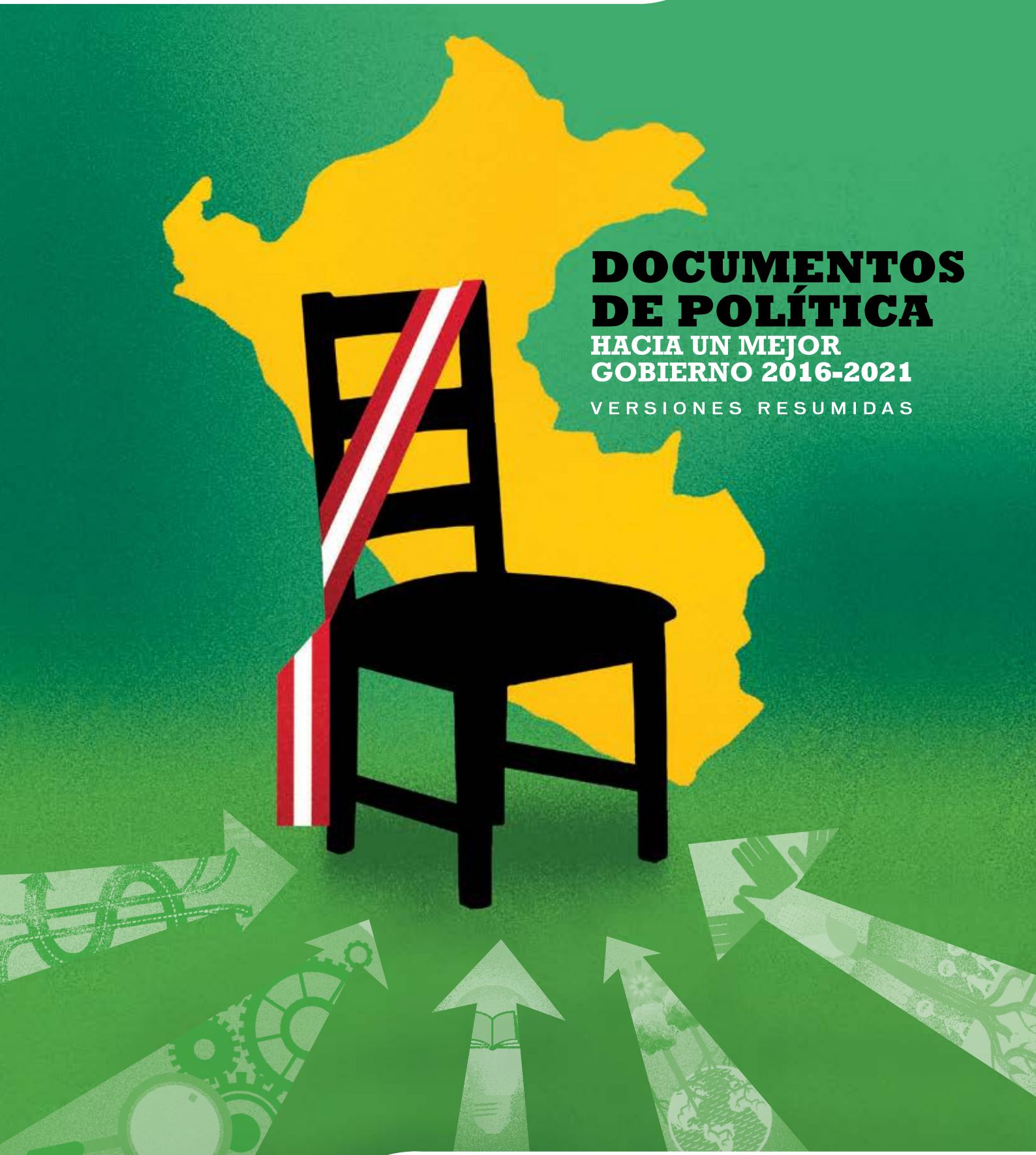
ELECCIONES PERÚ 2016
Centrando el debate electoral

