a favor de la ciudadanía se plantean nueve opciones de política, divididas en seis rubros.

### Gestión de la rectoría

#### Diferenciación de la rectoría de la prestación

- Crear dos entidades encargadas de gestionar la prestación en Lima Metropolitana: una Unidad de Gestión de IPRESS (UGIPRESS) para el primer y segundo nivel de atención, y otra para alta complejidad.
- Crear una UGIPRESS por departamento encargada de la prestación.
- Migrar de un modelo de inversión pública del MINSA y los GORE a uno que incluya planificación sectorial a nivel nacional y centrado en el nivel de servicio.

4 Se requiere que el gasto público en salud, como proporción del producto bruto interno (PBI), sea de al menos 6% (*Espacio fiscal para la salud en América Latina y el Caribe*, de la Organización Panamericana de la Salud, 2018). En Perú, es de 3.8% (*Consulta amigable*, del MEF, 2018; *Presupuesto de ingresos y egresos*, de ESSALUD, 2018).

5 Vignolo, J. *et al.* (2011). Niveles de atención, de prevención y atención primaria de la salud. *Med Interna*, XXXIII(1), 11-14.

6 Acuerdo Nacional (2015). *Los objetivos de la reforma de salud*. <https://acuerdonacional.pe/2015/10/los-objetivos-de-la-reforma-de-salud/>

7 Ministerio de Salud (2018). *Compendio estadístico: Información de recursos humanos del sector salud-Perú*.

8 Ministerio de Salud [de Chile] (2017). *Informe sobre brechas de personal de salud por servicio de salud*.

9 Banco Mundial (2017). Datos abiertos. <https://data.worldbank.org/indicador/SH.MED.PHYS.ZS?locations=OE-CO>

10 Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2018). *Perfil del programa de inversión en redes integradas de salud*.



## El primer y el segundo nivel de atención en salud deberían resolver alrededor del 85% de la demanda, pero el SNS es “hospitalocéntrico”.

### Disposición de información para la toma de decisiones

- Implementar la historia clínica electrónica y un sistema de información sectorial digital.
- Crear una entidad de conducción estratégica para formular políticas con apoyo del análisis de la información.

### Fortalecimiento de la supervisión y fiscalización

- Devolver a la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD) la supervisión de los estándares de calidad definidos por el MINSA.
- Modernizar y reestructurar la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID) y la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA).

### Financiamiento

#### Ordenamiento del flujo e incremento del financiamiento en salud

- Fortalecer al SIS para que sea un verdadero asegurador, que financie sus prestaciones con primas por afiliado, considerando el costo total del plan de salud.
- Mantener el esquema de PpR exclusivamente para acciones de salud pública y de prevención y promoción de la salud.
- Crear un fondo para cubrir enfermedades de alto costo.
- Implementar mecanismos de pago para comprar servicios prestacionales.
- Apoyar la separación de funciones del Seguro Social de Salud del Perú (ESSALUD) siguiendo la hoja de ruta institucional.

### Prestación

#### Implementación de las RIS

Incluir los establecimientos de ESSALUD y de los privados que deseen participar.

### Recursos humanos

#### Promoción de la formación de médicos y otros profesionales de la salud

- Estimar las brechas de profesio-

sionales de la salud en los tres niveles de gobierno, tomando en cuenta el ámbito gerencial.

- Aumentar las vacantes para su formación en universidades públicas.
- Promover una carrera sanitaria meritocrática.
- Financiar y asignar idóneamente las plazas de residentado de profesionales de la salud.

### Fortalecimiento de la Escuela Nacional de Salud Pública (ENSP)

- Brindar programas de especialización en gestión.
- Articular mejores contenidos con universidades e instituciones.

### Tecnologías de la información y la comunicación

#### Incremento de la conectividad en los establecimientos de salud

- Ampliar la conectividad de las IPRESS.
- Crear soluciones tecnológicas para consolidar la telesalud.

### Abastecimiento

#### Promoción de un operador logístico tomando el nivel de servicio como indicador de resultado

Puede ser público o privado.

## Hoja de ruta

Se priorizan dos procesos de rectoría y dos misionales.

### Diferenciación de la rectoría de la prestación

- Identificar las lecciones aprendidas con el Instituto de Gestión de Servicios de Salud (IGSS) y estudios realizados para elaborar la hoja de ruta de creación de dos UGIPRESS en Lima Metropolitana.
- Planificar la unificación de las cuatro DIRIS de Lima en una dirección del MINSA.

### Disposición de información para la toma de decisiones

- Plantear la transformación digital articulando la Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 con la Agenda Digital del Sector Salud 2020-2025.
- Diseñar y revisar indicadores estratégicos para el SNS.

### Ordenamiento del flujo e incremento del financiamiento en salud

- Lograr que el incremento sostenido del financiamiento para el sector salud sea una política nacional.
- Diseñar el plan de adecuación del SIS para convertirse en una IAFAS autónoma que gestione riesgos, reciba una prima por asegurado y compre servicios a IPRESS públicas y privadas.

### Implementación de las RIS con enfoque en las necesidades ciudadanas

- Definir instrumentos para la operación de las RIS: cartera de servicios, tarifario, rutas de referencia y contrarreferencia, mecanismos de pago, entre otros.

100 días

**Diferenciación de la rectoría de la prestación**

- Planificar la formulación, aprobación y puesta en marcha de los nuevos organismos e instrumentos de gestión del MINSA y GORE.

**Disposición de información para la toma de decisiones**

- Identificar fuentes de datos, aplicativos y sistemas críticos del SNS. Evaluar su interoperabilidad y ver la experiencia de la Unidad de Inteligencia y Análisis de Datos (UIAD) de ESSALUD.

**Ordenamiento del flujo e incremento del financiamiento en salud**

- Acordar con el MEF la implementación del plan de adecuación del SIS.
- Apoyar la separación de funciones de ESSALUD.
- Establecer la hoja de ruta que crea un fondo para enfermedades de alto costo.

**Implementación de las RIS con enfoque en las necesidades ciudadanas**

- Elaborar la estrategia priorizada de implementación de las RIS en Lima y regiones.

1 año

- Lograr consensos entre actores relevantes, delimitando el alcance de las UGIPRESS.
- Concretar la unificación de las cuatro DIRIS de Lima.
- Modificar el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINSA según la planificación.
- Implementar dos UGIPRESS en Lima Metropolitana: una para el primer y segundo nivel de atención, y otra para la prestación de alta complejidad.
- Definir y aprobar un plan multianual de inversiones sectorial priorizando el nivel de servicios.
- Apoyar el proceso de diferenciación de funciones en ESSALUD.

- Desarrollar la interoperabilidad de los sistemas de información y aplicativos críticos.
- Diseñar e implementar la Unidad de Inteligencia de Datos del MINSA (incluir en el ROF).

- Generar capacidades institucionales y de gestión financiera en el SIS.
- Estimar la prima por asegurado según siniestralidad y carga de enfermedad.
- Transferir recursos al SIS según el nuevo modelo.
- Lograr aprobar la ley de creación del fondo de alto costo.
- Organizar una red de prestadores de alta complejidad para enfermedades de alto costo.
- Aprobar un plan de regularización de aportes del empleador público a ESSALUD por contribuciones de trabajadores de educación, salud y bajo contrato administrativo de servicios (CAS).

- Incluir IPRESS de ESSALUD y privadas que deseen participar en las RIS conformadas.
- Poner en marcha las RIS progresivamente.
- Enfocar la cadena de abastecimiento en el nivel de servicio, en coordinación con el Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud (CENARES). De ser necesario, convocar a otros operadores logísticos calificados.
- Diseñar el plan de inversiones integral, en coordinación con la Comisión Multisectorial de Inversión en Salud, para mejorar la oferta de las RIS.

5 años

- Culminar el diseño y la implementación de las UGIPRESS departamentales.
- Consolidar el desarrollo de capacidades con los GORE y hospitales de mayor complejidad.
- Consolidar los mecanismos de monitoreo, asistencia técnica y evaluación del proceso de reestructuración organizacional del sector salud.

- Lograr conectividad efectiva en el 100% de IPRESS públicas mediante la ejecución del plan multianual de inversiones.
- Recabar y utilizar información actualizada y análisis de los procesos del SNS por parte de la Unidad de Inteligencia de Datos.

- Consolidar la conversión del SIS mediante la desactivación del PpR para salud individual.
- Poner en marcha el fondo de alto costo y desactivar el Fondo Intangible Solidario de Salud (FISSAL).
- Establecer el financiamiento público en salud con al menos 6% del PBI.

- El plan de inversiones debe estar ejecutado y debe incluir nuevas modalidades de obtención de servicios.

## 2.3 Universalizar las cunas para reducir las brechas sociales y de género

### RESUMEN

La responsabilidad del cuidado de infantes es una tarea predominantemente femenina. Representa una de las principales causas de brechas de género en el mercado laboral y en la autonomía económica en general. El Perú no tiene una normativa que garantice a las familias la disponibilidad de cunas para niños y niñas menores de tres años. Este documento analiza las diferentes ventajas de una política de universalización de las cunas para la igualdad de oportunidades laborales de las mujeres, para el desarrollo infantil temprano y para la economía del país en general. Presenta opciones complementarias orientadas a implementar cunas dirigidas a diferentes sectores de la población, que involucren a distintos niveles de gobierno, actores del sector privado y organizaciones sin fines de lucro.



**Stéphanie Rousseau**  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

### PALABRAS CLAVE:

cuidado infantil, cunas, igualdad de género, desarrollo infantil temprano

## Introducción

En las últimas décadas, la proporción de mujeres en la población económicamente activa (PEA) ha aumentado significativamente. Sin embargo, las estadísticas revelan que la posición que ocupan en el mercado laboral es generalmente más precaria, más informal y con remuneraciones en promedio inferiores a sus pares masculinos. Las mujeres son cada vez más responsables de proveer económicamente a su hogar. En general, como señalan Jaramillo y Ñopo (2020, p. 9),<sup>1</sup> los hogares con jefatura femenina han aumentado en 127% entre 2001 y 2018, mientras

que los que tienen un jefe masculino se han incrementado en apenas 35%. Entre los hogares monoparentales donde se encuentran niños pequeños o adultos dependientes, los de jefatura femenina son casi tres veces más numerosos que los de jefatura masculina (INEI, 2018).<sup>2</sup>

Al mismo tiempo, un porcentaje considerablemente mayor de mujeres adultas es económicamente dependiente, en comparación con los varones, incluso en los grupos etarios más jóvenes. Por ejemplo, en 2018, el 28% de las mujeres entre 30 y 39 años no tenía ingresos propios, en comparación con el 7.7%

de los varones del mismo rango de edad. Estas brechas de género tienen una relación directa con la responsabilidad del cuidado de infantes en el hogar: la diferencia es de 13% a favor de los hombres cuando no hay niños menores de seis años en el hogar, 22% cuando hay un solo niño pequeño, 27% si hay dos, y 32% si son tres o más los niños pequeños (INEI, 2018).

En 2017, se estimaba que la cobertura de servicios públicos de educación inicial alcanzaba a solo el 12.4% de infantes de cero a dos años, pero llegaba al 86% de los infantes de tres a cinco años (Cruz-Saco *et al.*, 2016, p. 52).<sup>3</sup> Por lo cual, el país tiene una deuda pendiente en relación a los primeros años de la infancia. La prioridad en la construcción de un sistema nacional de cuidado debe enfocarse ahí. Un argumento de peso a favor de desarrollar políticas de cuidado infantil es la necesidad de disminuir la prevalencia de la pobreza y extrema pobreza en niños y niñas. El grupo etario de infantes de cero a cuatro años es donde encontramos la tasa más alta de pobreza, en 2015: 32.3% (INEI, 2015).<sup>4</sup>

Se ha demostrado que la inversión social en la primera infancia es mucho más rentable para la formación de capital humano que la inversión que se puede hacer más tarde en la vida (Rossel *et al.*, 2015, p. 84).<sup>5</sup> La creación de servicios de cuidado diurno de calidad puede contribuir directamente a reducir la prevalencia de la pobreza en niños y niñas, al permitir que las principales responsables de sus con-

<sup>1</sup> Jaramillo, M. y Ñopo, H. (2020). *Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú*. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y PNUD.

<sup>2</sup> INEI (2018). *Encuesta Nacional de Hogares*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

<sup>3</sup> Cruz-Saco, M. *et al.* (2016). *Una apuesta por la igualdad de género y la corresponsabilidad de los cuidados: Propuestas para expandir la cobertura del cuidado de niñas y niños de 0 a 5 años de edad en el Perú, 2016-2026*. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>4</sup> INEI (2015). *Encuesta Nacional de Hogares*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

<sup>5</sup> Rossel, C. *et al.* (2015). Primera infancia e infancia. En Cecchini, Simone *et al.* (editores), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 85-126). CEPAL.



diciones de vida, sus madres, se dediquen con mayor facilidad a actividades generadoras de ingresos. Al mismo tiempo, servicios de cuidado diurno de calidad ayudan a proveer los insumos cruciales asociados a un mejor desarrollo cognitivo y físico de los menores.

Por el momento, el Perú no cuenta con una política pública que garantice servicios de cuidado infantil diurno para los menores de tres años. Cuna Más (anteriormente Wawa Wasi) es un programa social focalizado en la población pobre o en extrema pobreza. Su objetivo general es mejorar el desarrollo infantil temprano. Provee servicios de cuidado diurno a infantes entre seis y 36 meses, pero solamente en zonas urbanas y periurbanas. Adicionalmente, se basa en un modelo de gestión con corresponsabilidad comunitaria, que no incluye la contratación de personal especializado debidamente remunerado para el cuidado de los menores. La cobertura de Cuna Más es todavía baja. En 2019, de una población objetivo de 969,600 niños y niñas entre seis y 36 meses en centros urbanos focalizados, solo 59,378 eran atendidos en cuidado diurno por Cuna Más, lo cual equivale al 6%.

Existen también instituciones que ofrecen servicios de cunas bajo la modalidad de educación escolarizada, siguiendo el currículo del Ministerio de Educación (MINEDU). Sin embargo, son relativamente pocas a nivel nacional. En 2017, la matrícula privada y pública de educación inicial ciclo I (cero a dos años) era del 6.2% (INEI, 2017).<sup>6</sup> Por lo tanto, la mayoría de las familias de menores de 36 meses organiza el cuidado dentro del hogar o a través de contactos personales, de manera informal y muchas veces sin remuneración de por medio.

## Opciones de política

La política de universalización de las cunas (cuidado diurno infantil institucionalizado) que se propone en este documento está dirigida a aumentar significativamente la tasa de matrícula de niños y niñas, de entre tres a 36 meses, en el ciclo I de la educación inicial. Las cunas deben atender cinco días a la semana, de 8:00 a.m. a 5:00 p.m. como mínimo. Bajo la rectoría del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), esta política plantea responder a las realidades diversas de la población, tomando en cuenta la capacidad de los actores involucrados para asumir diferentes niveles de costos. Por lo tanto, se propone que el MIDIS defina los estándares básicos universales de las cunas, sin que esto implique una gestión centralizada del conjunto de las cunas. Más bien, esta política requiere de la colaboración y coordinación intersectorial, intergubernamental y de Estado-sociedad civil.



**Las cunas deben atender cinco días a la semana, de 8:00 a.m. a 5:00 p.m. como mínimo.**

**La cobertura de Cuna Más es todavía baja.** En 2019, de una población objetivo de 969,600 niños y niñas entre seis y 36 meses en centros urbanos focalizados, solo 59,378 eran atendidos en cuidado diurno por Cuna Más, lo cual equivale al 6%.

El contenido educativo básico debe ser elaborado por el MINEDU o en colaboración con este sector. Dado que la educación inicial ciclo I<sup>7</sup> no es obligatoria en Perú, se pueden adaptar diferentes contenidos relacionándolos con el perfil (competencias) de los(as) promotores(as) y/o educadores(as) contratados(as) para las diferentes modalidades del servicio de cunas.

La política propone modalidades de oferta de servicios de cuna, las cuales son complementarias porque permiten llegar a sectores distintos de la población. La implementación de la política tendrá un mayor impacto si la totalidad de las opciones se materializa paralelamente y progresivamente llega a cubrir la mayoría del territorio nacional habitado. Las opciones son las siguientes:

- **Empresas y universidades,** con 100 o más personas trabajando, financian e implementan un servicio de cunas para atender a los hijos y las hijas (tres a 36 meses de edad) de su personal, en locales cuya cercanía al lugar de trabajo debe ser comprobada. Los usuarios y las usuarias pagan una pensión mínima.
- **Cunas institucionales para trabajadores y trabajadoras de dependencias públicas** de los gobiernos central, regionales o locales, en zonas urbanas y periurbanas (con más de 50 personas trabajando). El financiamiento es compartido, a través del presupuesto general de estos gobiernos y mediante un sistema de tarifas con escalas progresivas. La gestión de las cunas puede ser realizada por la propia entidad pública, o vía convenios con organizaciones no gubernamentales (ONG) sin fines de lucro certificadas por el Estado.

<sup>6</sup> INEI (2017). *Encuesta Nacional de Hogares*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

<sup>7</sup> Es decir, antes de los tres años.

- **El programa social Cuna Más (focalizado en población pobre) amplía su tasa de cobertura.** Alcanza un 15% adicional por año, en la modalidad de servicio de cuidado diurno en centros de las zonas urbanas y periurbanas, para llegar en cuatro años a una cobertura mayor al 60% de la población objetivo.
- **Atención en zonas rurales.** En centros poblados con cierta densidad poblacional (500 a 2000 habitantes), se implementa el modelo de cuidado diurno de Cuna Más.
- **Cuna Más con copago (no focalizado).** En distritos de zonas urbanas y periurbanas, se implementa el modelo de atención de cuidado diurno de Cuna Más para la población que, por sus características socioeconómicas, no puede ser usuaria de una de las modalidades de cunas señaladas más arriba. El MIDIS es responsable de la implementación, y estas cunas son gestionadas (a través de convenios) por ONG sin fines de lucro certificadas por el Estado. El MIDIS establece una escala de tarifas muy competitivas.

Para todas las modalidades de Cuna Más, el MIDIS lidera la gestión de compra o donación de terrenos, la construcción o compra de locales y la adquisición de material pedagógico y muebles por parte de empresas privadas. Lo hace en el marco del mecanismo de obras por impuestos, en coordinación con los gobiernos locales.



**La política propone modalidades de oferta de servicios de cuna, las cuales son complementarias.**

## Recomendaciones

**S**e recomienda al nuevo gobierno seguir las siguientes estrategias:

- Promover la compra de terrenos, construcción de locales y compra de materiales pedagógicos y muebles por parte de empresas mineras y otras, mediante el mecanismo de obras por impuestos u otra modalidad de responsabilidad social empresarial.
- Para el aumento de cobertura de Cuna Más focalizado, priorizar las zonas de mayor demanda en los primeros años, empezando por las áreas periurbanas con mayor incidencia de pobreza. Luego, atender los distritos urbanos con mayor prevalencia de pobreza. Finalmente, enfocarse en centros poblados rurales más pobres.
- Elaborar campañas de información para jóvenes cuyo idioma materno sea una lengua originaria, incentivándolos a estudiar carreras de cuidado infantil, especializándose en infantes menores de tres años.
- Establecer una mesa de articulación intersectorial bajo la responsabilidad del MIDIS. La mesa debe reunir por lo menos a los siguientes sectores: MINEDU, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- Planificar la ampliación de Cuna Más focalizado y Cuna Más con copago, basándose en datos sobre la demanda de servicios de cuidado diurno. Esto implica formular preguntas en una encuesta nacional (INEI).
- Diseñar el contenido pedagógico para programas de carreras técnicas en institutos y escuelas de educación superior (MINEDU).
- Abrir convocatorias para contratar al personal que labore en los servicios de cuidado diurno de Cuna Más y que cumpla con los requisitos establecidos. Se deben ofrecer condiciones laborales acordes al nivel educativo exigido (MIDIS).
- Adoptar incentivos fiscales, vinculados al funcionamiento comprobado de servicios de cunas en empresas y universidades, para satisfacer la demanda de sus trabajadores (MEF).
- Se recomienda establecer una mesa de concertación nacional convocando al Grupo Impulsor Inversión en la Infancia.
- Para la estrategia de incidencia en empresas y universidades, se propone desarrollar una alianza con Aequales, que produce un *ranking* anual de equidad de género en las organizaciones.

Se recomienda a los gobiernos regionales y locales:

- Para las cunas con copago, convocar a las ONG cuyas sedes se ubiquen en la región, o que tengan una oficina allí. En coordinación con el MIDIS, seleccionar las mejores propuestas y firmar convenios con las ONG. Las Gerencias de Desarrollo Social son los entes gestores de las convocatorias.
- Promover la concertación con las principales empresas líderes de la región para que, a través del mecanismo de obras por impuestos, estas colaboren en la implementación de las nuevas cunas.
- Establecer convenios con institutos públicos de educación superior e institutos de educación superior pedagógicos privados, para agilizar la realización de prácticas profesionales en las cunas del territorio.
- Promover alianzas con mesas de concertación regionales o municipales de mujeres y/o de lucha contra la pobreza.