CIES
consorcio de investigación económica y social
Construyendo conocimiento para mejores políticas



DOCUMENTOS DE POLÍTICA

HACIA UN MEJOR GOBIERNO 2016-2021

VERSIONES RESUMIDAS

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP

CRÉDITOS

© CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Calle Soto Valle 247, Lima 17, Perú
www.cies.org.pe

Coorganizadores:
Centro de Investigacion de la Univerdidad del Pacífico (CIUP)
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (EGPP) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

Segunda edición: Lima, agosto del 2016
Editora general: Iana Málaga
Arte y diseño: Rocío Castillo
Ilustraciones: Víctor Sanjinez
Edición y corrección de estilo: Luis Ráez
Diagramación de la segunda edición: Agustin Portalatino

Impreso por PENTAGRAF S.A.C
Jr. Pomabamba 770, Breña
Telf.: 330 2557 • Cel.: 945999830
Tiraje: 1000

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-10236
Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral

Las opiniones que se presentan en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la posición del CIES, así como de las instituciones organizadoras, auspiciadoras y aliadas.

DOCUMENTOS DE POLÍTICA

HACIA UN MEJOR GOBIERNO 2016-2021

VERSIONES RESUMIDAS

CIES
consorcio de investigación económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

1 **REFORMA** DEL ESTADO **9**

1.1. Reingeniería de la conducción política de la descentralización 10
Gonzalo Alcalde / EGPP - PUCP

1.2. Reforma del servicio civil: momento de implementación 16
José Luis Bonifaz y Juan José Martínez / CIUP

1.3. Políticas anticorrupción 22
Lucila Pautrat / EGPP - PUCP

1.4. Seguridad ciudadana 28
Nicolás Zevallos y Jaris Mujica / EGPP - PUCP

1.5. Transporte urbano: ¿Cómo resolver la movilidad en Lima y Callao? 34
Mariana Alegre Escorza / Consultora CIES

2 **POLÍTICA** ECONÓMICA **41**

2.1. Política fiscal 42
Carlos Casas / CIUP

2.2. Política tributaria 48
Miguel Pecho, Fernando Velayos y Luis Arias / CIAT

2.3. Productividad, competitividad y diversificación productiva 54
Banco Mundial

3 **INCLUSIÓN** SOCIAL **61**

3.1. Seguridad alimentaria: agricultura familiar 62
Fernando Eguren y Armando Mendoza / Cepes

3.2. Desarrollo e inclusión social 70
Silvana Vargas y Jhonatan Clausen / PUCP

3.3. Inclusión financiera en la población vulnerable 76
Jhonatan Clausen y Johanna Yancari / IEP - Proyecto Capital

4 **CIENCIA** Y EDUCACIÓN **83**

4.1. Educación de calidad con equidad para el desarrollo nacional 84
Martín Vegas y Sonia Paredes / Desco

4.2. Fomento de la ciencia, tecnología e innovación 90
Mario D. Tello / PUCP

5 **DESARROLLO** SOSTENIBLE Y AMBIENTE **97**

5.1. Gestión de los recursos naturales 98
Rosario Gómez / CIUP

5.2. Conservación de bosques y deforestación 102
Jorge Malleux / Consultor CIES

5.3. Acceso universal a la energía y tecnologías renovables 108
Pedro Gamio y Julio Eisman / Consultores CIES

5.4. Cambio climático en la política económica nacional 114
Elsa Galarza y José Luis Ruiz / CIUP

PRESENTACIÓN

En el marco de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2016, cuya iniciativa tiene como antecedentes los proyectos “Elecciones 2011” y “Elecciones 2006”, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP - PUCP) presentan el proyecto “Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral”.

El proyecto tiene tres objetivos: a) fortalecer el rol de los partidos políticos como actores que representan sectores sociales y proponen programas de gobierno; b) elevar el nivel del debate electoral, fortaleciendo la discusión programática de propuestas de política; y c) aportar a la gestión de las nuevas autoridades 2016-2021. Sobre esta base, presentamos, a modo de resumen, diecisiete propuestas de políticas que las autoridades podrían implementar en el plazo de 100 días, 1 año y 5 años.

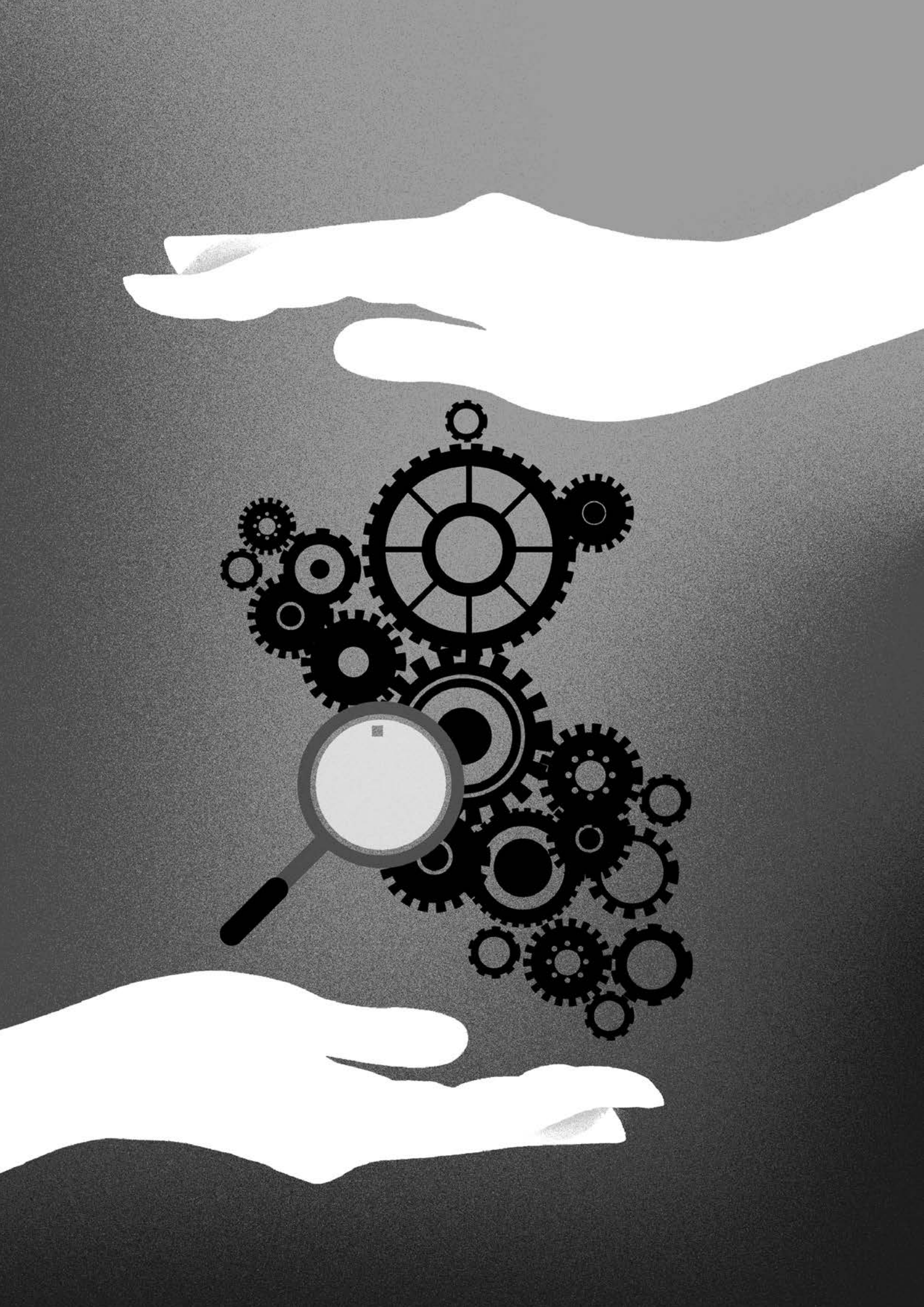
Para el desarrollo de estas propuestas de política se ha contado con la colaboración de académicos especializados y con experiencia en el sector público, en su mayoría de las instituciones asociadas al CIES. En los últimos meses, ellos elaboraron documentos de política distribuidos