# Hoja de ruta

## 100 días

- El MIDIS, como sector responsable del desarrollo social, lidera la elaboración de la política de universalización de los servicios de educación inicial ciclo I, basados en centros de cuidado diurno (cunas). Convoca al MINEDU, al MIMP, al MEF y al INEI a integrar una mesa de articulación intersectorial.
- El INEI formula preguntas en una encuesta nacional para evaluar la demanda de cunas y las características principales de dicha demanda.
- El MIDIS elabora las modificaciones del programa social Cuna Más, así como un cronograma de implementación de nuevos centros de cuidado diurno. Este cronograma debe contener los presupuestos necesarios para cada etapa.
- El MINEDU elabora los contenidos educativos mínimos que deberán incluirse en la política, así como los lineamientos de formación básica del futuro personal de las cunas.
- El MIDIS promueve el ingreso en programas formales de educación y profesionalización del personal, voluntarios y voluntarias de Cuna Más, como requisito para que se les contrate formalmente en el marco de la nueva política. Se ha de determinar un periodo de transición realista para que el personal, voluntarios y voluntarias puedan ingresar y completar sus estudios.

## 1 año

- Se adopta la política de universalización de los servicios de educación inicial ciclo I basados en centros de cuidado diurno (cunas). Incluye criterios para la obligatoriedad (progresiva) de implementar cunas en las empresas privadas y universidades de más de 100 personas y para todas las dependencias públicas de más de 50 personas. Incluye incentivos fiscales asociados a esta obligatoriedad (para empresas); asimismo, disposiciones para la coordinación intergubernamental y criterios que deben regir el funcionamiento del servicio público municipal de Cuna Más con copago.
- Se agrega la política de universalización de los servicios de educación inicial ciclo I al Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), bajo la responsabilidad del MIDIS.
- Se logra que por lo menos un tercio de los gobiernos regionales incluyan compromisos en virtud del FED, para alcanzar la cobertura universal de Cuna Más en su modalidad de centros de cuidado diurno, en todos los distritos urbanos y periurbanos de los quintiles I y II de pobreza regional; de igual manera, en todos los distritos rurales con centros poblados, de mínimo 500 habitantes, de los quintiles I y II de pobreza regional.
- El MINEDU ha diseñado el contenido pedagógico de las nuevas carreras técnicas en cuidado infantil temprano, y los institutos de educación superior empiezan a implementarlas.
- Las Gerencias de Desarrollo Social de cada región lanzan convocatorias para seleccionar y firmar convenios con las ONG, en el marco de la implementación de Cuna Más con copago.

## 5 años

- El programa Cuna Más funciona en base a la contratación de educadoras y educadores calificados y certificados.
- Todos los gobiernos regionales han incluido compromisos, en virtud del FED, para alcanzar la cobertura de toda la población objetivo de Cuna Más focalizado en su modalidad de centros de cuidado diurno. Se llega a todos los distritos urbanos y periurbanos de los quintiles I y II de pobreza regional, y a todos los distritos rurales, de los quintiles I y II de pobreza regional, con centros poblados de mínimo 500 habitantes.
- El programa Cuna Más focalizado ha implementado centros de cuidado diurno en todos los distritos urbanos y periurbanos, y en todos los centros poblados rurales de 500 habitantes o más.
- Cuna Más con copago está operativo en todos los distritos urbanos y periurbanos del país, llegando a cubrir 50% de la demanda.
- La totalidad de las sedes de las entidades públicas, incluyendo las direcciones regionales sectoriales, cuentan con servicios de cuna para sus trabajadores y trabajadoras.
- Por lo menos las 100 empresas y universidades más grandes del país ya han implementado servicios de cunas.

## 2.4 Políticas para una educación equitativa e inclusiva

### RESUMEN

La evidencia muestra que, en las últimas décadas, el sistema educativo peruano ha logrado mejorar sus indicadores de cobertura y de aprendizaje, pero de manera insuficiente y parcial, dado que se ha incrementado la desigualdad y segregación escolar. A ello se suma la emergencia sanitaria, que ha profundizado estas desigualdades. En este documento, se proponen políticas orientadas a reducir las grandes desigualdades existentes, tanto en el acceso como en la trayectoria y culminación de los estudios de educación básica. Se busca asegurar así el conjunto de aprendizajes establecidos en la escolarización obligatoria, con especial atención a los estudiantes que provienen de las familias más vulnerables, sea por su nivel socioeconómico (NSE), origen étnico, lengua materna, género, territorio donde viven y/o sus habilidades. Atender la desigualdad educativa y reducir la segregación escolar facilita la construcción de un sistema educativo de calidad, que ayude a edificar una sociedad más justa y democrática, y un Perú más productivo y desarrollado.



**Sandra Carrillo**  
INSTITUTO DE ESTUDIOS  
PERUANOS

### PALABRAS CLAVE:

*desigualdad educativa, segregación escolar, trayectorias educativas, aprendizajes, educación básica, Perú*

El diagnóstico muestra que la desigualdad es una característica que está presente en todas las etapas de la enseñanza en el Perú, principalmente en las niñas, niños y adolescentes de las familias más vulnerables, en relación a sus niveles de pobreza, origen étnico, lengua materna, género, territorio donde viven y/o habilidades con las que cuentan. Por ello, en este documento, se propone que el sistema educativo peruano se oriente a reducir las grandes brechas existentes en la educación básica (niveles de inicial, primaria y secundaria), tanto en el acceso como en la trayectoria y culminación de los estudios. De igual manera, que se busque asegurar el conjunto de aprendizajes fundamentales establecidos en la escolarización obligatoria, con especial énfasis en estos grupos. Por otro lado, si bien no se aborda la educación superior, se reconoce que esta requiere de una especial atención en este quinquenio, pues es un factor estratégico para el desarrollo del país.

Muchas de las propuestas planteadas necesitan de un trabajo intrasectorial (es decir, de coordinación dentro del sector), intersectorial (con otros sectores) e intergubernamental. Asimismo, es urgente mejorar la información que tiene el sistema sobre las poblaciones con mayores desventajas (rural, bilingüe, indígena, afrodescendiente, madres adolescentes, personas con alguna discapacidad, estudiantes en pobreza o pobreza extrema, migrantes, refugiados, entre otros). Ello facilitaría contar con indicadores de justicia educativa que guíen el progreso de la política educacional, y complementar los existentes, centrados principalmente, en cobertura y logros de aprendizajes.

## Introducción

Los países que logran mayor éxito educativo son aquellos que reconocen que la equidad es una parte constitutiva e imprescindible de la calidad. Esto implica dos dimensiones: la imparcialidad, para que las condiciones iniciales de los estudiantes no obstaculicen las posibilidades de éxito en el sistema escolar, y la inclusión, para garantizar un conjunto de aprendizajes básicos y fundamentales para todos.

En tal sentido, la evidencia nos muestra que en las últimas décadas nuestro sistema educativo ha logrado mejorar sus indicadores de cobertura y los resultados de aprendizaje, pero esto ha sido insuficiente y parcial porque se ha incrementado la desigualdad y la

segregación. A ello se suma la emergencia sanitaria, la cual ha puesto de manifiesto —y ha mostrado con especial claridad— los viejos y graves problemas de desigualdad educativa que tiene el país.



**La emergencia sanitaria ha mostrado con especial claridad los viejos y graves problemas de desigualdad educativa que tiene el país.**

## Opciones de política

**S**e plantea un conjunto de medidas de política para el nuevo gobierno, que apuntan a fortalecer el sistema educativo desde la equidad e inclusión y ayudarán a concretar las orientaciones del Proyecto Educativo Nacional (PEN) para el periodo 2021-2026. Las medidas se ordenan en tres dimensiones: cobertura, aprendizajes y condiciones básicas de educabilidad, para cada uno de los niveles de la educación obligatoria (inicial, primaria y secundaria).

Sobre la **cobertura**, se plantea facilitar la trayectoria educativa obligatoria de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes más vulnerables, con énfasis en la primera infancia y secundaria, a través de las siguientes medidas:

- Ampliar la oferta de servicios de atención preescolar a la primera infancia (cero a dos años) y universalizar el acceso para niñas y niños de tres a cinco años.
- Incrementar el acceso, permanencia y conclusión en la educación básica, con énfasis en la secundaria.
- Reducir la segregación escolar de los estudiantes socialmente más desfavorecidos.

Con relación a garantizar las trayectorias (culminación) y logros de los **aprendizajes** co-

rrespondientes a las etapas de desarrollo, priorizando a las poblaciones vulnerables, se plantea:

- Capacitar equipos profesionales y dotar de materiales educativos pertinentes para atender a la primera infancia en sus dos ciclos de educación preescolar (cero a dos años y tres a cinco años), de manera oportuna y acorde con la etapa de desarrollo y el contexto cultural de las familias.
- Formación continua y acompañamiento pedagógico a docentes y directivos, para atender de manera oportuna y pertinente a los estudiantes más vulnerables y de menor rendimiento, y así puedan lograr los aprendizajes establecidos en la educación básica, con énfasis en la secundaria.
- Instituciones educativas (II.EE.) que atiendan poblaciones rurales y bilingües a lo largo de toda la trayectoria de educación básica (inicial, primaria y secundaria) cuentan con equipos pedagógicos preparados y materiales educativos pertinentes.
- II.EE. inclusivas y centros de educación básica especial (CEBE) cuentan con apoyo pedagógico solvente, suficiente y sostenido. Se requiere disponer de equipos multidisciplinarios y materiales necesarios, así como de orientación

para familias, cuidadores y comunidad educativa.

- Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para que puedan desarrollar sus aprendizajes en un entorno libre de estereotipos y violencia.

Las **condiciones básicas de educabilidad** apuntan a garantizar que los locales donde se prestan servicios educativos de cualquier nivel o modalidad sean seguros, accesibles y adecuados para las condiciones propias del entorno, y que estén dotados de los servicios básicos y equipamiento necesarios para brindar espacios de aprendizaje digno. Al respecto se plantea:

- Proveer de condiciones adecuadas y coordinadas intersectorialmente en los servicios preescolares de atención de primera infancia, con pertinencia sociocultural.
- Locales donde se prestan servicios educativos de cualquier nivel o modalidad (especialmente en las zonas rurales) deben disponer de los servicios básicos necesarios (incluido internet), y ser seguros, accesibles y adecuados para las condiciones propias del entorno.
- Servicios de alimentación, condiciones básicas de protección y cuidado han de ser parte de los servicios educativos. Se prioriza a los estudiantes de familias con mayor vulnerabilidad.

## Recomendaciones

**U**na política educativa orientada hacia el cierre de brechas requiere de decisiones que vayan más allá del sector de educación, por lo que se propone un pacto educativo nacional, liderado por el Consejo Nacional de Educa-

ción (CNE) en el Acuerdo Nacional, para discutir y aprobar reformas estructurales de fondo que permitan fortalecer la enseñanza pública, como parte de la implementación del PEN. Esto se asocia directamente a una reforma tributaria para incrementar la in-

versión por estudiante, priorizando a los que pertenecen a sectores excluidos y en desventaja. Ello debe darse en un contexto de descentralización que permita contar con presupuestos por resultados territoriales, y así poder diversificar las estrategias educativas según las características y necesidades de cada población, con un enfoque de justicia social y equidad.



## Hoja de ruta

### Políticas prioritarias

### 100 días

### 1 año

### 5 años

#### Cobertura

Ampliar la oferta de servicios de atención preescolar a la primera infancia (cero a dos años) de carácter supletorio y universalización del acceso para niños/as de tres a cinco años.

Evaluar, en un escenario pos-pandemia, las acciones específicas que requieren las regiones para ampliar la cobertura y priorizar modelos de atención preescolar diferenciada.

Articular la oferta inter e intrasectorial, a partir de una evaluación de avances y resultados de los modelos preescolares implementados.

Tener una cobertura en educación preescolar mayor al 90% (tres a cinco años) y 75% (menores de tres años), con prioridad en las familias más vulnerables.

Garantizar las trayectorias (acceso, permanencia y culminación) de la escolarización obligatoria de los y las estudiantes más vulnerables.

Identificar brechas en tasas de escolarización. Contar con un plan de adecuación curricular y pedagógica para eliminar el fracaso y la deserción escolar. Identificar factores específicos que llevan a la repetición según regiones y poblaciones. Impulsar programas de retorno a la escolarización y de segunda oportunidad, para estudiantes que abandonan el sistema, acordes a los contextos culturales y sociales, y articulados con la ETP.<sup>1</sup>

Establecer programas y presupuesto para aumentar la tasa de escolarización y para la reducción de la deserción escolar. Contar con mecanismos de compensación para estudiantes con problemas de aprendizaje. Actualizar la oferta de educación básica alternativa (EBA) y articularla a los programas de retorno a la escolarización y de segunda oportunidad, con enfoques de género y territorial.

Brecha entre regiones se reduce a un máximo de 20%. Fracaso y deserción escolar de los grupos de estudiantes más vulnerables se reduce al 15%. Contar con sistemas de apoyo descentralizados para estudiantes con bajo rendimiento en todas las regiones. Repetición eliminada. Tasas de participación en programas de educación alternativa de jóvenes y adultos se incrementan en un 20% (y de mujeres en un 50%).

Reducir la segregación escolar de los estudiantes socialmente más desfavorecidos en la educación básica (EB).

Identificar los niveles de segregación escolar por estrato socioeconómico de los estudiantes (índice de disimilitud/Gorard), según regiones y niveles educativos.

Contar con mecanismos para regular la oferta privada en EB, así como sistemas de selección y admisión escolar en las regiones con mayores niveles de segregación.

Ningún territorio tiene un índice de disimilitud/Gorard superior a 0.35/0.40.

#### Aprendizaje

Garantizar equipos profesionales capacitados y materiales educativos pertinentes para atender a la etapa preescolar.

Identificar y articular programas de reforzamiento, actualización y acompañamiento pedagógico para atención en centros preescolares públicos y privados.

Contar con programas de formación inicial docente, de segunda especialización, actualización y titulación en educación preescolar.

No menos del 70% de los servicios educativos para la educación preescolar cuentan con personal profesional capacitado.

Facilitar la formación continua y acompañamiento pedagógico a docentes y directivos que atienden a los estudiantes más vulnerables y de menor rendimiento, para el logro de los aprendizajes establecidos en EB.

Identificar necesidades de capacitación de docentes y directivos, para el diseño de programas de formación con énfasis en cómo trabajar con los estudiantes más vulnerables y con bajo rendimiento.

Programas de formación de docentes y directivos, con formadores certificados y acompañamiento, articulado con la Carrera Pública Magisterial. Se toman en cuenta estrategias diferenciadas de atención, por regiones y población a priorizar.

El 100% de los docentes y directivos tienen oportunidades de formación, con formadores certificados, programas contextualizados y con énfasis en cómo trabajar con los estudiantes vulnerables y con bajo rendimiento.

<sup>1</sup> Educación técnico-productiva.

## Políticas prioritarias

Garantizar II.EE. rurales e II.EE. bilingües para toda la trayectoria de EB (inicial, primaria y secundaria), con equipos pedagógicos preparados y materiales educativos pertinentes.

Asegurar II.EE. inclusivas y CEBE con apoyo pedagógico, equipos multidisciplinares y materiales educativos, así como orientación a familias, cuidadores y a la comunidad educativa.

Garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para que puedan desarrollar sus aprendizajes en entornos libres de estereotipos y violencia.

### Condiciones básicas

Garantizar las condiciones adecuadas de los servicios preescolares de atención de primera infancia, acorde con la etapa de desarrollo y contexto cultural.

Asegurar que los locales escolares estén dotados de los servicios básicos necesarios (incluido internet) y sean seguros, accesibles y adecuados para las condiciones propias del entorno.  
Garantizar servicios de alimentación, condiciones básicas de protección y cuidado en los servicios educativos.

## 100 días

Definir los modelos pedagógicos y de gestión para EB rural y para EB bilingüe. Se incluyen programas de formación/actualización de docentes, directivos y servidores públicos (DRE<sup>2</sup> y UGEL<sup>3</sup>).

Revisar y reformular el programa de atención a estudiantes con discapacidad y NEE.<sup>4</sup> Los PRITE<sup>5</sup> y los SAANEE<sup>6</sup> cuentan con metas anualizadas. Plan de formación y actualización de docentes para los CEBE y para las II.EE. inclusivas.

Identificar programas y planes para transversalizar el enfoque de género en todos sus niveles y modalidades.

Priorizar servicios de atención preescolar (infraestructura, servicios básicos y materiales educativos), por regiones y familias de menor nivel socioeconómico.

Priorizar II.EE. según la necesidad de servicios básicos y niveles de riesgo en infraestructura para identificar fuentes de financiamiento y establecer metas anuales en regiones y poblaciones en desventaja.  
Priorizar II.EE. con metas anuales para brindar servicios integrales (alimentación, salud, protección y cuidado) a los estudiantes más vulnerables.

## 1 año

Articular las trayectorias de inicial, primaria y secundaria. Establecer programas de formación continua para implementar el modelo pedagógico y de gestión rural y bilingüe. Se incluye también a servidores públicos.

Validar e implementar el programa de atención a estudiantes con discapacidad y NEE. Incrementar las plazas docentes para los CEBE. Establecer programas de formación pedagógica para equipos multidisciplinares.

Programas formativos prácticos sobre el enfoque de género facilitan la reflexión y aplicación de lo aprendido en docentes, directivos y comunidad educativa en general.

Ajustar la normativa para agilizar la implementación de proyectos de inversión.

Ajustar la normativa para agilizar la implementación de proyectos de inversión.  
Ajustar la normativa para agilizar la focalización y articulación intersectorial.

## 5 años

El modelo pedagógico y de gestión de educación rural y de educación bilingüe (EIB) funciona al 70% de la demanda, principalmente en la Amazonía.

Equipos pedagógicos y multidisciplinares solventes, suficientes y sostenidos atienden a los estudiantes y dan orientación a las familias y comunidad.  
II.EE. inclusivas, CEBE y centros de recursos funcionan en todas las regiones.

El 100% de los docentes y directivos capacitados reconocen e implementan el enfoque de género en las aulas y escuelas.

No menos del 60% de los servicios de atención de primera infancia cuentan con las condiciones adecuadas para su funcionamiento.

Registrar una disminución no menor al 20% en la brecha de servicios básicos necesarios.  
Registrar una disminución no menor al 15% en la brecha de infraestructura, principalmente en II.EE. rurales, mejorando las condiciones de accesibilidad.  
Atención integral para toda la EB. Se priorizan las familias con nivel socioeconómico bajo y Amazonía.

<sup>2</sup> Dirección Regional de Educación.

<sup>3</sup> Unidad de Gestión Educativa Local.

<sup>4</sup> Necesidades Educativas Especiales.

<sup>5</sup> Programa de Intervención Temprana.

<sup>6</sup> Servicio de Atención a las Necesidades Educativas Especiales.

## 2.5 Promoviendo el desarrollo basado en la ciencia, tecnología e innovación\*

### RESUMEN

El Perú enfrenta desafíos económicos, ambientales, sanitarios y sociales. En este contexto, la ciencia, tecnología e innovación (CTI) se ha convertido en un elemento esencial para enfrentar dichos retos y transitar hacia la sociedad del conocimiento. A pesar de los esfuerzos iniciales, la situación de CTI no ha cambiado sustancialmente: el sistema se desarrolla de manera desarticulada, la inversión en investigación y desarrollo (I+D) se ha mantenido en 0.12% del PBI y las capacidades de CTI en el país son muy limitadas. Para superar esto, este documento de política parte de reconocer que la CTI se desarrolla dentro de un sistema compuesto de varios elementos y actores que se relacionan y complementan entre sí, en diversos niveles: (i) gobernanza y articulación del sistema, (ii) financiamiento de las actividades de CTI y (iii) ejecución y capacidades para estas actividades. Este documento presenta un breve diagnóstico de la CTI en el país, define los objetivos de la política y propone acciones concretas a ser impulsadas desde el gobierno y otros actores en los próximos cinco años.



**Pavel Corilloclla**  
CENTRO DE ESTUDIOS  
ECONÓMICOS Y DESARROLLO  
EMPRESARIAL

**PALABRAS CLAVE:** sistema de CTI, articulación, inversión, capacidades

### Introducción

El crecimiento económico del Perú se ha desacelerado en los últimos años y esto se puede explicar por la baja productividad de la economía. Asimismo, el país enfrenta grandes desafíos ambientales y sociales, como los efectos del cambio climático, las desigualdades sociales, problemas sanitarios causados por la pandemia de COVID-19, etc. Por otro lado, es ampliamente reconocido que la inversión en ciencia, tecnología e innovación (CTI) explica una gran proporción del crecimiento de la productividad de las economías y las empresas, habiéndose convertido, además, en insumos esenciales para enfrentar los desafíos mencionados y transitar hacia una sociedad del conocimiento.

Desafortunadamente, el Perú se encuentra rezagado en este aspecto, lo cual se refleja en una baja inversión en investigación y desarrollo (I+D), que alcanza tan solo 0.12% del PBI. Esta cifra está muy por debajo del promedio de los países de la región (0.62%) y del de los países de la OCDE (2.38%). A pesar de los esfuerzos realizados en la última década y sus resultados positivos, la situación de la CTI en el país no ha mostrado un cambio sustancial.

Este documento de política reconoce que las actividades de CTI se desarrollan en el marco de un sistema, el cual se caracteriza por tener una multiplicidad de actores relacionándose entre sí y

con diversos niveles de coordinación. Debido a esta complejidad, la estrategia propuesta considera tres niveles de acción:

- **La gobernanza y articulación del sistema**, donde se encuentran el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), distintos ministerios y los gobiernos regionales y locales. En este nivel, el Perú presenta varias falencias: no existen espacios institucionalizados de coordinación entre sectores, entre diversos niveles gubernamentales y entre las entidades de gobierno, las universidades, actores del sector privado y la sociedad. Esta situación viene acompañada por un problema sistémico de falta de información sobre el estado y las características de la CTI en el país, lo que limita las posibilidades de los actores públicos y privados de adoptar mejores decisiones.
- **El financiamiento de las actividades de CTI**. Existen varias agencias de promoción encargadas de financiar estas actividades a través de una variedad de instrumentos. A pesar de que en los últimos años se han observado algunos esfuerzos por incrementar la inversión pública, la situación no ha variado sustancialmente: la inversión en I+D se ha mantenido en 0.12% del PBI desde el año 2013, mientras que la par-

\* Con la colaboración de Josué Dilas Jiménez.

ticipación del sector privado en el financiamiento de estas actividades es muy baja. Por otro lado, no se observa una asignación balanceada entre las diversas áreas de conocimiento, habiéndose descuidado la investigación en ciencias sociales y humanidades, lo cual limita el tránsito hacia la sociedad del conocimiento.

- **La ejecución y las capacidades para ejecutar actividades de CTI.** En este nivel, se encuentra una amplia diversidad de actores involucrados en la generación, difusión y uso de la ciencia, la tecnología y la innovación: universidades y centros de investigación, intermediarios de innovación y empresas. Asimismo, se pueden encontrar actores del sistema educativo, del sistema financiero y del sistema público, encargado de impulsar la CTI. Las brechas del Perú en este frente son importantes. Las universidades e institutos de investigación cuentan con pocos investigadores y sus laboratorios no están implementados adecuadamente. Las empresas no cuentan con capacidades tecnológicas y de innovación y sus recursos para innovación son limitados. Asimismo, se observa que los esfuerzos para atender los desafíos nacionales y subnacionales, como los derivados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con CTI son escasos.

En términos de contexto, la emergencia de COVID-19 ha demostrado que los países que han invertido sostenidamente en ciencia, tecnología e innovación han estado en mejor posición para enfrentar los efectos de la pandemia, generar soluciones basadas en conocimiento y convertirse en proveedores globales de estas soluciones (vacunas, equipos e insumos de diagnóstico, protección y tratamiento, etc.).

## Opciones de política

**E**l enfoque de sistema requiere múltiples intervenciones de política con una visión integral. Por lo tanto, las opciones de política tienen relación con tres ejes: la gobernanza y articulación del sistema, el financiamiento de la CTI y las actividades y capacidades de CTI.

### Eje de política 1: Gobernanza e institucionalidad del sistema de innovación

Dada la dispersión de iniciativas y entidades promoviendo y ejecutando actividades de CTI, se requiere fortalecer la gobernanza del sistema, para que la CTI se considere como una prioridad del gobierno y del Estado, y exista articulación entre diversos actores y niveles gubernamentales.

- **Opción 1:** Fortalecimiento del CONCYTEC como ente rector y coordinador en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica (SINACYT), a través del establecimiento e institucionalización de espacios de articulación multisectorial, entre diversos niveles de gobierno y entre diversos actores del sistema de innovación.
- **Opción 2:** La creación de un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación para organizar la gobernanza del sistema.



**Los países que han invertido sostenidamente en ciencia, tecnología e innovación han estado en mejor posición para enfrentar los efectos de la pandemia.**

La primera opción considera institucionalizar la Comisión Multi-sectorial y la Comisión Consultiva de CTI, recientemente creadas (Decreto Supremo N.º 015-2021-PCM), como las instancias de coordinación a nivel de estratégico de la política de CTI. Asimismo, requiere crear e institucionalizar espacios de articulación entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales.

La segunda opción comprende la reorganización de la estructura del Estado. Ello implica la concentración de las competencias de CTI del CONCYTEC y otros sectores, así como la adscripción de las agencias de promoción de la CTI —que actualmente se encuentran en diversos sectores— al nuevo ministerio de CTI.

### Eje de política 2: Financiamiento

El nivel de inversión en CTI en el Perú se encuentra por debajo de países de la región y muy lejos de los estándares de los países de la OCDE. Por otro lado, la atención a la investigación en ciencias sociales y humanidades ha sido muy limitada, a pesar de los beneficios que puede traer para el tránsito a la sociedad del conocimiento.

En ese contexto, se tienen dos opciones de política:

- **Opción 1:** Incrementar el nivel de la inversión en CTI (porcentaje del PBI) en los próximos 10 años, a una tasa de 20% anual, con una participación balanceada de las diversas áreas del conocimiento en el financiamiento público.
- **Opción 2:** Mantener el nivel de inversión de CTI (mismo porcentaje del PBI) en los próximos cinco años, con una participación balanceada de las diversas áreas del conocimiento en el financiamiento.

Para alcanzar el nivel de inversión en I+D del promedio de la región (0.62% del PBI) en los próximos

10 años (escenario conservador), se deberían incrementar los recursos destinados a CTI a una tasa de 10% en el 2021 y el 2022 (por los efectos de la pandemia) y, a partir del 2023, a una tasa anual de 20% hasta el año 2030. Para lograr este objetivo, se deberían incrementar en la misma proporción los recursos públicos destinados a CTI y promover la inversión privada.

Por otro lado, la opción 2 podría ser considerada como segunda mejor, dados los efectos de la pandemia sobre la economía peruana. Sin embargo, ello significaría mantener la tendencia de disminución de la productividad de la economía.

En ambos casos, se propone brindar énfasis a la promoción de la investigación en ciencias sociales y humanidades, para lograr que el conocimiento se inserte en todas las actividades de la sociedad y responda al desarrollo económico

y bienestar social, característica de la sociedad del conocimiento.

### Eje de política 3: Fortalecimiento de capacidades en CTI

Si bien las capacidades de CTI dependen en gran medida de los recursos destinados a estas actividades, existen otros factores que pueden influir en mejorar dichas capacidades. Uno de estos factores es el enfoque de asignación de los recursos. Las opciones de política en este ámbito son:

- **Opción 1:** Mantener la asignación horizontal de recursos, a través de mecanismos con enfoque de demanda.
- **Opción 2:** Promover la asignación de recursos a través de un enfoque mixto, con un componente horizontal y uno vertical, para responder a los desafíos nacionales y subnacionales,

con énfasis en el fortalecimiento de las capacidades de CTI.

La asignación horizontal se refiere a instrumentos que se adjudican a todos los actores que cumplen con ciertas condiciones, sin establecer desafíos específicos. La asignación vertical se refiere a concentrar recursos y capacidades para resolver desafíos a través de los resultados de la CTI. Este enfoque permite acelerar la acumulación de capacidades, actividades y resultados referidos a los retos mencionados.

Los instrumentos de política para fortalecer capacidades son muy variados y comprenden subsidios, incentivos tributarios, mecanismos financieros, programas de capacitación y entrenamiento, programas de formación de personal altamente calificado, mecanismos de transferencia y difusión de tecnologías, etc.

## Recomendaciones

Debido a la situación de la CTI en el país y los problemas identificados en los tres niveles del sistema peruano de innovación, se recomienda:

- Fortalecer la gobernanza del sistema peruano de innovación a través de espacios de articulación al más alto nivel del Poder Ejecutivo y de los gobiernos subnacionales, coordinados por el CONCYTEC. Esto se traduce en:
  - Compromisos concretos de inversión y mejora institucional de la CTI
  - Programas de CTI con enfoque territorial en todas las regiones del país
  - Implementación de un sistema de información y gestión del conocimiento de la CTI con alcance nacional y enfoque territorial
- Incrementar los recursos dis-

ponibles para las actividades de CTI a una tasa de 20% anual, incentivando la mayor participación del sector privado y fomentando una participación balanceada de las diversas áreas del conocimiento en el financiamiento de la CTI. Esto implica:

- Incremento anual de 20% en el presupuesto público
- Promoción de la inversión privada en CTI a través de instrumentos financieros y no financieros
- Fomento del uso eficiente y creciente del canon minero destinado a universidades y gobiernos regionales
- Fortalecer las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación en todos los actores del sistema. Esto supone:
  - Instrumentos para fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas de

universidades y centros de investigación

- Implementación de la carrera de investigadores e investigadoras, con mecanismos de atracción y retención de talentos
- Relanzamiento de centros de excelencia en dos modalidades, una de excelencia en investigación y otra de excelencia en investigación aplicada e innovación
- Instrumentos para fortalecer las capacidades tecnológicas y de innovación en el sector empresarial y de emprendimiento
- Programas para el fortalecimiento de capacidades de intermediarios de innovación
- Instrumentos destinados a financiar soluciones basadas en CTI que atienden desafíos nacionales y subnacionales



## Hoja de ruta

Metas de la política de CTI	100 días	1 año	5 años
<b>Eje de política 1: Gobernanza e institucionalidad del sistema de innovación</b>			
• Plan de reactivación basado en CTI, con instrumentos que fortalezcan capacidades	X		
• Programa de capacidades en formulación de políticas de CTI, para actores de diversos sectores y niveles de gobierno		X	
• Evaluación de las actividades y compromisos asumidos en el marco de la Comisión Multisectorial de CTI			X
• Hojas de ruta de trabajo conjunto entre la Comisión Multisectorial y las ARD y DER en las regiones	X		
• Ocho (8) programas de CTI diseñados con enfoque territorial y compromisos concretos de inversión		X	
• Programas o iniciativas de CTI implementados en todas las regiones del país			X
• Cambios normativos realizados para fomentar la CTI desde las regiones			X
• Sistema de información de CTI implementado con alcance nacional y enfoque territorial			X
• Inicio de operaciones del Instituto Nacional de Investigación y Estudios de CTI		X	
<b>Eje de política 2: Financiamiento</b>			
• Documento técnico que sustente el incremento de recursos públicos para financiar la CTI en los siguientes cinco años	X		
• Aseguración de la asignación de recursos para CTI del presupuesto público y compromisos para los próximos cinco años (contratos de endeudamiento con BID y BM)	X		
• Incremento de la inversión en CTI mejorando el indicador de gasto en I+D como porcentaje del PBI (alcanza el 0.30% del PBI)			X
• Plan de incentivos para promover la inversión privada de CTI, con instrumentos financieros y no financieros		X	
• Implementación de mecanismos que consideren el financiamiento a la investigación en ciencias sociales y humanidades de manera permanente		X	
<b>Eje de política 3: Fortalecimiento de capacidades en CTI</b>			
• Convocatorias anuales de los instrumentos de fortalecimiento de capacidades científicas y tecnológicas		X	X
• Diseño de instrumentos de atracción y retención de recursos humanos para CTI	X		
• Propuesta de creación de la carrera de investigadores e investigadoras en proceso de aprobación		X	
• Implementación de la carrera de investigadores e investigadoras			X
• Primera convocatoria de centros de excelencia para al menos cuatro centros		X	
• 16 centros de excelencia con financiamiento otorgado			X
• Programa para el fortalecimiento de capacidades tecnológicas y de innovación en el sector empresarial		X	
• Programas para el fortalecimiento de organizaciones de soporte de la innovación y competitividad		X	
• Documento técnico que define los desafíos nacionales y subnacionales a ser atendidos a través de la CTI		X	
• Convocatoria para financiamiento de actividades de CTI destinadas a promover la atención de estos desafíos		X	

# 3.

## Desarrollo productivo y empleo

El desarrollo del sector productivo y empresarial es fundamental para estimular el crecimiento económico inclusivo y sostenible, promover la competitividad y generar más y mejores empleos que aseguren una vida digna para los trabajadores y sus familias.

**PERU**  
**DEBATE 2021**  
Propuestas hacia un mejor gobierno



## 3.1 Actividad agrícola exportadora inclusiva y sostenible como motor de desarrollo

### RESUMEN

La agricultura es una actividad esencial para el desarrollo económico y social del Perú. En los últimos años, la agroexportación ha tenido un importante crecimiento y ha traído consigo grandes beneficios al país. Sin embargo, no todos los productores han podido sumarse a este auge; ha quedado afuera, principalmente, la pequeña agricultura familiar. El limitado acceso a insumos, tecnología y crédito, así como el alto costo que significa llegar al mercado externo, no han permitido que los pequeños agricultores familiares aprovechen las ventajas que ofrece el mercado exterior. Por otra parte, la gran biodiversidad del Perú brinda una gran oportunidad para integrar a la pequeña agricultura familiar a los beneficios que trae el acceso a un mercado de gran escala y alto valor. En este documento, proponemos la creación de Plataformas de Servicios para la Competitividad e Integración al Mercado Exterior de la Pequeña Agricultura Familiar. Estas permitirán que los productores puedan acceder a los insumos y servicios agronómicos que requieren; asimismo, que se brinde un acompañamiento en la gestión productiva y empresarial, que se construyan capacidades en las localidades para una producción eficiente y sostenible, y que se forje el lazo entre los productores y las entidades financieras o inversores.



**Daniel De la Torre Ugarte**  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO



**Carlos Heros**  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

### PALABRAS CLAVE:

pequeña agricultura familiar, agroexportación, productividad agrícola

## Introducción

La actividad agrícola es importante para la economía peruana, ya que genera el 27.2% del total de empleos (Banco Mundial, 2020),<sup>1</sup> contribuye con el 3.3% del PBI nacional (INEI, 2020)<sup>2</sup> y genera el 15% de las exportaciones (BCRP, 2020).<sup>3</sup> Además, el sector agrario es fundamental para la reducción de la pobreza, especialmente la rural (Norton, 2004).<sup>4</sup> A inicios de los 90, el Perú incorporó, como elementos centrales de política, la apertura co-

mercial y la promoción de la competitividad del sector exportador (Segura y García, 2006).<sup>5</sup> Luego, en el año 2000, se promovió la Ley

La **actividad agrícola** es importante para la economía peruana, ya que genera el 27.2% del total de empleos, contribuye con el 3.3% del PBI nacional y genera el 15% de las exportaciones.

de Promoción del Sector Agrario. Todo esto resultó en una transformación de los portafolios de producción y comercio exterior agrícola. La agroexportación ha presentado un crecimiento importante en los últimos 20 años, y la generación de divisas del sector pasó de 627.6 millones de dólares en 1998 a 6291.9 millones en el 2018 (FAO, 2020).<sup>6</sup>

Este éxito ha estado dirigido por sustanciales inversiones privadas duras (infraestructura de

1 Banco Mundial (2020). Empleos en agricultura (% del total de empleos)-Perú. *Databank*.

2 Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (2020). *PBI de las actividades económicas, por años*.

3 Banco Central de Reserva del Perú (2020). *Exportaciones por grupo de productos-valores FOB (millones US\$)* (Series Estadísticas). <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>

4 Norton, R. (2004). *Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios*.

5 Segura, A. y García, J. (2006). Perú: Impact Analysis of Trade Liberalization on Poverty and Inequality. *Who Wins from Free Trade? Export-led Growth, Inequality and Poverty in Latin America* (pp. 329-360). Routledge.

6 Food and Agriculture Organization (2020). *Agricultural statistics on crop production and trade*. <http://www.fao.org/faostat/>

riego, procesamiento y almacenamiento) y blandas (coordinación de mercados e integración de cadenas productivas). Asimismo, se fundamentó en intervenciones públicas significativas: infraestructura de irrigación, mercados laborales, mercados de tierras, impuestos, comercio y desarrollo institucional para el cumplimiento de los requerimientos sanitarios y fitosanitarios para lograr acceder a nuevos mercados. Lamentablemente, este *boom* exportador no ha logrado llegar a todos los niveles de productores agrícolas. Se ha concentrado en aquellos que cuentan con un mayor capital para invertir y gestionar recursos en productos que requieren alta tecnología e inversión.

La diversidad geográfica, climática y biológica de las distintas regiones del país ofrece la gran oportunidad para que la agroexportación se convierta en un motor de crecimiento, que permita una mayor inclusión social y que se desarrolle con sostenibilidad ambiental. Por ello, el desafío que se debe asumir ahora es el escalamiento de las oportunidades que ofrece la agroexportación a un mayor número de productores y productos.

El sector agrícola presenta un desempeño poco óptimo. Miles de productores no logran alcanzar el rendimiento potencial que podrían obtener en sus cultivos; además, ven limitadas sus posibilidades de desarrollo, debido

a que no cuentan con acceso a los insumos que requieren. Tampoco logran aplicar el paquete tecnológico correspondiente, no cuentan con la preparación o asistencia técnica productiva necesaria y carecen del capital requerido para invertir o de la infraestructura apropiada. De igual manera, no tienen un acceso directo al mercado, lo cual limita la colocación de sus productos y los precios que obtienen por los mismos. La gran consecuencia de esta situación es que los productores presentan un bajo nivel de ingresos y pierden oportunidades para obtener un mayor beneficio de su actividad agrícola para mejorar su calidad de vida.

## Opciones de política

**P**ara que los pequeños y medianos productores puedan convertirse en agroexportadores, deben tener la capacidad de acceder y capturar los beneficios de los mercados del exterior. Para ello, es necesario que dispongan de los insumos que requieren, cuenten con la capacitación correspondiente, logren acceder al financiamiento y tengan el respaldo logístico y productivo para generar los productos con las características y calidad que los mercados exteriores demandan. De esta manera, lograrán obtener mayores beneficios por su trabajo. Es sumamente importante que los productores puedan cumplir con los estándares que el mercado internacional exige, para lograr generar productos de nicho y mejores condiciones. Además, este es un requisito fundamental para que los productos sean admitidos por dichos mercados y logren una demanda cautiva.

Por otra parte, para que los productores incrementen su eficiencia y capacidad de negociación, es necesario que se

asocien. De esta manera, podrán fortalecer su posición en las negociaciones colectivas y obtener mejores condiciones al colocar sus productos, así como menores costos unitarios por la compra de los insumos y paquetes tecnológicos que requieran.

La situación actual de los productores, más que una propuesta o conjunto de propuestas focalizadas, requiere de un planteamiento integral y articulado, que logre abarcar todas las necesidades de los agricultores y que se ejecute a nivel local. Para ello, se propone la creación de Plataformas de Servicios para la Competitividad e Integración al Mercado Exterior de la Pequeña Agricultura Familiar, las cuales desarrollarían las siguientes funciones:

- Gestionar las compras al por mayor de los insumos y contratar servicios agronómicos.
- Gestionar y monitorear los créditos que los productores requieran.
- Mejorar la información de mercados (insumos y del producto) y de crédito, a través del



**Se propone la creación de Plataformas de Servicios para la Competitividad e Integración al Mercado Exterior de la Pequeña Agricultura Familiar para abarcar todas las necesidades de los agricultores.**

desarrollo de aplicativos que conecten a los productores con los proveedores de insumos, crédito y otros servicios.

- Realizar actividades demostrativas y de acompañamiento, acordes a los requerimientos y necesidades de cada polo productivo, incluyendo capacitación empresarial.
- Promover la articulación empresarial de los productores.
- Acompañar a los productores en gestión productiva y de negocios.



- Identificar y promover oportunidades de inversión para el sector privado, para lograr una sofisticación de la oferta exportable.

En resumen, a través de las plataformas, se buscará que los productores puedan tener acceso a los insumos y servicios que requieren para lograr mejorar su productividad. También se construirán capacidades locales que permitan la correcta implementación del paquete tecnológico y desarrollar competencias empresariales. Asimismo, la presencia de una plataforma, ubicada en un espacio próximo a los productores, facilitaría el seguimiento de sus actividades, así como de la ejecución de los créditos solicitados, reduciendo de esa manera el costo de monitoreo de las microfinancieras, dado que se conocerían con mayor detalle las actividades del productor, y se reduciría el riesgo de impago, debido a las mejores condiciones que tiene el agricultor para realizar sus actividades. Finalmente, las plataformas crean un ambiente propicio para la incorporación de la inversión privada, la cual será fundamental para inyectar capital e implementar nuevos procesos de transformación para generar productos con valor agregado. De esta manera, se podrá cumplir con los requerimientos fitosanitarios, así como con las características y presentación de los productos que los mercados del exterior demandan.



**A través de las plataformas, se buscará que los productores puedan tener acceso a los insumos y servicios que requieren para lograr mejorar su productividad.**

## Recomendaciones

**P**ara la implementación, desarrollo y extensión de las plataformas de servicios, es necesario crear un fondo concursable que canalice el aporte del gobierno central y de la cooperación internacional para la ejecución de la propuesta, a través del cual se podrá:

- Financiar la apertura y puesta en marcha de las plataformas de servicios.
- Promover y acompañar a los productores en la conformación de asociaciones.
- Cubrir los gastos operativos para la integración de estas asociaciones con los otros socios de la plataforma: empresas proveedoras de insumos, servicios agronómicos, financiamiento y comercialización.
- Desarrollar e implementar los programas de extensión dirigidos a elevar la productividad, así como la calidad del producto.
- Desarrollar aplicativos que permitan una coordinación directa de los actores de la plataforma, en términos de información de mercado, requerimiento de insumos, oferta y demanda de productos y servicios de la plataforma.
- Cubrir los gastos operativos para establecer relaciones con inversores privados, a fin de captar los fondos para las transformaciones logísticas que se requieran para generar productos con valor agregado que cumplan las características, calidad y presentación que demandan los mercados del exterior.

En el plano operacional, se deben elaborar los términos de referencia para la ejecución e implementación de la plataforma de servicios. Es necesario considerar:

- Los promotores de las plataformas pueden ser asociacio-

nes, cooperativas o comités de productores, empresas privadas, universidades, ONG u otras organizaciones con capacidad de gestionar su instalación y desarrollo.

- La plataforma tiene como objetivo integrar a los actores de la región de interés con el mercado exterior, con el fin de reducir los costos de transacción para incrementar las oportunidades de crecimiento de todos los actores. Se debe tener siempre claro el objetivo de la autosostenibilidad de la plataforma, en base a los beneficios que se generen para todos sus actores.
- Identificar y promover oportunidades de inversión privada para la generación de productos de alto valor agregado.
- Establecer un sistema de seguimiento y monitoreo al desarrollo de la plataforma, que permita alcanzar los objetivos trazados y mantener la ruta que posibilite la consolidación y sostenibilidad de cada plataforma.