en cinco áreas temáticas: (i) políticas de reforma del estado, (ii) política económica, (iii) inclusión social, (iv) políticas de ciencia y educación, y (v) desarrollo sostenible y ambiente.

Es importante señalar que la elaboración de las propuestas fue alimentada por los propios partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, cada uno de los documentos incluyó en su elaboración un diagnóstico nacional del tema abordado, opciones de políticas propuestas y una hoja de ruta con recomendaciones para su implementación.

Estas propuestas de política buscan aportar en la generación de un debate alturado e informar mejor a la ciudadanía sobre las acciones que el próximo gobierno debería ejecutar en las áreas temáticas mencionadas. Esto permitirá exigir que los representantes (autoridades) rindan cuentas sobre sus propuestas y que la ciudadanía se comprometa en velar por el cumplimento de los objetivos nacionales.

No podemos concluir sin agradecer a las instituciones aliadas y auspiciadoras del proyecto Elecciones Perú 2016, que han hecho posible este esfuerzo y cuyos logotipos se detallan en la contracarátula.



1

REFORMA DEL ESTADO

Las propuestas de política que se presentan a continuación dan cuenta de la necesidad de reformular el proceso de descentralización de cara al Bicentenario del Perú. Esto debe ir de la mano con una reforma del servicio civil que se instaure en todos los niveles de gobierno y permita elevar la eficiencia de la gestión pública. En este eje tampoco se deja de mencionar una serie de medidas efectivas para acabar con la corrupción en todas las instancias del Estado –a fin de renovar la institucionalidad– y reducir los alarmantes índices de delincuencia que socavan el bienestar de la población.

Así mismo se desarrollaran alternativas de políticas publicas enfocadas en promover sistemas adecuados de transporte y movilidad sostenible.

REINGENIERÍA DE LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización del Estado es fundamental para el desarrollo del Perú, pero hoy atraviesa un periodo de estancamiento. La persistente falta de liderazgo para atender sus problemas centrales explica este momento crítico. El paso clave para relanzar la reforma es una reingeniería de la conducción política, renovando la institucionalidad para lograr una mejor coordinación entre los niveles de gobierno.

Gonzalo Alcalde*

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (EGPP)
de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

* Con la colaboración de Diego Sánchez, politólogo y asistente de investigación de FORO Nacional Internacional.

1.1

Existen diagnósticos serios y actualizados acerca de los principales desafíos para consolidar la descentralización del Estado en sus distintas dimensiones (administrativa, fiscal y política) y la promoción de la integración regional. Frente a la extensa agenda pendiente para relanzar el proceso de descentralización, existen también sólidas propuestas de políticas, programas y proyectos. Sin embargo, desde el año 2002 el principal elemento ausente para llevarlas a la práctica ha sido una voluntad política descentralista en los niveles más altos del poder ejecutivo. Este liderazgo político habría requerido de una institucionalidad –inexistente a la fecha– que facilite la conducción coherente de un proceso multisectorial e intergubernamental.