En la elaboración del plan estratégico y operacional, es de vital importancia:

- Establecer los caminos para la articulación con iniciativas de propósito similar, como Ruta Productiva Exportadora, Selva y Sierra Exportadora o la red de CITE.
- Potenciar el papel de PromPerú como agente de identificación de oferta y demanda exportables, y como promotor de la inversión privada para la adecuación y transformación de los cultivos en productos de alto valor agregado.
- Identificar los puntos para la definición del ámbito territorial de acción de las plataformas (buscando abarcar el mayor número de productores en la menor distancia posible).

- Elaborar un cronograma de implementación de las plataformas.
- Identificar el potencial productivo de cada una de las ubicaciones determinadas, así como los puntos de mejora y oportunidades de desarrollo de las mismas.

Las plataformas son el vehículo para desarrollar y gestionar alianzas estratégicas entre agricultores, proveedores de insumos y servicios, microfinancieras, empresas transformadoras y exportadoras de productos de alto valor agregado, universidades y centros de investigación agrícolas. El fin es aprovechar las capacidades propias de la región y generar ingresos para todos los actores involucrados. Estos esfuerzos podrían fortalecerse con alianzas estratégicas con programas o instituciones como Agroideas, Sierra y Selva Exportadora, SENASA y PromPerú.

Consideramos que es fundamental el soporte inicial del Estado para la puesta en marcha y la expansión de estas plataformas, asegurando los costos de operación, así como la garantía de los créditos que inicialmente se realicen. Se busca que las asociaciones de productores puedan formar un récord crediticio que permita consolidar su incorpo-

Las **plataformas** son el vehículo para desarrollar y gestionar alianzas estratégicas.

ración al sector financiero. Esto ayudará también para las compras iniciales de insumos, sin que suponga un subsidio total, dado que los productores estarían comprometidos a su devolución. Se debe financiar la construcción de capacidades locales, y en este punto, el papel de las universidades y el capital humano regional que en ellas se forma es vital. Complementariamente, se podría acompañar con experiencias de programas que ya se vienen ejecutando o con las ONG que ya vengán trabajando en la construcción de capacidades locales.

Por otra parte, las entidades microfinancieras son socias estratégicas para la consolidación de las plataformas y el desarrollo de los productores. Con la contribución de las plataformas, como ente de monitoreo de la ejecución del crédito, se lograría disminuir la tasa de interés para los productores, debido a un menor costo de operación para las microfinancieras. También se reducirían los riesgos del crédito para estas y se consolidarían montos

de crédito más atractivos. En este punto, la extensión del programa nacional FAE-Agro es fundamental, pues contribuiría al establecimiento de garantías para créditos agrícolas, con lo cual se consolidarían las relaciones entre los productores y las entidades microfinancieras.

Como parte de la incorporación de los productores al mercado exterior, es necesario generar productos con valor agregado que se adapten a lo que el mercado demanda. Para ello, se requiere realizar inversiones en los procesos de transformación. En este sentido, PromPerú puede ampliar su rol de promoción de nexos entre la oferta y demanda exportable, para incluir también la promoción de inversiones privadas en las cadenas de valor. Este papel adicional, que debería tener PromPerú, es fundamental para implementar las transformaciones que requieren inversiones de mayor capital y para lograr la implementación de los procesos productivos de transformación que se necesiten. Las plataformas serán el nexo entre los productores y la inversión privada, y cooperarán con distintas alianzas del sector privado para promover el fortalecimiento de las cadenas de valor, a través de inversiones en bienes de capital necesarios para lograr estas transformaciones.

## Hoja de ruta

Se propone la siguiente hoja de ruta como referencia para el desarrollo de las Plataformas de Servicios para la Competitividad e Integración al Mercado Exterior de la Pequeña Agricultura Familiar:

### 100 días

- Crear el fondo para el establecimiento de Plataformas de Servicios para la Competitividad e Integración al mercado Exterior de la Pequeña Agricultura Familiar.
- Elaborar los términos de referencia sobre propuestas para el establecimiento de las plataformas de servicios.
- Abrir y difundir el concurso a nivel nacional, con el objetivo de generar de 60 a 100 propuestas.

### 1 año

- Establecer 25 plataformas de servicios para el apoyo a cadenas productivas regionales vinculadas a la exportación, con presencia en al menos ocho regiones.

### 5 años

- Tener 100 plataformas de apoyo establecidas en diferentes polos productivos agrícolas a nivel nacional, con presencia en al menos 14 regiones.
- Establecer vínculos de apoyo con al menos 140,000 productores.
- Incrementar las exportaciones de la pequeña agricultura familiar en 250 millones de dólares.

## 3.2

# Opciones de política para una minería sostenible\*

### RESUMEN

Las propuestas de política pública contenidas en este documento tienen por objetivo desarrollar el sector minero peruano de manera sostenible. Están inspiradas en las recomendaciones de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible (CDMS). Cabe señalar que la sostenibilidad es comprendida en sus tres dimensiones: ambiental, social y económica. Para ello, el documento enfatiza intervenciones que contribuyan a aumentar la eficiencia, así como la equidad. Se postula la formulación de políticas de Estado para el desarrollo minero, incluidas la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE). Junto con ello, se plantea ordenar el marco normativo y de gestión para la exploración minera, y reformar la distribución y manejo de las transferencias por canon y regalías mineras; asimismo, priorizar por lo menos un proyecto piloto de desarrollo territorial alrededor de un corredor minero, y formular un marco de intervención temprana y colaborativa para las obligaciones sociales y ambientales, así como el reforzamiento de su fiscalización.



**Roxana Barrantes**  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ/  
INSTITUTO DE ESTUDIOS  
PERUANOS



**Pablo Gignoux**  
Pontificia  
Universidad  
Católica  
del Perú

### PALABRAS CLAVE:

minería, políticas públicas, normativa, desarrollo sostenible, equidad y eficiencia

## Introducción

Desde el 2006, la minería representa cerca del 60% de las exportaciones. Ha sido crucial para sostener el equilibrio macroeconómico, así como para el desarrollo de distintas regiones, debido a las transferencias por canon y regalías. La otra cara de la moneda son los riesgos, pues la actividad produce bienes cuya demanda se encuentra fuera del país y es sensible a los cambios en la actividad económica mundial. No obstante, estos riesgos son parcialmente mitigados por la diversidad de metales producidos y por los bajos costos operativos.

La situación actual se caracteriza por una reducción de las inversiones mineras, un decrecimiento de la participación del Perú en la producción mundial de minerales y el hecho de que el grueso de conflictos socioambientales sigue estando relacionado con la minería. A ello, se suma la coyuntura de crisis por la COVID-19, que ocasionó una reducción en el PBI minero, pero que tiene una perspectiva favorable debido a la recuperación de los precios de los metales.

En cuanto a las políticas vinculadas con la minería, estas comprenden varios rubros. Sin embargo, el progreso ha sido demasiado lento. Por ejemplo, en el plan de gobierno de Pe-

ruanos por el Cambio (PPK), partido ganador de las elecciones de 2016, la minería se incluye en las propuestas dirigidas a la protección del ambiente, a la reactivación económica, a la prevención y solución de conflictos sociales, entre otras, pero no se han implementado todas las propuestas ni logrado las metas.

En agosto de 2019, la situación de conflictividad —alrededor de proyectos extractivos en el sur del país— condujeron al Ejecutivo a formar la CDMS, encargada de proponer medidas normativas, de gestión y de políticas públicas para fomentar el desarrollo sostenible de la minería. La CDMS propuso 11 recomendaciones estratégicas y 81 recomendaciones específicas, las cuales han sido recogidas para la elaboración del documento.

Por otro lado, el sector minero puede contribuir a cumplir con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, específicamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 8, 9, 12 y 17, que son aquellos que buscan consolidar actividades económicas sustentables.



**Desde el 2006, la minería representa cerca del 60% de las exportaciones.**

\* La reflexión contenida en este documento se nutre de la experiencia de la autora como presidenta de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible (CDMS), formada mediante Resolución Suprema N.° 145-2019, publicada el 24 de setiembre de 2019, y del autor como miembro del equipo técnico de soporte.

## Opciones de política

**E**l diagnóstico y el análisis de la situación actual brindan la justificación para las propuestas de política que se encuentran resumidas en los siguientes párrafos. Los criterios ordenadores siguen la pauta del Banco Mundial (1997) sobre las funciones del Estado para promover eficiencia y equidad.

Se trata de un conjunto de planteamientos, antes que de opciones alrededor de una meta. Todas estas medidas son complementarias y apuntan a fortalecer el sector minero de manera sostenible en cuidado ambiental y social; asimismo, pretenden servir de garantía de derechos y de transformación de los recursos financieros generados por la explotación minera hacia conocimiento e infraestructura. El fortalecimiento se traducirá en incremento de la exploración e inversión, aumento de la producción y exportación, mejoras en los objetivos de cierre de brechas y en una gobernanza más efectiva.

A continuación, se presentan las propuestas:

- Ordenar el marco normativo para la promoción tiene beneficios sobre la seguridad jurídica de las inversiones e inversionistas, pero también sobre la ciudadanía en general, particularmente aquellos que desarrollan sus actividades cerca de los proyectos mineros.
- Mejorar la coordinación intersectorial es imprescindible, ya que para el desarrollo de la actividad minera se requiere cumplir con varias obligaciones ambientales y sociales, así como con los pueblos originarios, de ser el caso. Son varias las entidades públicas y de diversos niveles de gobierno las que tienen injerencia en el desarrollo de actividades productivas y resulta indispensable que trabajen de manera articulada.



**Estas medidas son complementarias y apuntan a fortalecer el sector minero de manera sostenible en cuidado ambiental y social.**

- La CDMS propuso un nuevo modelo de exploración para acelerar dicho tipo de actividades mineras. Los beneficios radicarán en la mejora de la transparencia de los procesos de acuerdos previos y en menores diferencias en los tratos alcanzados. Asimismo, cuando estén involucrados pueblos originarios y se afecten sus derechos colectivos, en la realización de la consulta exigida por el Convenio 169 de la OIT.
- La gestión de los pasivos ambientales constituye una de las medidas más urgentes para recuperar la credibilidad sobre un desarrollo ambientalmente amigable de la actividad minera. La propuesta de política consiste en diseñar un proyecto especial con varias fases, comenzando con el inventario actualizado y la clasificación, seguido del diseño de opciones de remediación o de gestión, y que se facilite el reaprovechamiento.
- La intervención ambiental temprana y colaborativa consiste en involucrar a las diferentes entidades responsables de la protección ambiental, de manera temprana, en el desarrollo del proyecto, así como a la población contigua al mismo. Asimismo, es preciso optimizar los procesos de fiscalización ambiental y social, introduciendo métodos innovadores y aumentando la participación ciudadana.

- Las medidas anteriores formarán parte de la implementación de dos nuevas políticas nacionales. La más importante es la Política Nacional Minera, que irá de la mano con la Política Nacional para la Minería Artesanal y de Pequeña Escala.
- La implementación de gestión territorial en corredores mineros seleccionados constituye un cambio de enfoque del desarrollo, pues el eje está colocado en el territorio como centro de relaciones sociales. Se concibe al proyecto minero como un actor que puede catalizar procesos de desarrollo.
- En cuanto a las propuestas para aumentar la equidad, la mejora de los mecanismos de distribución del canon minero atiende al problema de la desigual gestión de los recursos que se asignan a las localidades donde se encuentra la explotación minera. En particular, la distribución del canon puede estar regida por un plan de cierre de brechas, donde las zonas con menos oportunidades estén identificadas y sean prioridad para la implementación de proyectos.
- La reforma en la distribución del canon consiste en centralizar los recursos, asignados a las universidades públicas de la región, en una entidad promotora de la ciencia y tecnología como el CONCYTEC. El dinero podrá ser usado para fomentar la ciencia, tecnología e innovación en la nación, y atender los requisitos de sostenibilidad.

Existen, sin embargo, obstáculos para la implementación de las medidas propuestas. Entre las dificultades que se pueden enfrentar están:

- Hay falta de liderazgo para promover el desarrollo sostenible del sector minero.
- Se pone de manifiesto la escasa visión sobre la importancia nacional de garantizar los derechos de los ciudadanos, con

especial consideración a la diversidad cultural.

- El foro del Acuerdo Nacional posterga emprender la formulación de las políticas de Estado sobre desarrollo minero y sobre desarrollo de la minería pequeña y artesanal.
- Se evidencia la inercia de la acción estatal y la fragmentación de la gestión pública.
- Entra a tallar la historia de des-

confianza en las negociaciones, entre los diversos agentes económicos, para el desarrollo de proyectos mineros.

- Se presenta dificultad para establecer y mantener acuerdos entre empresas, ciudadanos y Estado.
- Existe la percepción de que los beneficios otorgados por la minería son escasos y que los ciudadanos que viven en las áreas de influencia de pro-

yectos reciben solo costos.

- Hay incongruencias entre los intereses del sector agrario y del sector minero, en especial por el uso del agua.
- Se ponen de manifiesto dificultades para introducir claramente la necesidad de reducir las brechas de género en el empleo y de que la política para la MAPE priorice la resolución de problemas sociales, como la trata de personas.

## Hoja de ruta

### 100 días

### 1 año

### 5 años

#### Eficiencia

##### Ordenar el marco normativo de promoción de la minería.

- Identificar las normas pertinentes y los procedimientos administrativos involucrados.
- Clasificarlos según relevancia para atraer inversión al sector.
- Examinar cada requerimiento de cara a la promoción de inversiones en el marco de respeto de derechos.
- Formular propuestas de cambios: qué se deroga, qué se cambia, qué se mantiene, justificando cada una.
- Culminar la base de datos de pueblos originarios.

##### Mejorar la coordinación intersectorial.

- Sobre la base de las distintas etapas del proceso de desarrollo de proyectos mineros, identificar a las entidades con responsabilidad.
- Establecer una mesa de trabajo intersectorial, con la Secretaría Técnica del sector.
- Formular un proyecto para implementar la Ventanilla Única en línea.
- Implementar la Ventanilla Única en línea.

##### Implementar un nuevo modelo de exploración.

- Identificar las normas que tienen que ser cambiadas para implementar la recomendación de la CDMS.
- Formular los cambios normativos.
- Funcionarios responsables de implementar los cambios son capacitados.
- Implementar la recomendación de la CDMS como un presupuesto por resultados (PpR), incluyendo definición de línea de base e indicadores de monitoreo y evaluación.

##### Priorizar la remediación y manejo de pasivos ambientales.

- Formular un proyecto de inversión con el objetivo de clasificar los pasivos mineros, según nivel de gravedad para la salud humana y potencial recuperación.
- Formular un proyecto para remediar los pasivos de mayor gravedad e implementarlo.
- Formular el marco normativo para la gestión de pasivos recuperables.
- Implementar el marco normativo para la gestión de pasivos recuperables.



## 100 días

### Formular el marco para la intervención ambiental temprana y colaborativa.

- Identificar las normas pertinentes y los procedimientos administrativos involucrados.
- Identificar a las entidades responsables y participantes en las normas y procedimientos.

### Optimizar la fiscalización ambiental y de obligaciones sociales.

- Identificar las normas pertinentes y los procedimientos administrativos involucrados.

### Formular la Política Nacional para el Desarrollo Minero.

- Convencer a los miembros del Acuerdo Nacional (AN) de priorizar la formulación de la política de Estado para el desarrollo minero.

### Formular la Política Nacional para la Minería Artesanal y de Pequeña Escala.

- Convencer a los miembros del Acuerdo Nacional (AN) de priorizar la formulación de la política de Estado para el desarrollo de la MAPE.

### Implementar gestión territorial en corredores mineros seleccionados.

- Identificar corredores mineros y priorizarlos.

## 1 año

- Establecer una mesa técnica para acordar la normativa necesaria, formularla y promulgarla.

- Formular propuesta de cambios normativos para optimizar la fiscalización ambiental y de obligaciones sociales en una sola entidad.

- Una vez incluida la actividad en la agenda del AN, establecer un grupo de trabajo de miembros del sector académico, para brindar apoyo técnico.

- Una vez incluida la actividad en la agenda del AN, establecer un grupo de trabajo de miembros del sector académico, para brindar apoyo técnico.

- Formular el proyecto de gestión territorial en corredores económicos.
- Elegir uno o dos para implementar el proyecto piloto de gestión territorial.

## 5 años

- Implementar los procedimientos acordados como un PpR, incluyendo definición de línea de base e indicadores de monitoreo y evaluación.

- Fortalecer a OEFA para fiscalizar obligaciones ambientales y sociales.
- El fortalecimiento de OEFA tiene que incluir la adopción de cambios tecnológicos para modernizar la fiscalización, así como la inclusión de personal capacitado en el monitoreo de compromisos sociales.

## Equidad

### Mejorar mecanismos de distribución del canon y regalías para priorizar el cierre de brechas.

- Realizar un estudio de estado de la cuestión sobre los mecanismos de distribución del canon y regalías. Este debe incluir una evaluación de su impacto territorial.

- Someter las recomendaciones a consulta intersectorial y con la sociedad civil.
- Consolidar las recomendaciones.
- Formular los cambios normativos pertinentes.

- Implementar los cambios normativos.

### Reformar la distribución del canon dirigida a universidades.

- Realizar un estudio de estado de la cuestión sobre la utilización de los recursos del canon y regalías a las universidades. Este formulará recomendaciones de cambios en los mecanismos de asignación, con una hoja de ruta que contemple la transición del sistema.

- Someter las recomendaciones a consulta intersectorial y con la sociedad civil.
- Consolidar las recomendaciones.
- Formular los cambios normativos pertinentes.

- Implementar los cambios normativos.

## 3.3 Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad

### RESUMEN

La triple crisis sanitaria, económica y social causada por la pandemia de COVID-19 ha evidenciado diversos problemas estructurales de la economía y sociedad peruana, tales como su elevada informalidad laboral. La eficacia de las medidas implementadas como respuesta a la emergencia se ha visto limitada por un mercado laboral predominantemente informal y, por lo tanto, alejado del Estado. El futuro inmediato no luce alentador, pues es probable que la informalidad laboral aumente a cerca del 80% antes de que la economía vuelva a su trayectoria económica precrisis. El cercano panorama electoral ofrece una gran oportunidad para evaluar opciones de política y modificaciones importantes a la legislación y administración laboral peruana. ¿Es posible para el Perú contar con una legislación laboral moderna que concilie un conjunto de derechos laborales fundamentales (para una gran mayoría de sus trabajadores) con la heterogénea realidad empresarial y productiva del país (que se desenvuelve en un mundo cada vez más competitivo y automatizado)? El presente documento tiene como objetivo identificar y analizar algunas de las propuestas que se hayan planteado en los últimos años e iniciativas recientes, a la luz del escenario de la nueva “normalidad” pospandemia.



**Pablo Lavado**  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN  
DE LA UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO



**Gustavo Yamada<sup>1</sup>**  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN  
DE LA UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO

### PALABRAS CLAVE:

empleo, informalidad laboral, legislación laboral, trabajadores independientes

## Introducción

La informalidad laboral constituye uno de los problemas estructurales que enfrenta nuestro país y que la pandemia de COVID-19 ha contribuido a agudizar. Reducirla no depende únicamente del crecimiento económico. Durante el periodo 2004-2013, la economía peruana creció a un ritmo promedio de 6.4% por año, mientras que en el periodo 2014-2019 experimentó un estancamiento, con una tasa de crecimiento promedio igual a 3.2%. A pesar del éxito macroeconómico, la informalidad laboral no ha presentado un cambio significativo: entre 2004 y 2019 apenas se redujo de 79.9% a 72.0%.

En ese contexto, Loayza (2018)<sup>2</sup>

plantea que son tres las razones que explicarían el desmesurado nivel de informalidad en el mercado de trabajo peruano: (i) elevados costos laborales y no laborales; (ii) complejidad del sistema tributario; (iii) excesiva y poco eficaz regulación laboral.

En primer lugar, el Perú es uno de los países con los costos laborales no salariales más altos en Latinoamérica y el Caribe (LAC). Según Alaimo *et al.* (2017),<sup>3</sup> estos costos representan el 67.0% del salario promedio de los trabajadores formales, superior al promedio de los países de LAC (49.0%).

Como segundo punto, el sistema tributario es complejo, lo que se evidencia en la coexistencia

de cuatro regímenes tributarios: el régimen único simplificado (NRUS), el régimen especial del impuesto a la renta (RER), el régimen MYPE tributario (RMT) y el régimen general (RG). Estos presentan diferentes tasas impositivas y distintos niveles de exigencia en cuanto a su administración.

Finalmente, como tercer punto, está la regulación y administración de las relaciones laborales formales. El Perú cuenta con una extensa normativa para manejar las relaciones laborales, los riesgos en el trabajo y atender las enfermedades ocupacionales, y su cumplimiento es costoso y complejo.

<sup>1</sup> Los autores contamos con la excelente colaboración de Renzo Guzmán.

<sup>2</sup> Loayza, N. (2018). *Informality: Why Is It So Widespread and How Can It Be Reduced?* (World Bank Research and Policy Briefs).

<sup>3</sup> Alaimo, V. *et al.* (2017). *Measuring the cost of salaried labor in Latin America and the Caribbean* (IADB Technical Note).

## Opciones de política

Las estrategias de formalización adoptadas por países en desarrollo se enfocan en aumentar los beneficios de la formalidad y disminuir sus costos; asimismo, en reducir los incentivos a la informalidad. Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018)<sup>4</sup> realizan una sistematización de las políticas de formalización adoptadas por diversos países de LAC, agrupándolas en cuatro dimensiones:

- **Simplificación de regímenes tributarios.** Esta dimensión agrupa las medidas orientadas a simplificar los esquemas tributarios de las empresas. Se busca incrementar la recaudación en los pequeños contribuyentes. Las medidas pretenden generar incentivos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, a través de la reducción del costo subyacente para las empresas, y al mismo tiempo, optimizar el

manejo de los recursos públicos de la administración tributaria (Gómez y Morán, 2012; Pecho-Trigueros, 2012; Grushka, 2013; Cetrángolo *et al.*, 2014).<sup>5</sup>

- **Transición a la formalidad mediante la flexibilidad y la protección social.** Esta dimensión busca abordar las interacciones que existen entre la cobertura y suficiencia de la protección social y la incidencia de la informalidad laboral (OIT, 2018).<sup>6</sup> Durante las últimas dos décadas, en LAC se han aplicado diversas medidas para promover la formalización, a través de la flexibilización de los regímenes laborales y el diseño de mecanismos de incentivos para incrementar la cobertura de la protección social (Schwarzer *et al.* 2014; Casanova *et al.* 2016; Hanni *et al.* 2017; Daly, 2018).<sup>7</sup>
- **Formación para inserciones laborales de calidad.** La literatura empírica vincula el bajo

nivel de formación educativa y competencia profesional de los trabajadores con la baja productividad, lo que dificulta que estos se inserten en el mercado laboral formal (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018).<sup>8</sup> Entre las medidas más destacadas en la región, están los institutos de formación profesional (IFP) y las políticas activas de mercado laboral (PAML).

- **Fiscalización laboral.** Los servicios de fiscalización e inspección laboral en LAC han adaptado progresivamente instrumentos para luchar contra el empleo informal y han adoptado innovaciones para mejorar su detección. En particular, los principales pilares de una política de fiscalización laboral efectiva son: (i) fiscalización inteligente, (ii) alineación de incentivos de los fiscalizadores, (iii) acompañamiento a micro y pequeñas empresas (Todolí, 2015; OIT, 2017).<sup>9</sup>

## Recomendaciones

Se plantean 10 medidas, que se enmarcan en tres estrategias, las cuales abordan las interacciones entre los tres principales actores: la empresa, el Estado y el trabajador.

### Estrategia 1. Optimizar la relación empresa-Estado

- **Medida 1: Consolidar los regímenes tributarios vigentes.** La política tributaria debería orientarse hacia la existencia

de un único régimen general de impuesto a la renta y eliminar el RUS y el RMT, o en todo caso, focalizarlos en el segmento considerado en su concepción inicial (por ejemplo,

4 Salazar-Xirinachs, J. y Chacaltana, J. (2018). *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*. Organización Internacional del Trabajo.

5 Gómez-Sabaini, J. y Morán, D. (2012). *Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad* (Serie Macroeconomía del Desarrollo N.º 124). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Pecho-Trigueros, M. (2012). *Regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina* (Documento de trabajo N.º 2-2012).

Grushka, C. (2013). El sistema previsional en Uruguay. Análisis de actualidad y perspectivas de mediano y largo plazo. En Rofman, R. (2013). *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*. Banco Mundial.

Cetrángolo, O. *et al.* (2013). *Desempeño del régimen de Monotributo en la formalización del empleo y ampliación de la protección social* (Documento de trabajo N.º 4). Organización Internacional del Trabajo.

6 Organización Internacional del Trabajo (2018). *Panorama laboral temático 4: Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*.

7 Schwarzer, H. *et al.* (2014). *La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT. El papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe*. Organización Internacional del Trabajo.

Casanova, L. *et al.* (2016). *Dilemas de la protección social frente a la desaceleración económica. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*. Organización Internacional del Trabajo.

Daly, J. (2018). *As the Gig Economy Expands, Our Social Safety Net Shrinks* (Reinvent Future of Work Series).

8 *Op. cit.*

9 Todolí, A. (2015). *El impacto de la Uber economy en las relaciones laborales: los efectos de las plataformas virtuales en el contrato de trabajo*.

Organización Internacional del Trabajo (2017). *Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados* (Informes técnicos OIT Cono Sur N.º 2).

bodegas y pequeños mercados de abastos).

- **Medida 2: Simplificación administrativa para cumplir la normativa laboral.** La normativa laboral es confusa y difícil de cumplir, lo cual genera incentivos claros para la informalidad laboral. Resulta necesario conducir un análisis de impacto regulatorio para simplificar una gran cantidad de procedimientos innecesarios y eliminar otros. Esta simplificación no implica una reducción de los derechos laborales de los trabajadores, sino suprimir las normas que afectan tanto a la empresa como al trabajador y asegurar una mejor dinámica en las relaciones empresa-Estado y empresa-trabajador (Bayraktar, 2016; Fitzpayne *et al.* 2018).<sup>10</sup>
- **Medida 3: Implementar la remuneración integral anual (RIA) para los trabajadores que ganen salarios menores a dos UIT.** La implementación de la RIA surge como una alternativa para distribuir mejor los presupuestos anuales de la contratación formal. La RIA, además del sueldo, incluiría beneficios sociales como la CTS, las gratificaciones y las vacaciones.
- **Medida 4: Fiscalización laboral con un componente de acompañamiento empresarial en lugar de punitivo.** La fiscalización laboral, conducida por SUNAFIL, se concentra en el sector formal y en las empresas más grandes y visibles. Esto implica menores costos de fiscalización para la autoridad laboral, pero genera altos costos esperados de fiscalización para las empresas formales en comparación con las informales. Por ello, es importante avanzar hacia un enfo-

que proactivo de la inspección, fiscalizando los sectores y empresas que tengan una mayor probabilidad de ser formales y de mantenerse operando en el sector formal (OIT, 2017).<sup>11</sup>

- **Medida 5: Facilitar el cumplimiento de la tributación mediante las TIC y la declaración jurada anual del impuesto a la renta.**<sup>12</sup> Esta medida busca facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, a través de procedimientos sencillos y dinámicos, y haciendo énfasis en el uso intensivo de las TIC. Para ello, la SUNAT debe mejorar la eficiencia de sus procedimientos tributarios y de cumplimiento, mediante la adopción de tecnologías que permitan reducir el número promedio de horas al año que una empresa debe dedicar a sus declaraciones de renta. Asimismo, la obligatoriedad de la declaración jurada anual de impuesto a la renta permitirá que el Estado cuente con una



**La normativa laboral es confusa y difícil de cumplir, lo cual genera incentivos claros para la informalidad laboral. Resulta necesario conducir un análisis de impacto regulatorio para simplificar una gran cantidad de procedimientos innecesarios y eliminar otros.**

fuente de información adicional para monitorear el cumplimiento de las obligaciones tributarias (Ali *et al.* 2017; García-Murillo y Vélez-Ospina, 2017).<sup>13</sup>

### Estrategia 2. Mejorar la relación trabajador-Estado

- **Medida 6: Asegurar la protección a los desempleados.** Como medida de protección al trabajador dependiente, se propone optimizar el uso de la CTS como mecanismo de apoyo a la población que ha perdido su empleo. Por ello, se debe facilitar el retiro parcial de los montos de libre disposición de los depósitos de CTS e intereses acumulados, fijando una proporción máxima para el retiro, que sería equivalente al excedente de entre seis a ocho sueldos del trabajador según la evidencia empírica<sup>14</sup> (Marinescu y Skandalis, 2019; Farooq *et al.*, 2020).<sup>15</sup> Por otro lado, para los trabajadores independientes, se sugiere la implementación de un ingreso básico asegurado. Funcionará como medida de protección al desempleo temporal, donde el trabajador pueda recibir una subvención por un periodo determinado. Además, el derecho a acceder a este beneficio se podría renovar cada cierto tiempo.
- **Medida 7: Brindar incentivos a los trabajadores independientes para ser formales.** Para viabilizar este punto, se deben articular las agencias gubernamentales responsables y consolidar los programas e intervenciones que puedan potencialmente beneficiar a los trabajadores independientes. En esa línea, se debe crear el Registro Nacional de Trabajadores Independientes (RNTI). Los trabajadores que pertenezcan

<sup>10</sup> Bayraktar, N. (2016). *Tax simplification and tax efficiency*. EcoMod.

Fitzpayne, A. *et al.* (2018). *Tax Simplification for Independent Workers*.

<sup>11</sup> Op. cit.

<sup>12</sup> Esta medida se aplica tanto para personas naturales como para empresas.

<sup>13</sup> Ali, M. *et al.* (2017). Building fiscal capacity: the role of ICT.

García-Murillo, M. y Vélez-Ospina, J. (2017). ICTs and the informal economy: mobile and broadband roles. *Digital Policy, Regulation and Governance*.

<sup>14</sup> En la actualidad, el trabajador puede retirar el monto excedente de cuatro sueldos de su fondo de CTS.

<sup>15</sup> Marinescu, I. y Skandalis, D. (2019). *Unemployment insurance and job search behavior*.

a dicho registro serán elegibles para ser beneficiarios de servicios empresariales brindados por el Estado, además de acceso a prestaciones de seguridad social (Bertranou y Maurizio, 2011; Casanova *et al.* 2016).<sup>16</sup>

- **Medida 8: Masificar el comprobante electrónico y mecanismo de financiamiento a partir del consumo (cash-back).** Esta medida se puede lograr mediante la ejecución de estrategias para verificar el cumplimiento de las condiciones de emisión de los comprobantes. Por otro lado, esta medida se puede complementar con el *cash-back*, que busca brindar un beneficio en base al consumo. Mediante este método, el pago del impuesto

general de las ventas (IGV) se le devuelve al consumidor o se permite una reducción inmediata para los pagos con medio electrónico, y un porcentaje se destina a un fondo individual de salud y a otro fondo individual de pensiones<sup>17</sup> (Sinyavskaya y Biryukova, 2018; Dasgupta y Kundu, 2019).<sup>18</sup>

### Estrategia 3. Armonizar la relación empleado-empleador

- **Medida 9: Facilitar el intercambio de servicios entre el SIS y EsSalud.** Se propone flexibilizar esta restricción, de modo que las personas puedan tener ambos seguros a la vez. Para evitar la sobrecarga del SIS, EsSalud podría pagar una tarifa previamente deter-

minada al SIS por el servicio de atención prestado a cada asegurado (Cooper y Cuba, 2019).<sup>19</sup>

- **Medida 10: Brindar flexibilidad a los contratos indeterminados.** Se debe modificar el marco legal para permitir el cese individual y/o cambiar la modalidad del contrato de plazo indefinido a temporal por motivos vinculados al desempeño de la empresa. Para ello, se debe incluir la posibilidad de cesar y/o cambiar la modalidad del contrato de un empleado por razones más amplias que la baja productividad y/o falta grave; por ejemplo, reducción significativa en nivel de ventas, desastres naturales, entre otros (Wahba y Assaad, 2017; Kuhlmann y Dey, 2020).<sup>20</sup>

## Hoja de ruta

	Actividad	Actor líder	Actores complementarios
100 días -1 año	• Normativa para restringir el acceso al Régimen Especial de Renta (RER) y Régimen Único Simplificado (RUS)	SUNAT	MEF
	• Análisis de calidad regulatoria y simplificación administrativa de normativa laboral	MTPE	PCM, MEF
	• Normativa para masificar el uso del comprobante electrónico	SUNAT	MEF
	• Nuevo modelo de fiscalización laboral con un componente de acompañamiento empresarial	MTPE	SUNAFIL
	• Diseño de mecanismos de protección a los desempleados	MTPE	PCM, MEF
	• Esquema de incentivos a la formalidad para los trabajadores independientes	MTPE	PCM, MEF, PRODUCE, MINCETUR
5 años	• Proyecto de ley para la implementación de un régimen tributario único	MEF	SUNAT, Congreso de la República
	• Implementación de la remuneración integral anual (RIA)	MEF	PCM, SUNAT
	• Implementación de las TIC para los procedimientos tributarios	SUNAT	PCM, MEF
	• Financiamiento de pensiones a partir del consumo ( <i>cash-back</i> ).	MEF	PCM, SUNAT
	• Normativa para el intercambio de servicios entre el SIS y EsSalud	MINSA	PCM, MEF
• Proyecto de ley para brindar flexibilidad a los contratos indeterminados	MTPE	PCM, MEF, Congreso de la República	

<sup>16</sup> Bertranou, F. y Maurizio, R. (2011). *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. OIT.

<sup>17</sup> La diferencia entre esta medida y la actual aplicación de deducciones de impuestos para personas naturales a partir de las boletas de venta es que el *cash-back* constituye un mecanismo de ahorro de largo plazo para los contribuyentes.

<sup>18</sup> Sinyavskaya, O. y Biryukova, S. (2018). *Possible Measures Aimed at Reducing Informal Employment and Hidden Wages*.

Dasgupta, S. y Kundu, A. (2019). Demand for micro-insurance of health among informal workers: a discrete choice experiment in India. *International Journal of Behavioural and Healthcare Research*, 7(1), 1-19.

<sup>19</sup> Cooper, C. y Cuba, E. (2019). *Reforma para la reducción de la informalidad laboral y el aumento de la productividad*. Estudio elaborado para la Cámara de Comercio de Lima.

<sup>20</sup> Wahba, J. y Assaad, R. (2017). Flexible labor regulations and informality in Egypt. *Review of Development Economics*, 21(4), 962-984.

Kuhlmann, K. y Dey, B. (2020). *Using Regulatory Flexibility to Address Market Informality: A Global Study on Building Inclusive Seed Systems*.



## 3.4 Promoción de las empresas con propósito social y ambiental\*

### RESUMEN

¿Es posible desarrollar políticas públicas para promover el denominado cuarto sector de la economía? Este breve ensayo afirma que están dadas las condiciones para innovar y promover nuevas formas de hacer empresa con una visión integradora, para unir los tradicionales cabos sueltos del desarrollo: economía-sociedad-empresas-ambiente-desarrollo sostenible. Propone también la consolidación legal y real de la denominada “sociedad de beneficio e interés colectivo” (sociedad BIC) como una categoría adicional de las personas jurídicas reguladas por la Ley General de Sociedades. Las sociedades BIC son aquellas que se proponen resolver problemas sociales y ambientales para la comunidad, ciudad, región o país en donde operan, y al mismo tiempo, generar una rentabilidad para sus accionistas. En noviembre del 2020, entró en vigencia la Ley de la Sociedad de Beneficio e Interés Colectivo (Ley N.° 31072), y en el primer trimestre del 2021 se reglamentó. El Ministerio de la Producción, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, está por aprobar los lineamientos para la elaboración del plan estratégico y del informe de gestión de las empresas BIC, los cuales les servirán de guía. Las sociedades BIC pueden cumplir un rol estratégico para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y lograr un régimen económico más resiliente, que integre estándares de calidad ambiental e inclusión social, complementando la labor del Estado.



**Jorge Caillaux**  
SOCIEDAD PERUANA DE  
DERECHO AMBIENTAL



**Claudia Ochoa<sup>1</sup>**  
ESPECIALISTA EN SOSTENIBILIDAD,  
CAMBIO CLIMÁTICO Y MEDIO AMBIENTE

**PALABRAS CLAVE:** Ley BIC, sociedad BIC, beneficio e interés colectivo, cuarto sector, empresas con propósito, sostenibilidad

públicas y privadas, en el marco de la reactivación económica, pueden llevar a un relajamiento de las normas de prevención ambiental, consulta y participación ciudadana, y por lo mismo, a un retroceso en el desarrollo sostenible del país, afectando aún más nuestra resiliencia ante tiempos futuros sumamente difíciles.

A pesar de las dificultades expuestas, existe un claro llamado desde la ciudadanía y algunos líderes políticos para revisar los errores de gestión pública cometidos. Se necesita plantear reformas que nos conduzcan hacia un desarrollo más inclusivo y duradero, enmarcado en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El ecosistema emprendedor social peruano es una pieza clave para implementar las reformas antes indicadas. Ello, además, se complementa con la palpable necesidad de organizar y promover, desde la legislación y las políticas públicas, el crecimiento del denominado “cuarto sector”.

En este breve ensayo, explicaremos la conveniencia de ofrecer un instrumento legal apropiado para dar identidad y ampliar el ámbito de los emprendedores sociales. Asimismo, se busca incluir a nuevos actores capaces de multiplicar la generación de bienes y servicios públicos desde el sector privado, y definir el perfil, características y condiciones que sustentan la constitución y desarrollo de empresas con propósito social y ambiental.

## Introducción

Las decisiones adoptadas en el contexto de la COVID-19 para reanimar y dinamizar la economía afectarán las reservas nacionales y la recaudación tributaria. Estas últimas se han visto menguadas luego

de la implementación de los programas de apoyo a las empresas y la población en general, así como por la paralización de varios sectores de la economía. En el Perú, como en muchos otros países, es muy probable que las inversiones

\* Este resumen está basado en el documento desarrollado en el marco de los proyectos *Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno* y *Las empresas con propósito y la regulación del cuarto sector en Iberoamérica*. Este último fue auspiciado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el International Development Research Centre (IDRC) de Canadá.

<sup>1</sup> Nota de los autores: Debido a la reciente aprobación y promulgación de la Ley de la Sociedad de Beneficio e Interés Colectivo (octubre-noviembre de 2020), así como la publicación de su reglamento (febrero de 2021), se tuvo que adecuar el texto de este documento. No se ha podido incluir en el contexto el grave impacto sociopolítico de la vacancia del presidente Martín Vizcarra, aprobada por el Congreso de la República el 9 de noviembre de 2020, ni reflexiones sobre el desempeño del presidente Francisco Sagasti.

## Opciones de política

**H**emos priorizado la Ley de la Sociedad de Beneficio e Interés Colectivo (en adelante Ley BIC)<sup>2</sup> como la principal propuesta de política a discutir. Se complementa con otras políticas públicas, referidas a compras, comercio justo, economía circular y prácticas de gestión ambiental sostenibles (ecoeficiencia, innovación tecnológica, cambio climático, etc.).

La Ley BIC promueve a la sociedad BIC como una nueva categoría societaria híbrida, donde convergen tanto los elementos de una sociedad comercial normal o tradicional (cuya actividad se define en su objeto social) y los elementos de un emprendimiento social y ambiental (cuyo propósi-

to se precisa en el mismo estatuto de la sociedad), integrándose en un modelo de negocio de impacto positivo.

Los tres elementos esenciales que otorgan identidad a una sociedad BIC son: (i) el propósito de beneficio definido junto al objeto social; (ii) los deberes y protecciones ampliados de los direc-



**La sociedad BIC agrega a su objeto económico el alcanzar al mismo tiempo un propósito social y ambiental.**

tores o administradores (que alinean la gestión de la empresa con su propósito de beneficio); (iii) la obligación de aplicar prácticas de transparencia organizacional, incluyendo la publicación de reportes anuales de evaluación de la gestión, elaborados por un tercero independiente y asociados a la consecución del propósito elegido. La sociedad BIC agrega a su objeto económico, destinado a la generación de ganancias o utilidades para sus accionistas, el alcanzar al mismo tiempo un propósito social y ambiental.

La Ley BIC regula una categoría independiente y adicional a los tipos societarios previstos en la Ley General de Sociedades (LGS) y el Código Civil. Por lo mismo, cualquiera de los tipos societarios que se encuentran regulados pueden adecuarse a la Ley BIC y adquirir la categoría de sociedad BIC.

## Recomendaciones

**L**a Ley BIC es solamente un vehículo que otorgará identidad a un tipo de emprendimiento integral, inclusivo, con foco en el subsistema en el que operará. La pretensión es que las sociedades BIC, poco a poco, generen su propio espacio en el sector empresarial y comiencen a distinguirse por su visión y acción integradora o regeneradora, muchas veces complementando programas de desarrollo local, regional o de ámbito nacional que requieren mayor dinamismo.

Nuestras recomendaciones para crear un subsector empresarial marcado por propósitos BIC son las siguientes:

- Desarrollar una estrategia de difusión, comunicación y capacitación, tanto de funcionarios públicos como de gremios empresariales, universidades,

medios de prensa y colegios profesionales, entre otros. El objetivo es explicar el sentido de la Ley BIC y la importancia de vitalizar el emprendimiento social y ambiental en el país desde las empresas mismas.

- Se recomienda que tanto PRODUCE como el MINAM realicen una evaluación de opciones de política que conecten en-

Los tres elementos esenciales que otorgan identidad a una sociedad BIC son (i) el propósito de beneficio definido junto al objeto social; (ii) los deberes y protecciones ampliados de los directores o administradores; y (iii) la obligación de aplicar prácticas de transparencia organizacional.

tre sí lo que viene sucediendo a nivel nacional, regional e internacional en materia de los ODS y el Plan Nacional de Competitividad y Productividad. La idea es articular programas y proyectos que incluyan a esta nueva categoría de empresas BIC, para aportar a la reducción de las brechas referidas al trabajo decente y crecimiento económico, producción y consumo responsable, así como salud y bienestar, en el marco de la reactivación económica.

- Convocar y trabajar con la SUNAT para regular la forma en que los gastos, asociados al cumplimiento del propósito social y ambiental de una sociedad BIC, sean considerados como deducibles de la renta que puede ser gravada con el impuesto a la renta. La idea es que una sociedad BIC pueda competir en

<sup>2</sup> La Ley de la Sociedad de Beneficio e Interés Colectivo fue promulgada por el Poder Ejecutivo (Ley N.° 31072) y se publicó en el diario *El Peruano* (24.11.20).



**La pretensión es que las sociedades BIC generen su propio espacio en el sector empresarial y comiencen a distinguirse por su visión y acción integradora o regeneradora, muchas veces complementando programas de desarrollo local, regional o de ámbito nacional que requieren mayor dinamismo.**

igualdad de condiciones con cualquier otra persona jurídica que percibe rentas de tercera categoría. Es una consideración razonable y equitativa que significaría el reconocimiento del Estado a aquellas empresas que generen —junto a beneficios para sus socios o accionistas— beneficios sociales y ambientales; es decir, una renta social derivada de los impactos positivos que proveen.

- Avanzar hacia una definición, regulación y puesta en práctica

de las compras públicas sostenibles. Esto es parte de una agenda común e integradora de todo el sector público, basada en reconocer el poder de los negocios (de las empresas BIC) en la consecución de objetivos sociales y ambientales.

- COFIDE podría también ser un ente importante para el desarrollo del cuarto sector. En efecto, los sectores estratégicos de la economía peruana, como el agrícola, textil, energético, pesquero, forestal, tu-

rístico, culinario, entre otros, podrían ser evaluados por COFIDE como protagonistas de un proceso de cambio en la forma de organizar los modelos de negocios para incluir en ellos fines sociales y ambientales, adoptando la figura de la sociedad BIC.

Las recomendaciones acá reseñadas quedan plasmadas en la hoja de ruta descrita en el siguiente apartado.

## Hoja de ruta 100 días

Autoridades/ actores estratégicos	Objetivos	Actividades
PRODUCE, MINJUS e INDECOPI; universidades, gremios, Colegio de Abogados, ONG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difundir la Ley BIC en el sector privado e integrar distintos actores al proceso participativo de reglamentación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar eventos, seminarios, conversatorios y espacios educativos en los cuales se pueda compartir información sobre la Ley BIC y sus beneficios.</li> <li>• Elaborar materiales didácticos que permitan conocer la importancia de la Ley BIC, así como promover el reconocimiento de las sociedades BIC.</li> </ul>
SUNARP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regular la inscripción o anotación de la categoría societaria BIC en el Registro de Personas Jurídicas de la SUNARP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar lineamientos y directivas para la inscripción de las sociedades BIC.</li> <li>• Socializar los lineamientos y directivas en coordinación con las autoridades que reglamentan la Ley BIC.</li> </ul>
PRODUCE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir a las sociedades BIC dentro de las opciones jurídicas disponibles, en sus distintos programas y proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar otros concursos, programas o iniciativas estatales que puedan incluir como opción a las sociedades BIC.</li> <li>• Promover la importancia de la participación de las sociedades BIC en la implementación de la hoja de ruta de economía circular en el sector industrial.</li> </ul>

# 1 año

Autoridades/ actores estratégicos	Objetivos	Actividades
PRODUCE, MINJUS, INDECOPI y otras entidades; gobiernos regionales y locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover la Ley BIC entre las autoridades regionales y locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar eventos, conversatorios y espacios educativos en los cuales se pueda compartir información sobre la Ley BIC y sus beneficios.</li> <li>Elaborar materiales didácticos que permitan conocer la importancia de la Ley BIC y sus beneficios.</li> </ul>
PRODUCE, MINJUS, MINCETUR, MINAM y otros ministerios	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRODUCE y MINAM: Desarrollar oportunidades para realizar actividades con sociedades BIC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluar los programas de promoción que dirigen PRODUCE, MINAM y otros sectores productivos para definir la forma de integrar a las sociedades BIC en el ámbito de sus respectivas políticas.</li> <li>Desarrollar lineamientos que orienten a los emprendedores para identificar su propósito y ofrecer un portafolio de iniciativas que les permitan generar alianzas estratégicas con entidades públicas y otros aliados.</li> <li>Promover financiamientos y oportunidades con la cooperación internacional.</li> </ul>
INDECOPI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regular la pérdida de categoría jurídica societaria por infracciones a las normas de libre competencia y defensa del consumidor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar eventos y talleres con funcionarios de INDECOPI para explicar los alcances de la Ley BIC.</li> <li>Capacitar al sector empresarial sobre las conexiones entre las normas de libre competencia y defensa del consumidor; asimismo, sobre el sistema de infracciones que serán aplicadas a las sociedades BIC que incumplan la Ley BIC.</li> </ul>

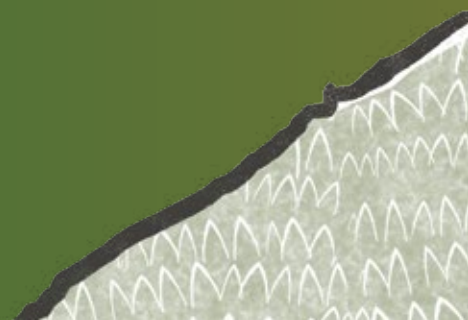
# 5 años

Entidades bancarias y otras similares	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incentivar el diseño de productos financieros que promuevan la inversión en sociedades BIC o en proyectos liderados por ellas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar eventos, seminarios y conversatorios en los cuales se pueda compartir información sobre la Ley BIC y sus beneficios.</li> <li>Difundir casos internacionales con productos financieros diseñados para promover las inversiones en sociedades BIC.</li> </ul>
Ministerios y organismos adscritos; gobiernos regionales y locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar lineamientos generales de las compras sostenibles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitar sobre las compras sostenibles lideradas por autoridades gubernamentales.</li> <li>Implementar programas o proyectos que permitan integrar a las sociedades BIC en compras sostenibles.</li> <li>Realizar eventos de difusión en los que se compartan experiencias nacionales e internacionales de compras sostenibles que involucren sociedades BIC.</li> </ul>
Universidades, centros de investigación y otros similares	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar la investigación y publicación de estudios sobre el cuarto sector de la economía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar eventos, seminarios y conversatorios en los cuales se pueda compartir información sobre el desarrollo y potencialidades del cuarto sector.</li> <li>Diseñar e implementar programas de becas y financiamiento para la investigación sobre el cuarto sector.</li> </ul>

# 4.

## Desarrollo y ambiente

La dimensión ambiental es un factor clave para el desarrollo social y económico. Para asegurar el crecimiento verde del país es fundamental conservar y usar de manera sostenible los recursos naturales, proteger la biodiversidad y a sus defensores, y repensar la relación de las ciudades con su entorno.







**PERU**  
**DEBATE 2021**  
Propuestas hacia un mejor gobierno



## 4.1

# Desarrollo rural y seguridad alimentaria

### RESUMEN

Una política de desarrollo rural y seguridad alimentaria tiene como eje al pequeño productor agropecuario familiar. Su objetivo es lograr procesos de desarrollo en territorios rurales, así como de crecimiento simultáneo (virtuoso) de la producción y del bienestar de las familias, particularmente de los productores de alimentos. Además, busca la protección de la calidad de los recursos y del ambiente. Ello se puede lograr a través del incremento de los activos (tangibles e intangibles), del aumento de infraestructuras y servicios que potencian la valorización de esos activos, y de la mejora en la dotación y calidad de los servicios básicos y sociales de los centros poblados rurales. Una política así orientada no puede ser sectorial. Al contrario, requiere los aportes técnicos y presupuestales de diversos sectores que actúen concurrente y articuladamente. Para lograrlo, se necesita de una decisión política del más alto nivel, que logre romper inercias sectoriales del Estado, del acompañamiento de un consejo con representantes de sociedad civil que vigilen su continuidad y de un diseño de gobernanza intersectorial e intergubernamental.



**María Isabel Remy**  
Instituto de Estudios Peruanos

### PALABRAS CLAVE:

ruralidad, desarrollo agropecuario, seguridad alimentaria, intersectorialidad

## Introducción

El presente documento sustenta una política de desarrollo de los territorios rurales con énfasis en la agricultura familiar campesina, productora de alimentos, y en la protección del ambiente. Los territorios rurales son los espacios donde la actividad de las personas asegura la mayor parte de una gama extremadamente variada de alimentos para el conjunto de la población nacional. Por ello, juegan un rol de primer orden en la seguridad alimentaria y en el desarrollo de otros sectores, como la gastronomía y el turismo, además de su papel tradicional en la provisión de insumos y de productos exportables.

El actor central de la sociedad y la economía rural es el pequeño agricultor familiar. El 74% de la población activa en centros po-

blados rurales desarrolla su actividad en el rubro de agricultura, ganadería, pesca y silvicultura. Además, el 85% de los agricultores residentes de áreas rurales labora en unidades pequeñas; es decir, de menos de cinco trabajadores.



**Los territorios rurales son los espacios donde la actividad de las personas asegura la mayor parte de una gama extremadamente variada de alimentos para el conjunto de la población nacional.**

Estas sociedades rurales de pequeños emprendimientos, que aseguran la producción de la mayor cantidad y variedad de alimentos que consume la población nacional, son espacios de alta pobreza. La incidencia de la pobreza rural se mantiene alta (40.8%) y probablemente se ha incrementado como efecto de la crisis desatada por la pandemia de la COVID-19. El sector económico que concentra la mayor proporción de pobreza y pobreza extrema en el país es agricultura, ganadería, pesca y silvicultura. En 2019, el 54% de las personas en situación de pobreza y más del 90% en situación de pobreza extrema se dedicaban a estas actividades.

Esta precariedad persistente corresponde a lo que se ha llamado “trampas de pobreza”, de-

finidas como situaciones en las que colectivos (no individuos aislados) no logran salir de la de pobreza, debido a las características de sus territorios: débil provisión de servicios, débil capital natural no mejorado con inversiones, escasa infraestructura de comunicaciones y de conectividad en general, distancia a mercados, servicios sociales de mala calidad, etc. Diversas investigaciones han mostrado que son las inversiones concurrentes, no fragmentadas o dispersas, en infraestructura pública y social, las que tienen efectos sobre la calidad de vida de las personas y los poblados rurales.

Finalmente, la situación de las variables que inciden en la productividad de los productores agrarios es crítica. El último censo reveló que el nivel de fragmentación de las parcelas de pequeños agricultores se ha incrementado y el tamaño promedio de sus unidades agropecuarias ha disminuido. Mostró también que el 91% de pequeños productores no había recibido ninguna asistencia técnica; mientras que el 76% señaló como razón principal, para decidirse por un cultivo, que siempre ha sembrado lo mismo o que se trata de un cultivo de bajo costo, lo cual es consistente con la ausencia de asistencia técnica, servicios de información e incluso de crédito. Es dramática también la ausencia de controles que protejan la calidad de los recursos (tierra y agua) y los ecosistemas; asimismo, de estrategias que fortalezcan la resiliencia y adaptación de las prácticas productivas al cambio climático.

A pesar de su importancia como población (más de dos millones de familias, poco más del 20% de la PEA) y como soporte de la seguridad alimentaria, el Estado peruano ha priorizado en sus políticas promocionales a la gran propiedad agropecuaria para exportación y ha dejado a su suerte este sector.

## Opciones de política

**U**na política de desarrollo rural, incluso orientada a fortalecer la capacidad nacional para producir alimentos, no puede ser una política sectorial y requiere del concurso de diversos sectores.

La política de desarrollo rural y seguridad alimentaria tiene como objetivo lograr procesos de progreso en territorios rurales; entre ellos, favorecer el crecimiento simultáneo (virtuoso) de la producción y del bienestar de las familias de los productores y trabajadores, particularmente de los productores de alimentos, sin dejar de lado la protección de la calidad de los recursos y del ambiente.

El primer objetivo específico es incrementar la dotación de activos, tangibles e intangibles, de las familias de pequeños agricultores, lo que se puede lograr a través de:

- Mejora de las capacidades técnicas y los conocimientos de los pequeños agricultores, lo que supone implementar programas de capacitación,



**La política de desarrollo rural y seguridad alimentaria tiene como objetivo lograr procesos de progreso en territorios rurales; entre ellos, favorecer el crecimiento simultáneo (virtuoso) de la producción y del bienestar de las familias de los productores y trabajadores, particularmente de los productores de alimentos.**

asistencia técnica, escuelas de campo, difusión de información, así como facilitar adaptaciones tecnológicas de innovaciones.

- Mejora en la dotación y calidad de sus activos físicos y naturales, a través de equipamiento de riego en parcela, ampliación de frontera por rehabilitación de andenes, protección de laderas, equipamiento agrícola, fitotoldos, siembra y cosecha de agua, microrreservorios (infraestructura natural, no siempre gris), etc.

El segundo objetivo específico es incrementar la rentabilidad (los factores de valorización) de los activos familiares, lo que se puede lograr a través de:

- Mejora en la dotación de activos públicos en los territorios rurales, a través del incremento de cobertura y calidad de caminos vecinales, telefonía, conectividad y electrificación en centros poblados rurales, así como de la ampliación y optimización de la disponibilidad de agua de riego.
- Mejora de los servicios económicos, lo que supone asesoría para la conexión con mercados y empresas, información sobre precios, certificación de semillas, seguros frente a desastres y, particularmente, ampliar la cobertura de los servicios financieros con productos adaptados a la pequeña agricultura familiar.
- Mejora de las capacidades de acción colectiva a través de incentivos a la asociatividad y formalización de organizaciones empresariales.

El tercer objetivo específico es incrementar la dotación y calidad de servicios básicos y sociales en los centros poblados rurales, lo que se puede lograr a través de:

- Producción de condiciones favorables de habitabilidad en los territorios rurales, que mejoren la calidad de vida de sus poblaciones y sus recursos (ampliación del Programa Nacional de Saneamiento Rural, incluyendo medidas de mejora y control de la calidad del agua, y ampliación de sistemas de procesamiento de aguas servidas y de residuos sólidos en “ciudades rurales”).
- Diseño e implementación de formas de acceso, en condiciones de ruralidad, a servicios de calidad, como educación secundaria de alto nivel y salud. Además, se requieren servicios de movilidad escolar a secundarias rurales de alto rendimiento, o educación secundaria en alternancia o internado escolar, y sistemas de atención rural de emergencias de salud.
- Diseño e implementación de una red de escuelas técnicas (reconversión de los institutos tecnológicos).

## Recomendaciones

**P**ara implementar la política, se necesita:

- **Decisión política.** Una política de desarrollo rural y seguridad alimentaria, con protección del ambiente, requiere de una decisión política firme porque debe cambiar inercias sectoriales del Estado, y porque necesita mantenerse sostenidamente en el tiempo. Para garantizar la permanencia de la política, se constituiría un consejo con representantes de la sociedad civil.
- **Un diseño institucional intersectorial.** Conformar un Subgabinete de Desarrollo Rural, integrado por los Ministerios de Agricultura (que funcionaría como ente coordinador e instalaría una Dirección Ejecutiva), Desarrollo e Inclusión Social, Ambiente y Transportes y Comunicaciones. Dicho subgabinete tomaría decisiones sobre las metas y los criterios de selección de las provincias a ser conjuntamente intervenidas, así como de los programas presupuestales de sus ministerios que entrarían a una ejecución articulada.
- **Un diseño institucional con una estructura descentralizada que integre a los gobiernos regionales.** Estos constituirían un Comité Regional de Desarrollo Rural, integrado por las Gerencias de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social y los órganos descon-

centrados de los ministerios del subgabinete. Este Comité Regional prepararía el plan de intervención en las provincias, de acuerdo al tipo de agricultura familiar predominante y generaría tres subcomisiones, una por objetivo: (i) de mejora sostenible de los activos de



### Una política de desarrollo rural y seguridad alimentaria, con protección del ambiente, requiere de una decisión política firme.

Para implementar la política de desarrollo rural y seguridad alimentaria se necesita (i) decisión política, (ii) un diseño institucional intersectorial, (iii) un diseño institucional con una estructura descentralizada que integre a los gobiernos regionales, (iv) considerar el ámbito de planeamiento y de ejecución, (v) mejor ejecución del presupuesto, (vi) alianzas y —en el corto plazo— (vii) definir con más claridad la manera de operar del Programa de Garantía del Gobierno Nacional para el Financiamiento Agrario Empresarial y de AgroBanco.

las unidades familiares agropecuarias; (ii) de mejora de los factores de valorización de los activos de las familias (infraestructura, servicios económicos); (iii) de mejora de la calidad y dotación de servicios básicos rurales. Cada subcomisión integraría a los directores regionales correspondientes y a representantes de los órganos desconcentrados, incluyendo los demás sectores.

- **Considerar el ámbito de planeamiento y de ejecución.** Este ha de ser la provincia, en tanto espacio de articulación de los territorios rurales con los mercados, espacio de planeamiento de infraestructura de vialidad y de servicios y espacio de gestión ambiental. En cada provincia donde se actúa, se requiere realizar una caracterización actualizada de sus principales rasgos y carencias, y un plan operativo con una selección específica de líneas de intervención y presupuestos, y secuencias de intervención en los distritos o zonas. Se elaboraría en sesiones estratégicas con la presencia del alcalde provincial y representantes de los agricultores de la provincia. Los alcaldes provinciales quedan a cargo de supervisar que los sectores cumplan los acuerdos y remiten sus informes de seguimiento tanto al gobierno regional como al subgabinete.



- **Mejor ejecución del presupuesto.** Los recursos de la política y sus planes son categorías presupuestales vinculadas a los objetivos en varios sectores. En 2019, hubo 18 categorías presupuestales con 19,000 millones de soles de presupuesto institucional modificado, que se ejecutaron de manera fragmentaria, dispersa y discrecional. Se trata de lograr una ejecución ordenada, concurrente y coordinada entre los sectores y los gobiernos descentralizados. Solo combinando los sectores, otorgando responsabilidades a los órganos descentralizados de gobierno y abriendo el espacio para que los propios beneficiarios intervengan en las decisiones, podrá llevarse adelante una política de desarrollo rural.
- **Alianzas.** El subgabinete, en interacción con los gobernadores regionales, propondría a futuro qué nuevos programas presupuestales se requieren. Para ello, incluso para operar articuladamente los actuales en el corto plazo, será importante tener una alianza con el Ministerio de Economía y Finanzas. Para evaluar el diseño de gestión descentralizada y fortalecer la capacidad de los alcaldes provinciales, una alianza con la Presidencia del Consejo Ministros (Secretaría de Descentralización) será necesaria.
- En el cortísimo plazo, **definir con más claridad la manera de operar del Programa de Garantía del Gobierno Nacional para el Financiamiento Agrario Empresarial y de AgroBanco.** De esta manera, se podrán introducir productos financieros adaptados a los pequeños productores y sostener la próxima campaña agrícola. Un agro en decadencia difícilmente podrá enfrentar un proceso de cambio.

## Hoja de ruta

Lanzar una política de desarrollo rural y seguridad alimentaria, al inicio de un nuevo gobierno, es ideal porque introducirá desde el principio nuevas formas de actuar que rompan las inercias hacia la sectorialización del Estado. Además, podrá mantenerse durante cinco años, lo que permitirá consolidarla en una siguiente gestión, una vez que se evalúen y se analicen los resultados.

### 100 días

En los primeros 100 días, es posible implementar un diseño institucional de gobernanza intersectorial e intergubernamental, mediante la creación del Subgabinete de Desarrollo Rural. En ese periodo, puede contarse ya con el equipo básico de la Dirección Ejecutiva que empiece sus funciones. Debe estar también convocado, por decreto supremo, el organismo de la sociedad civil a cargo del acompañamiento de la política.

A lo largo del primer año, se requiere:

- Haber seleccionado las categorías presupuestales que se incorporarán a la estrategia de intervención articulada y concurrente.
- Haber coordinado con un conjunto de gobiernos regionales la implementación de la política. Los gobiernos regionales involucrados habrán constituido, antes de finalizado el primer año, sus Comités Regionales de Desarrollo Rural, así como los subcomités por objetivo específico.
- A final del primer año, se contará con un conjunto de provincias seleccionadas y se habrán realizado la caracterización y los primeros planes operativos, ejecutando las categorías presupuestales involucradas. Desde el inicio, se elaborarán líneas de base para los tres objetivos específicos.
- Estarán elaborados los indicadores. Además, un semáforo de alerta sobre cumplimiento de compromisos sectoriales y regionales estará en manos de los alcaldes provinciales para el seguimiento de la política.
- Estarán incorporadas, en el presupuesto de 2022, las modificaciones adaptativas a la política, como la ampliación del presupuesto de las categorías presupuestales 0042 (Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario), 0089 (Reducción de la degradación de los suelos agrarios), 0118 (Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales-Haku Wiñay) y 0121 (Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado).

### 1 año

Al quinto año, se tendrá implementada la política en 20 gobiernos regionales, y constituirá una manera habitual de operar los programas presupuestales con incidencia en el desarrollo sostenible de los territorios rurales (no un piloto, una política nacional). Asimismo, se dispondrá de una evaluación de resultados, de manera que se identifiquen correctivos a ser implementados en el próximo gobierno.

### 5 años



## 4.2 Política ambiental y del cambio climático

### RESUMEN

El presente documento identifica los principales problemas en la concepción, diseño e implementación de las políticas públicas, de alcance nacional, en materia ambiental y de cambio climático. Las evalúa desde sus especificidades y puntos de encuentro. A partir de este diagnóstico, plantea recomendaciones para la mejora de dichas políticas, las cuales pueden ser incorporadas en los planes de gobierno de los partidos políticos y en el debate electoral de las elecciones generales de 2021, así como en las políticas públicas que, sobre la materia, implementen las nuevas autoridades en el periodo 2021-2026. El documento incorpora en su análisis un enfoque de derechos y la necesidad de cerrar brechas sociales y culturales, tomando en consideración el contexto de la pandemia de la COVID-19 y sus impactos en el futuro inmediato del país.



**Ivan Lanegra<sup>1</sup>**  
Asociación Civil  
Transparencia

### PALABRAS CLAVE:

política pública, ambiente, cambio climático, desarrollo sostenible

## Introducción

Desde la última década del siglo XX, el Estado peruano empezó a formular e implementar políticas ambientales explícitas, inspiradas en el paradigma del desarrollo sostenible y en una visión sistémica del ambiente y sus recursos. El desarrollo de estas políticas está ligado a diversos procesos internos (conflictos sociales frente a riesgos o deterioros ambientales, eventos de contaminación de gran impacto mediático, iniciativas de la burocracia ambiental, etc.), como a otros de alcance internacional e incluso global (tratados internacionales multilaterales en materia ambiental, tratados y políticas de integración comercial, acceso al financiamiento de la banca de desarrollo y al sistema financiero internacional, etc.). Se debe notar que, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, las decisiones no siempre han involucrado a los actores relevantes, en particular a los más vulnerables, quienes son los más impactados por el deterioro ambiental y por el cambio climático.

No hay consenso sobre la evaluación de los avances en la sociedad peruana. Mientras un sector percibe la política ambiental como débil en sus exigencias e implementación (actores que suelen estar ligados a quienes soportan los efectos ambientales negativos de las actividades

productivas y organizaciones de la sociedad civil cuya agenda principal es la conservación ambiental y la crisis climática), otro grupo la califica de excesiva en sus exigencias y de engorrosa implementación, cuestión denominada coloquialmente como “tramitología”. Estos últimos actores —que suelen estar cerca de quienes reciben los beneficios de las actividades extractivas— alegan que las políticas públicas ambientales reducirían la competitividad de las actividades productivas formales. Y, desde ambos lados, se señala la poca efectividad de muchas políticas públicas ambientales, aunque visibilizando diferentes dimensiones de dicha ineficacia en consideración a los intereses descritos. Asimismo, un amplio sector económico (tanto formal como ilegal) actúa —en distinta medida— fuera de dichas políticas públicas, evadiendo los intentos por regular o formalizar sus actividades.

Aunque hay resultados relevantes en la política ambiental, incluyendo el campo de la evaluación ambiental, la fiscalización, el manejo de los recursos hídricos, los bosques y las áreas naturales protegidas,<sup>2</sup> los logros resultan aún insuficientes para resolver satisfactoriamente los principales problemas medioambientales y climáticos. Un factor clave que explica esta situación es el modelo de desarrollo muy dependiente

1 El autor agradece a la licenciada en Sociología Tania Daniela Gómez Perochena por el apoyo brindado en la preparación de este documento de política.

2 Nos referimos a la creación de instituciones como el Ministerio del Ambiente (2008), el OEFA (2008), el SERNANP (2008), la ANA (2009) y el SENACE (2012), o a la generación de instrumentos como los recogidos en la Ley de la Consulta Previa (2011), la Evaluación Ambiental Global, entre otras normas.

de las actividades extractivas, priorizado e impulsado por las élites económicas nacionales e internacionales en un contexto de gran desigualdad social. Esto ha generado condiciones e incentivos que han limitado la capacidad de regulación, gestión y sanción en materia ambiental, así como la planificación y el ordenamiento territorial en el país. Todo esto ha contribuido a la persistencia de impactos ambientales, socia-



### Las políticas ambientales y climáticas deben mejorarse progresiva y continuamente para así contribuir al bienestar y desarrollo colectivo del país.

les y culturales significativos del sector extractivo (legal, formal e informal, así como de gran, mediana y pequeña escala). En este contexto, resulta sumamente difícil poder articular las políticas sectoriales —en particular, la de los sectores productivos— con las políticas ambientales; asimismo, incluir las preocupaciones y demandas de los sectores más vulnerables al deterioro ambiental o al cambio climático en su diseño e implementación.

De forma paralela, la política climática ha logrado avances importantes en la adopción de normativas internacionales y nacionales, sobre todo con la firma del Acuerdo de París (2016) y con la Ley Marco sobre el Cambio Climático (2018). No obstante, el desafío de la implementación es un tema pendiente. En el campo de la adaptación, los avances también se han mostrado escasos. Los devastadores efectos del fenómeno de El Niño, en marzo del 2017, y la insuficiente respuesta del Estado son un punto de inflexión en el reconocimiento del deficiente

progreso en adaptación al calentamiento global, lo cual evidencia la urgencia de una política climática más potente.

Transitar hacia la sostenibilidad requeriría dejar progresivamente un modelo que prioriza la extracción de los recursos primarios, modificar la matriz energética —hacia energías renovables—, y transformar los patrones sobre la ocupación del territorio y sobre el uso de los recursos naturales en cada sector, nivel de gobierno y ámbito socioeconómico; de igual manera, cambiar los patrones de consumo de la sociedad hacia bienes y servicios sostenibles y en condiciones de mayor equidad. Las débiles capacidades sociales y del Estado para aplicar tanto las políticas ambientales como los nuevos objetivos climáticos, a todo nivel, hacen muy difícil abordar estos ambiciosos objetivos, por lo que es indispensable un enfoque gradual.

La respuesta estatal a los retos nacionales y globales, que surgen del continuo deterioro de los ecosistemas y de las condiciones ambientales que rodean a las personas, es crítica, pues de ella depende el bienestar de la población —especialmente de los sectores vulnerables—. Por tal razón, el cierre de brechas sociales y culturales no puede ser sostenible sin atender los problemas ambientales, y sin políticas adecuadas frente al cambio climático. Asimismo, se debe reconocer el lugar prioritario de los ecosistemas peruanos en los esfuerzos globales por la conservación de la biodiversidad, así como en la lucha frente al cambio climático, teniendo presente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del 2030. En suma, tanto por necesidades internas como globales, las políticas ambientales y climáticas deben mejorarse progresiva y continuamente para así contribuir al bienestar y desarrollo colectivo del país.

## Opciones de política

A partir del análisis de los principales problemas, los avances en las políticas públicas y las condiciones de gobernanza existentes, recomendamos las siguientes medidas:

- **Mejorar el diseño de las políticas ambientales y climáticas.** Perfeccionar los procesos de diseño de la política ambiental —o de las estructuras de toma de decisión—, mostrando mayor claridad en la relación entre los objetivos de política, los instrumentos y los procesos de implementación. Asimismo, se debe generar un marco de monitoreo y evaluación permanente de la política, con amplia participación pública, y fortalecer la investigación y gestión de la información para el diseño de políticas basadas en evidencia.
- **Fortalecer las capacidades de las autoridades ambientales.** Incrementar las capacidades de rectoría del Ministerio del Ambiente (MINAM), otorgándole autonomía en la definición de las normas ambientales, y competencias en la gestión de los bosques naturales y las cuencas hidrográficas. Fortalecer también a las demás autoridades ambientales en su capacidad de aplicar instrumentos, en particular los de evaluación y fiscalización medioambiental. Del mismo modo, revisar el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- **Diálogo y participación.** Priorizar el diálogo como vía para la atención de los conflictos socioambientales. La adhesión al Acuerdo de Escazú permitirá fortalecer las políticas de información, participación y transparencia —en particular para los grupos más vulnerables—, así como garantizar

los derechos de los defensores ambientales.

- **Descentralización ambiental.** Desarrollar una política explícita sobre descentralización. Dicho proceso debe tener como condición esencial la previa generación de capacidades y el fortalecimiento de las funciones de rectoría (y coordinación). Respecto de las funciones transferidas en la actualidad, establecer un programa específico de apoyo a la generación de capacidades.
- **Sector extractivo.** Implementar las recomendaciones —en particular sobre el sector extractivo— de la Evaluación de desempeño ambiental, de la OCDE y CEPAL, y los consejos en materia ambiental y social de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible. Además, crear un programa para la atención de los pasivos ambientales subsistentes, priorizando los que generan impactos más graves. Asimismo, desarrollar un programa de compensaciones a las personas perjudicadas por los pasivos ambientales, así como por desastres y graves accidentes ambientales, en particular aquellos que afectan a la población más vulnerable.
- **Ordenamiento territorial.** Dictar la Ley de Ordenamiento Territorial, lo cual implica desarrollar una política explícita de ordenamiento que articule y dé coherencia a diversas políticas territoriales existentes: forestal, áreas naturales protegidas, cuencas hidrográficas, bahías y ecosistemas marino-costeros, pueblos en aislamiento y contacto inicial, concesiones sobre recursos naturales, zonificación urbana, etc. Probar la política a través de pilotos en las áreas con mejores condiciones iniciales.
- **Ambiente y competitividad.** Establecer un programa nacional que, en alianza con el sector privado, permita identificar y promover oportunidades para ligar competitividad, in-



**La adhesión al Acuerdo de Escazú permitirá fortalecer las políticas de información, participación y transparencia —en particular para los grupos más vulnerables—, así como garantizar los derechos de los defensores ambientales.**

versión en tecnología y mejora ambiental (economía verde, economía circular, economía baja en carbono, transición energética, etc.). Vincular el programa con una estrategia de diversificación productiva y fortalecer las herramientas de integración de las políticas públicas con los objetivos ambientales.

- **Lucha contra la corrupción y prevención del crimen en materia ambiental.** Revisar las políticas en esta línea. Es necesario asignarles mayores recursos y articularlas a los esfuerzos generales de promoción de la integridad en el Estado. También se ha de fortalecer al Ministerio Público, así como la capacidad del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para apoyar dicho trabajo, incluyendo su capacidad para asistir a otras entidades con responsabilidades en la fiscalización ambiental.
- **Política ambiental urbana.** Establecer una política ambiental urbana explícita que reconozca los vínculos de las ciudades con lo rural y los servicios ambientales. Se necesita definir un ente regulador para la gestión de los residuos urbanos, dictar la Ley de Aire Limpio, y crear un programa nacional que establezca incentivos para la ampliación de

las áreas verdes y brinde apoyo a los gobiernos locales para mejorar su gestión. Asimismo, se requiere combatir la ocupación ilegal de tierras o los cambios de zonificación irregulares que, entre otros efectos, deterioran ecosistemas valiosos que rodean las ciudades. Concretar las inversiones previstas y canalizar nuevas, en materia de saneamiento urbano, en particular en lo que concierne al tratamiento de aguas residuales y a las acciones de reaprovechamiento de dichas aguas.

- **Política climática.** Implementar las medidas previstas por el Perú, en el marco del Acuerdo de París, en materia de mitigación y adaptación al cambio climático (contribuciones nacionalmente determinadas), articulando ambos conjuntos de medidas a una estrategia más amplia de transformación de la economía y de la sociedad. Además, implementar el Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático, y asignar recursos adicionales que permitan mejorar el posicionamiento del Perú en el escenario internacional sobre el calentamiento global, en un contexto de crisis mundial. Se deben visibilizar y potenciar las sinergias entre la agenda climática y la agenda del desarrollo sostenible (ODS).
- **Actividades ilegales y formalización.** Revisar las estrategias frente a las actividades ilícitas (tala y minería ilegales), priorizando la atención a las fuerzas motrices que impulsan su desarrollo (ausencia de una política territorial, debilidad de las políticas de desarrollo rural, etc.) antes que la sola coerción. Se debe ligar esto al fortalecimiento de la lucha en favor de la integridad pública y contra las conexiones internacionales delictivas de estas actividades.
- **Pueblos indígenas.** Ligar los instrumentos de evaluación de impacto ambiental con la

protección de los derechos colectivos de los pueblos originarios, en particular a través de la consulta previa y otros mecanismos de participación indígena. Igualmente, fortalecer institucionalmente la Plataforma Indígena Climática, otorgando mayor capacidad de involucramiento a las comunidades nativas y campesinas en la formulación de las políticas climáticas con enfoque territorial. Culminar el proceso de titulación de tierras y territorios indígenas, incluyendo derechos sobre los bosques naturales.

## Recomendaciones

- Establecer acuerdos sobre las prioridades de la agenda ambiental y climática, como parte de los pactos políticos necesarios para enfrentar las consecuencias inmediatas de la pandemia de la COVID-19. Trazar líneas rojas y visibilizar lo que está en juego para los más vulnerables.
- Establecer una relación transparente y honesta con los distintos actores de la sociedad civil que mantienen demandas justas, con contenido ambiental, y que han sido postergadas por mucho tiempo. Definir cronogramas claros y con recursos financieros y humanos suficientes, que brinden certidumbre sobre el cumplimiento de las demandas.
- Vincular la política ambiental con los esfuerzos en favor de una política contra la corrupción y en pro de la integridad pública.
- Elevar el perfil público del Ministerio del Ambiente.

## Hoja de ruta

### 100 días

- Aprobar el Consenso Nacional por la Sostenibilidad y el Clima.
- Fortalecer el trabajo conjunto entre el Ejecutivo y el Parlamento —a través de su comisión especializada— para impulsar la agenda legislativa.
- Presentar al Congreso de la República el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.
- Presentar al Congreso de la República el proyecto de Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Presentar al Congreso de la República el proyecto de Ley de Aire Limpio.
- Presentar un plan de desarrollo de capacidades en materia ambiental.

### 1 año

- Crear los programas especializados señalados en la sección de opciones de política.
- Iniciar la implementación de un plan actualizado para poner en marcha las recomendaciones de la OCDE y CEPAL —incluyendo su actualización— y las de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible.
- Establecer un plan nacional de atención de pasivos ambientales que establezca un cronograma claro, y con recursos suficientes, para atender los pasivos que generan mayores efectos ambientales negativos.
- Lanzar un plan nacional sobre ciudades sostenibles, que identifique e integre todas las inversiones previstas hasta el 2026 para la mejora de la calidad ambiental urbana.
- Establecer una política nacional frente al aprovechamiento ilegal de los recursos naturales. Lanzar un nuevo programa que identifique e integre las políticas de desarrollo rural que permitan reducir los incentivos a actividades ilegales, en particular en la Amazonía; asimismo, contar con una iniciativa contra el crimen ambiental.
- Lanzar la iniciativa por la integridad ambiental.
- Aprobar un plan de descentralización ambiental.
- Aprobar la Ley de Aire Limpio.
- Aprobar la legislación que actualiza el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Aprobar la Ley de Ordenamiento Territorial.

### 5 años

- El SERFOR y la ANA están adscritos al Ministerio del Ambiente.
- El gobierno reporta avances significativos en las contribuciones nacionalmente determinadas y en la implementación del Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático.
- Todas las demandas de titulación de tierras y territorios indígenas han sido atendidas.
- Todas las recomendaciones OCDE y CEPAL, y de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, han sido implementadas.
- Todos los pasivos ambientales priorizados han sido atendidos.

## 4.3 Avanzando con resiliencia: Una “nueva movilidad” para Lima y Callao

### RESUMEN

En la actualidad, Lima y Callao cuentan con un sistema de transporte público fracturado y precario, que ha perpetuado el caos en la ciudad, con consecuencias que afectan desproporcionadamente a los sectores más vulnerables de la población. La pandemia de COVID-19 ha puesto en jaque cómo funciona el sistema de transporte público, siendo este de vital importancia para asegurar los niveles de accesibilidad y aumentar las oportunidades para el desarrollo. Aunque existen planes para mejorar el transporte público, se requiere de un cambio de perspectiva para abordar este problema de forma multisectorial y con soluciones innovadoras. En ese sentido, es necesaria una política de transporte público que integre la planificación de los suelos. Esto permitirá enfrentar el futuro de forma sostenible y crear las bases para una ciudad resiliente.



**Juan Carlos Dextre**  
Pontificia Universidad Católica del Perú



**Fiorella Aranda**  
Pontificia Universidad Católica del Perú

### PALABRAS CLAVE:

pandemia, resiliencia, movilidad, accesibilidad, transporte público, uso del suelo

### Introducción

Cada día se habla menos del problema del transporte y en su lugar se ha puesto en el centro del debate la situación de la movilidad. Actualmente, las ciudades se enfrentan a diferentes retos que afectan el sistema de movilización: el crecimiento poblacional, el cambio climático, los avances en tecnología y los accidentes viales. El caso de Lima y Callao no es ajeno a esta realidad; la ciudad abarca alrededor del 30% de la población total nacional (INEI, 2018)<sup>1</sup> y es su estructura urbana la que define los patrones de movilidad. La localización de los diferentes servicios públicos, centros laborales y educativos es un punto de interés clave. Estos sitios atraen un número de viajes importantes y van a tener un impacto en cómo se desplaza la gente por la ciudad.

De los 24.5 millones de viajes diarios que se hacen en la ciudad, más del 51% de viajes motorizados se realiza mediante transporte público (JICA, 2013),<sup>2</sup> donde la mayor parte sigue a cargo del sistema no concesionado.<sup>3</sup> Además, según el último estudio de JICA, 25% de los viajes se hacen a pie, lo cual demuestra la participación de la caminata en la mayoría de viajes. Es importante señalar que las preferencias del modo pueden variar de acuerdo al mo-

modo de viaje. Mientras que un 67% prefiere ir al trabajo en transporte público, si el viaje es a la escuela, el segundo modo más utilizado es el activo (caminando, bicicleta y/o motocicleta), con 24.6%. Si se analizan los costos, son los buses y microbuses la opción preferida, a pesar de tener un tiempo de viaje mayor en comparación con otros modos. Por otro lado, las combis, colectivos y mototaxis absorben una cantidad no despreciable de viajes, pues cubren la demanda que no abarca el sistema concesionado.

Uno de los problemas que agrava la congestión es la falta de un diseño vial adecuado, lo cual afecta principalmente al transporte público de superficie que tiene ruta fija. Tampoco se puede ignorar la importancia de tener infraestructura de transporte masivo, pues es la columna vertebral de la ciudad, así como proyectos que mejoren la accesibilidad en la periferia, como el proyecto de los teleféricos y planes complementarios para reducir el tráfico en el centro, como los anillos viales (MEF, 2016).<sup>4</sup>

La falta de un sistema de transporte ordenado genera externalidades negativas que afectan desproporcionadamente a los más vulnerables. En el caso del transporte público convencional, cerca del 26% de la flota es

1 INEI (2018). *Información población y vivienda*. <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/#url>

2 JICA (2013). *Encuesta de recolección de información básica del transporte urbano en el área metropolitana de Lima y Callao*. Informe final.

3 El sistema concesionado está conformado actualmente por: Metro, Metropolitano y corredores complementarios. El sistema no concesionado agrupa a todos los vehículos de transporte convencional o regular (bus, microbús y combi).

4 MEF (2016). *Iniciativa vial cofinanciada “Anillo vial periférico”*.



mayor a 20 años y el 85% de todos los vehículos de transporte convencional utiliza petróleo como combustible. Esto trae consecuencias graves a la salud (ATU, 2020).<sup>5</sup> Otra de las externalidades es la inseguridad vial; según la Policía Nacional del Perú, en el 2018, el 40% de los accidentes fatales fueron ocasionados por el transporte público convencional (Takeuchi, 2018).<sup>6</sup> Entre las principales causas de accidentes están: el exceso de velocidad y la imprudencia del conductor (MTC, 2018).<sup>7</sup> Además, son los peatones los que más sufren accidentes de tránsito, seguidos por los usuarios de la bicicleta (MTC, 2017).<sup>8</sup>

La labor de la ATU ha sido fundamental para poder avanzar en la reforma del transporte. Recientemente se completó la fusión con PROTRANSPORTE, y se espera que se culmine la transferencia con la AATE. El reto ahora es la formalización de las diversas rutas de transporte convencional. En ese sentido, el año pasado, se aprobó la política de subsidios que busca mejorar el acceso a transporte de calidad. Por otro lado, ha habido iniciativas para promover el transporte sostenible: la ley de la bicicleta, el programa PROMOVILIDAD, el Sistema de Transporte Individual Sostenible (SITIS) y el proyecto Bicicleta Popular. Durante la

pandemia de COVID-19, la ATU direccionó sus esfuerzos en darle sostenibilidad y continuidad al sistema de transporte público con algunas medidas.

La pandemia ha expuesto el estado de vulnerabilidad y precariedad del sistema de movilidad, dejando en claro la inequidad del sistema de transporte. A pesar de los esfuerzos de la ATU por acelerar la transición, la falta de madurez institucional ha sido uno de los principales obstáculos. Sin embargo, es una oportunidad que nos permite analizar, evaluar y reaccionar con medidas estratégicas para construir una ciudad más resiliente. Para ello, se requiere de una visión de movilidad que se extienda de los límites de la sostenibilidad hacia la accesibilidad, la seguridad y la salud.



**La labor de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) ha sido fundamental para poder avanzar en la reforma del transporte.**

## Opciones de política

**B**ajo el marco de una visión de movilidad accesible, sostenible, saludable y segura, se plantea una política que tenga como eje articulador de la ciudad al transporte público y su integración con la planificación de los usos del suelo. Esta política tiene como objetivo garantizar la movilidad, el fácil acceso y el derecho a la ciudad, privilegiando al transporte público sobre otros modos motorizados. Además, se busca mejorar la calidad de vida al reducir las externalidades del actual sistema caótico de transporte. Los niveles de accesibilidad se repotenciarán con el uso adecuado de los suelos y estrategias que acerquen los servicios a la población para crear una ciudad más compacta, que promueva el uso de modos sostenibles en los viajes, reduzca los niveles contaminación y congestión y mejore la salud de las personas. Además, la seguridad vial debe ser transversal a las políticas del sector, por lo que se busca fortalecerla mediante el diseño seguro y la gestión de la velocidad.

## Recomendaciones

- **Estrategias de gobierno.** Es necesaria la creación de una visión de ciudad que defina objetivos claros de lo que se quiere lograr a largo plazo para Lima y Callao. Con ello, se garantizará un desarrollo sostenible, se orientarán las estrategias de

movilidad y se dará continuidad a los proyectos. Además, la propuesta debe ser una política de gobierno, que se canalice desde el gobierno central para que se definan las responsabilidades de los diferentes ministerios y se articule la política

desde cada sector, para garantizar la compacidad y la ciudad policéntrica. Asimismo, crear instrumentos de regulación de uso de la tierra y cambios de zonificación que promuevan usos mixtos. Finalmente, se debe crear una base de datos

5 ATU (2020). *Política de Transporte Urbano para Lima y Callao*. <https://www.gob.pe/atu>

6 Takeuchi, C. (2018). ¡Transporte público es un arma mortal! Ocasionan 40% de accidentes fatales en Lima. *Perú 21*. <https://peru21.pe/lima/transporte-publico-arma-mortal-ocasionan-40-accidentes-fatales-lima-436042-noticia/>

7 MTC (2018). *Informe final de consultoría para la evaluación de diseño y ejecución presupuestal (EDEP) para las acciones de mantenimiento y de aquellas dirigidas a garantizar la seguridad vial en el transporte*.

8 MTC (2017). *Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial 2017-2021*. [https://www.mtc.gob.pe/cnsv/documentos/PENsv\\_2017-2021.pdf](https://www.mtc.gob.pe/cnsv/documentos/PENsv_2017-2021.pdf).

que permita monitorear y evaluar las estrategias para un uso eficiente de los recursos.

- **Recursos.** Será necesario identificar limitaciones financieras para redirigir presupuestos hacia la estrategia y, de ser necesario, buscar financiamiento y apoyo de bancos multisectoriales. Además, es menester utilizar modelos financieros sostenibles en proyectos de inversión pública. También se plantean subsidios a la oferta para la integración del *paratransit*, y a la demanda, enfocados en las personas vulnerables. La captura de plusvalías demandará inversión anticipada de terrenos, para la construcción sostenible de nuevas viviendas y zonas residenciales. Esta revalorización del suelo deberá ser moderada y controlada para evitar problemas de gentrificación a largo plazo.
- **Alianzas.** El uso de diseños basados en el ciudadano es clave para lograr el éxito de la política. Para ello, será necesario utilizar métodos participativos, generar alianzas con las organizaciones colectivas y activistas de movilidad y urbanismo. El sector privado también es importante y debe ser parte de la estrategia. Se deben generar alianzas con empresas disruptivas de movilidad sostenible e integrar las compañías de *shared mobility* en el plan de la ciudad. Finalmente, se requiere reforzar lazos con la academia a través de laboratorios y un impulso a la investigación en el sector movilidad y transporte en sus diferentes áreas.
- **Acciones.** Ejecutar los proyectos usando urbanismo táctico es una vía fácil, rápida y de bajo costo, que permitirá evaluar la acogida de la medida y cómo interactúan los usuarios con la estrategia. Estos cambios deberán reforzarse con campañas desde los gobiernos locales para la concientización de los usuarios de transporte público, la promoción de viajes cortos y el uso de modos activos. Finalmente, para darle continuidad a las estrategias, será necesario reforzar la conducta de los usuarios mediante el uso de medidas del tipo "garrote y zanahoria", que premien el uso de modos sostenibles y castiguen a aquellos que optan por modos ajenos a la visión de movilidad.

## Hoja de ruta

	100 días	1 año	5 años
<b>Medidas regulativas</b>			
<b>Transporte público y sistema integrado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación de nuevas rutas de transporte público de superficie</li> <li>• Evaluación de zonas para la integración del <i>paratransit</i></li> <li>• Selección de rutas con alta demanda</li> <li>• Licitación de las líneas 3 y 4 del Metro de Lima y Callao</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de integración del <i>paratransit</i></li> <li>• Rutas con carriles exclusivos y control electrónico</li> <li>• Inicio de implementación del sistema único de recaudo del SIT</li> <li>• Adecuación de infraestructura para el uso multimodal</li> <li>• Programa de bicicletas públicas integrada al SIT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operación de las líneas 2 y 4 del Metro de Lima y Callao y del teleférico de Lima</li> <li>• Funcionamiento del sistema único de recaudo entre los modos de transporte</li> </ul>
<b>Infraestructura y diseño urbano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ubicación de paraderos adecuados y estratégicos</li> <li>• Programa de recuperación del espacio público por gobiernos locales</li> <li>• Mejoramiento de las discontinuidades viales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio del proyecto de anillos viales</li> <li>• Infraestructura de soporte para usuarios de micromovilidad y peatones</li> <li>• Identificación de "zonas 30"</li> <li>• Plan de regeneración urbana a lo largo de corredores de transporte público masivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotar de infraestructura flexible y adaptable</li> <li>• Crear colegios de alto rendimiento en las nuevas centralidades</li> <li>• Estaciones multimodales estratégicas en nuevas estaciones de las líneas 2 y 4 y la línea 1 del Metro de Lima</li> </ul>
<b>Operacionales y normativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lineamientos para la regulación y reutilización de los espacios destinados para parquear</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estándar de diseño para la infraestructura segura y con enfoque universal</li> <li>• Guía para el diseño de infraestructura segura y medidas de bajo costo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción del límite de velocidad máxima: en las avenidas a 50 km/h, vías expresas a 60 km/h y en el resto de las calles a 30 km/h</li> </ul>

	100 días	1 año	5 años
<b>Medidas regulativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley para la formalización del teletrabajo y educación superior semipresencial</li> <li>• Estándares y normativas para el diseño de carriles exclusivos</li> <li>• Jerarquización de calles y vías en la ciudad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa para la elaboración de guías y lineamientos básicos para el desarrollo de planes de movilidad accesible, sostenible, segura y saludable</li> <li>• Normativa del programa de desarrollo orientado al transporte para la captura de plusvalías</li> <li>• Lineamientos y pautas para el diseño urbano inclusivo con perspectiva de género</li> <li>• Cambio de ordenanza: de estudios de impacto vial a estudios de movilidad generada</li> </ul>	
<b>Medidas económicas</b>	<p><b>Subsidios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de subsidios operativos y devolución de impuestos al combustible para empresas que abastecen el SIT en la periferia</li> <li>• Diseño de propuesta para el subsidio de grupos vulnerables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento del presupuesto para el subsidio de transporte público de superficie</li> <li>• Cambios en normas de zonificación de la ciudad para promover el uso mixto de los suelos</li> <li>• Cambios en las normativas de los nuevos proyectos urbanos que limiten la cantidad de estacionamientos para vehículos privados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer subsidio a la demanda para personas vulnerables, mediante el uso de tarifas con descuento para la población previamente identificada</li> </ul>
<b>Financiamientos</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partida de presupuesto designada para la recuperación del espacio público</li> <li>• Partida de presupuesto designada para intervenciones y mejoras de seguridad vial</li> <li>• Alianzas estratégicas y fondos de bancos internacionales que promuevan proyectos de movilidad sostenible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de sistema de captura de plusvalías para proyectos de inversión pública de transporte</li> </ul>
<b>Impuestos</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de impuestos para empresas que incentivan el uso de la bicicleta para ir a trabajar</li> </ul>
<b>Medidas informativas/educativas</b>			
<b>Datos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre rutas seguras para ciclistas y peatones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de plataforma digital de información integrada del SIT</li> <li>• Propuesta de sistema de registro de datos sobre movilidad usando <i>big data</i> (usuarios del SIT)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de información en tiempo real de las rutas de transporte público</li> </ul>
<b>Campañas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campañas de promoción para uso de la micromovilidad para viajes cortos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campañas de urbanismo táctico para recuperación de espacios públicos desde los barrios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de rutas peatonales escolares</li> </ul>
<b>Educación</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación para gobiernos locales en temas de transporte público, movilidad y uso de tecnologías</li> <li>• Programa de capacitación de inspectores urbanos</li> </ul>	

## 4.4 Desarrollo urbano y gestión de residuos sólidos en ciudades intermedias

### RESUMEN

El servicio de limpieza pública de las ciudades intermedias del Perú tiene muchas limitaciones. La cobertura de recolección llega en promedio a siete de cada 10 ciudadanos; solo el 6% de los residuos sólidos municipales (RSM) llega a los rellenos sanitarios, y formalmente, solo el 3.9% se recicla. Además, únicamente el 2% de los recicladores están formalizados. El déficit financiero del servicio es del 52%, no existen estándares de calidad en el sector ni normas para la estructuración de tarifas. Además, la participación privada es limitada. Se requieren 5032 millones de soles para el cierre de brechas en infraestructura, de los cuales las ciudades intermedias demandan un importante volumen. La política propuesta incluye el establecimiento de un ente regulador, la diversificación de fuentes de financiamiento para el cierre de brechas, la creación de centros ecológicos cero residuos que reemplacen los rellenos sanitarios, la sostenibilidad financiera a través de la cobranza conjunta con el servicio de electricidad, la creación de fideicomisos y la transparencia en los precios e indicadores del servicio. Finalmente, el impulso al reciclaje debe tener un enfoque de economía circular (EC).



**Marcos Alegre**  
Grupo GEA



**Anna Zucchetti**  
Periferia

**PALABRAS CLAVE:**  
*residuos sólidos,  
recolección, reciclaje,  
ciudades intermedias*

das) quienes no tienen el servicio. Los residuos que no se disponen en rellenos sanitarios son descargados en espacios públicos, cuerpos de agua y botaderos. A nivel nacional, se estima que solo el 3.9% de los residuos se recicla formalmente y solo el 2% de recicladores está formalizado. El 34.7% del plástico se pierde en botaderos.

El Plan Nacional de Residuos Sólidos (PlanRes) estima en 5032 millones de soles el presupuesto necesario para cerrar la brecha de infraestructura para la gestión de residuos a nivel nacional. El grueso recae en la disposición final (37%), recolección y transporte (27%) y plantas de valorización (22%). El análisis FODA simplificado del sector es el siguiente:

### Fortalezas

- Marco regulatorio con enfoques e instrumentos modernos (ej. economía circular)
- Claridad de competencias
- Instrumentos de integración de los presupuestos municipales disponibles y actualizados (PP036)
- Proyectos exitosos que pueden ser referentes de buenas prácticas

### Oportunidades

- Posibilidad de cobranza compartida con otros servicios públicos
- Integración de esfuerzos institucionales entre instancias sectoriales y territoriales
- Segregación en la fuente obligatoria

## Introducción

En el Perú existen 21 ciudades que podrían considerarse intermedias<sup>1</sup> (con más de 100,000 habitantes), y que juntas suman una población de 7.1 millones. Estas generan el 48% de los residuos sólidos municipales (RSM) del país, tienen una cobertura de recolección domiciliar urbana promedio del 70%

y el 81% no cuenta con un relleno sanitario. El 76% de los residuos reaprovechables que generan tiene potencial de valorización. Tres de cada 10 habitantes urbanos no tienen servicio de recolección de residuos a domicilio y son las zonas urbano-marginales y los vecinos que habitan áreas de difícil acceso (laderas empinadas, quebra-

<sup>1</sup> Las ciudades del Perú con más de 100,000 habitantes (sin contar Lima y Callao) son Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Piura, Huancayo, Cusco, Iquitos, Chimbote, Pucallpa, Ica, Juliaca, Tacna, Ayacucho, Huánuco, Cajamarca, Sullana, Chinchá, Huacho, Tarapoto, Puno y Huaraz.

- Promoción de estructuras unificadas de gestión por tipo de municipalidad
- Cambio del enfoque de rellenos a centros de valorización de residuos

#### Debilidades

- Brecha de inversión en infraestructura
- Pasivos ambientales (1593 botaderos)
- Presupuestos municipales insuficientes, tarifas inadecuadas y escaso nivel de financiamiento del servicio (52% de déficit, 2019)
- Trabas operativas a cobranza con otros servicios públicos (catastros no coincidentes, retenciones de OSINERGMIN)
- Obstáculos para la implementación de nuevos rellenos sanitarios (licencia social, terrenos)
- Insuficiencia financiera para la operación y mantenimiento (OyM) del servicio y corrupción en algunos municipios
- Acceso directo a financiamiento complejo
- Falta de estándares e indicadores del servicio, guías de cálculo de tarifas y *benchmarks*, inconsistencias en contratos con privados
- Tendencia a crear monopolios en ciudades
- Débil fiscalización, control y sanción
- Prestación y gestión fragmentada del servicio
- Segregadores y recicladores informales

#### Amenazas

- Insostenibilidad financiera del servicio
- Capacidad de pago de arbitrios afectada por recesión económica post-COVID-19
- Posibilidades de reforma del sector limitadas por corrupción en gobiernos locales y en empresas privadas
- Colapso de botaderos y afectación de cuerpos de agua por fenómenos climáticos severos

## Opciones de política

**E**l objetivo general es promover ciudades cero residuos y alcanzar una cobertura universal de recolección, reciclaje y disposición final, con una gestión financiera sostenible y transparente, así como con una ciudadanía responsable para la gestión integral de residuos sólidos (GIRS) al 2030.

La política propuesta incluye la creación de un ente regulador, la diversificación de fuentes de financiamiento para el cierre de brechas y centros ecológicos cero residuos que reemplacen los rellenos sanitarios; asimismo, implica la sostenibilidad financiera a través de la cobranza conjunta con el servicio de electricidad, la creación de fideicomisos, la transparencia en los precios e indicadores del servicio y el impulso al reciclaje con un enfoque de EC. Además, se proponen los siguientes componentes transversales:

- Fortalecer las capacidades para implementar la reciente normativa en los tres niveles de gobierno y definir estructuras estandarizadas para la gestión del servicio en las municipalidades, por tipología y tamaño.
- Desarrollar e implementar estrategias municipales para acelerar la transición hacia la EC, considerando al sector privado como un aliado clave.
- Impulsar medidas voluntarias de manejo de residuos sólidos, como acuerdos voluntarios de producción más limpia con el sector privado, reconocimientos públicos y estrategias de compras públicas sostenibles.
- Promover la educación/creación de conciencia y participación ciudadana desde las municipalidades, con planes de educación ambiental debidamente presupuestados.

## Recomendaciones

- **Marco institucional y regulatorio (MINAM, PCM, MEF, AMPE).** La creación de una superintendencia (SUNARES/SUNASS) fortalecería el sector, operando inicialmente a nivel de las ciudades intermedias con dependencias descentralizadas, a modo de Autoridades Autónomas de Residuos Sólidos Municipales (AARSM). Las AARSM permitirán uniformizar criterios y generar economías de escala. La SUNARES/SUNASS permitiría crear un clima propicio para la participación del sector privado en la prestación del servicio, asegurando la sostenibilidad financiera y otorgando seguridad jurídica a los contratos con operadores privados.
- **Cierre de brechas de infraestructura de residuos sólidos (AMPE, MEF, PROINVERSIÓN, MINAM).** Se requiere contar con un portafolio de proyectos integrales de inversión para las ciudades intermedias que, preferiblemente, atiendan a grupos integrados por las municipalidades provinciales de las ciudades intermedias, creando economía de escala.
- **Diversificación de fuentes de financiamiento y participación del sector privado (municipalidades provinciales y distritales, gobiernos regionales, MEF y MINAM).** La inversión pública se enfocaría en aquellas ciudades que no representen un atractivo para la inversión privada. El financiamiento puede provenir de (i) obras por impuestos (OxI); (ii) iniciativas privadas autofinanciadas y asociación público privada



(APP); (iii) canon; (iv) recursos del tesoro público; (v) endeudamiento externo; (vi) fondos de cooperación internacional.

- **Sostenibilidad financiera y transparencia en la Oym (municipalidades provinciales y distritales, gobiernos regionales, MEF y Banco de la Nación).** El nuevo marco normativo habilita a las municipalidades a realizar la cobranza junto con el servicio de agua y saneamiento o electricidad. Se debe establecer un procedimiento robusto de cobranza que estimule al ciudadano a pagar por el servicio, e insta-

lar un mecanismo que “blinde” la recaudación, a fin de destinarla exclusivamente a financiar el servicio. Una opción es crear fideicomisos en el Banco de la Nación para canalizar los recursos recaudados y ejecutar los gastos en las partidas predefinidas para el servicio de limpieza pública. La alternativa a los fideicomisos es la creación de cuentas únicas (CUT) con el MEF.

- **Impulso a la economía circular, valorización y formalización de recicladores.** Generar economías de escala con la integración de las municipa-

lidades permitiría impulsar la valorización y EC en la gestión de residuos, atrayendo la inversión privada. Los centros ecológicos cero residuos deberían articularse en red hacia los mercados del reciclaje. Las municipalidades deben priorizar el cumplimiento de las metas del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, que a su vez redundará en fortalecer el reciclaje. Para la inclusión de los recicladores, se recomienda una alianza con PRODUCE (Mi Empresa), programas de apoyo a la mujer y lucha contra la anemia del MIDIS, entre otros.

## Hoja de ruta

Opciones de política	Responsables/ líder	100 días	1 año	5 años
<b>Marco institucional y regulatorio</b>				
Creación de un ente regulador en residuos sólidos	PCM MINAM MEF AMPE	Evaluación de opciones normativas e institucionales para definir su instalación dentro de la SUNASS (o crear un nuevo regulador)	Promulgación de la norma de instalación del ente regulador	Implementación de ente regulador con actuación inicial en ciudades intermedias y desarrollo de instrumentos regulatorios
<b>Cierre de brechas en infraestructura de residuos sólidos</b>				
Diversificación de fuentes de financiamiento público y privado (tesoro público, Oxl, APP, contratos tipo “construir y operar” con empresas privadas)	MINAM MEF PROINVERSIÓN AMPE	Evaluación del portafolio de proyectos existentes en el banco de proyectos de Invierte.pe; organización de portafolio de proyectos en ciudades intermedias; evaluación de lecciones aprendidas y barreras para Oxl, APP y otras fuentes de financiamiento	Organización de <i>roadshow</i> de proyectos de inversión; priorización de las inversiones con fondos del tesoro público en ciudades intermedias críticas; identificación de oportunidades de Oxl, APP y otras fuentes de financiamiento	Desarrollo de un <i>roadshow</i> internacional para atraer inversiones privadas e implementar las Oxl y APP con participación de los GORE
<b>Sostenibilidad financiera y transparencia en la Oym</b>				
Convenios de cobranza con empresas de electricidad y creación de fideicomisos	MINAM AMPE OSINERGMIN (SUNARES cuando se cree)	Desarrollo de una propuesta para viabilizar los convenios de cobranza e implementar fideicomisos en ciudades intermedias; desarrollo de una estrategia tarifaria por volumen de residuo y nivel de reciclaje	Facilitar convenios de cobranza y fideicomisos (p. e. con modelos de contratos, catastros actualizados, etc.); elaboración de los criterios de cálculo, estrategia de cobranza y administración de tarifas diferenciadas por volumen y nivel de reciclaje	Implementación de convenios de cobranza conjunta y fideicomisos para el servicio de limpieza pública; difusión de prácticas de manejo financiero transparente; implementación del sistema tarifario diferenciado por volumen y nivel de reciclaje

Opciones de política	Responsables/ líder	100 días	1 año	5 años
----------------------	------------------------	----------	-------	--------

**Impulso a la economía circular, valorización y formalización de recicladores**

Promoción de centros ecológicos cero residuos con participación privada	MINAM PROINVERSIÓN AMPE	Estudio sobre condiciones habilitantes para participación del sector privado en centros cero residuos; evaluación de barreras a la formalización; mapeo de buenas prácticas de EC	Diseño de paquete de inversión privada en ciudades priorizadas para la implementación de centros ecológicos cero residuos	Ejecución del paquete de inversión privada en ciudades priorizadas (al menos 10 ciudades); documentación de lecciones aprendidas y difusión de casos exitosos
---	-------------------------------	---	---	---

Componente transversal	Responsables/ líder	100 días	1 año	5 años
------------------------	------------------------	----------	-------	--------

Diseño de la estrategia de fortalecimiento de capacidades de los GORE, MP y MD	MINAM AMPE PCM 21 municipalidades	Diagnóstico rápido de las capacidades instaladas en las MP y MD de las ciudades intermedias para diseñar la estrategia	Diseño de capacitación y asistencia técnica a ciudades intermedias en gestión financiera y administrativa, diseño de rutas, OyM de infraestructura	Implementación del programa de fortalecimiento de capacidades y mejora continua
Aportes a la transición hacia una economía circular en ciudades intermedias	MINAM PRODUCE AMPE 21 municipalidades	Preparación de guías para la incorporación de la EC en los instrumentos ediles	Diseño y puesta en marcha de casos piloto de incorporación de EC en ciudades intermedias	Ejecución de casos piloto de EC, sistematización de lecciones aprendidas
Diseño de la estrategia para el impulso de medidas voluntarias	MINAM AMPE 21 municipalidades	Inventario de iniciativas de fomento de buenas prácticas para diseñar la estrategia	Preparación y lanzamiento de la estrategia de fomento de buenas prácticas	Implementación de la estrategia de fomento de buenas prácticas
Revisión del Plan Nacional de Educación Ambiental (PLANEA) y estrategia Perú Limpio	MINAM AMPE 21 municipalidades MINEDU	Revisión de las lecciones aprendidas del PLANEA y Perú Limpio en ciudades intermedias	Actualización del PLANEA y Perú Limpio en ciudades intermedias	Campañas masivas de Perú Limpio en las ciudades intermedias

ORGANIZADORES



# PERU

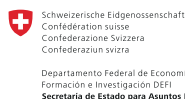
## DEBATE 2021

Propuestas hacia un mejor gobierno

ALIADOS ESTRATÉGICOS



AUSPICIADORES



[www.perudebate.org](http://www.perudebate.org)