Lo constante, más bien, han sido ciclos de impulsos pasajeros y fuertes frenos, así como grandes promesas presidenciales seguidas por silencios. El sistemático debilitamiento de las instancias encargadas de conducir la descentralización ha devenido en que esta sea hoy una reforma incompleta, que no cumple aún sus objetivos esperados de desarrollo humano y fortalecimiento democrático, incluso tras un periodo de elevado crecimiento económico. Esto, a su vez, ha generado una situación de franco deterioro del apoyo ciudadano a las reformas descentralistas. Gracias a casos mediáticos de incapacidad técnica y de escandalosa corrupción, en el 2014, solo 20% de los peruanos creían que la descentralización había tenido un impacto positivo, según una encuesta de CPI.

El desafío más urgente para un nuevo gobierno con voluntad descentralista, entonces, es aplicar una "reingeniería" de la conducción del proceso, que permita abordar eficazmente la compleja agenda pendiente y, a la vez, recuperar el apoyo de los actores sociales y políticos para dar viabilidad a la reforma. Los elementos de la propuesta en este documento no involucran un cambio drástico del marco normativo, sino elementos ya contemplados y cambios de baja complejidad. Esta propuesta debe buscar una conducción permanente y eficaz basada en la concertación intergubernamental e intersectorial.

Sobre la base de los diagnósticos existentes y consultas a expertos, el documento de política propone una agenda prioritaria a abordar entre los años 2016 y 2021 en las dimensiones política, administrativa, fiscal y de integración regional. Luego, se enfoca en la conducción del proceso. En este último aspecto son evidentes tres grandes falencias: (i) la carencia de recursos, representatividad e incidencia política de la Secretaría de Descentralización (SD) como ente conductor de la reforma, incluyendo la regionalización; (ii) la implementación pendiente desde 2009 del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE); y (iii) la ausencia crónica de la descentralización como tema de agenda en los niveles más altos de definición de políticas. También se propone que exista una agenda temática y trasversal (que debe considerarse parte integral de la agenda política prioritaria para que sea viable la descentralización), la cual incluya temas de anticorrupción, conflictividad social, calidad de servicios sociales (con enfoque de igualdad de género) y desarrollo económico territorial.

Las reformas propuestas persiguen dos grandes conjuntos de objetivos. Primero, se busca instalar y sostener una nueva institucionalidad en la conducción de la descentralización del Estado, la cual apoye eficazmente al nuevo gobierno en la concertación y coordinación intergubernamental e intersectorial del proceso, así como en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas nacionales que involucren a más de un nivel gubernamental. Segundo, se busca que esta nueva institucionalidad promueva la formulación e implementación de políticas nacionales concertadas para atender la agenda política prioritaria, empezando por resolver la compleja agenda pendiente de la descentralización política, administrativa y fiscal, así como la promoción de la integración regional desde el Estado. Gradualmente, se deberá abordar la agenda temática prioritaria indicada líneas arriba.

LA REINGENIERÍA BAJO LA LUPA

Existen dos condiciones de éxito que son indispensables para esta reingeniería. La primera es que desde la Presidencia de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) haya apoyo y un compromiso con el fortalecimiento de la descentralización para lograr el desarrollo y robustecer la democracia. Esto debe manifestarse incluso más allá de los primeros meses del nuevo gobierno. En segundo lugar, la reingeniería de la conducción de la descentralización no puede ser una iniciativa aislada en las altas esferas del Ejecutivo. Por el contrario, debe ser parte de una visión y un proyecto más amplio de reforma del Estado, impulsado por la PCM y con el apoyo de las distintas entidades responsables de mejorar la función pública. Ha de incluir no solo a diferentes secretarías y organismos pertinentes adscritos a la PCM, sino también al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), entre otros. Asimismo, debe contar con el apoyo del Congreso de la República y de la Contraloría General de la República.

En los primeros meses del nuevo gobierno, un equipo de trabajo temporal y de alto nivel en la PCM, bajo responsabilidad del presidente del Consejo de Ministros, liderará el inicio de la reingeniería. En este contexto, se creará e incorporará en la LOPE la Comisión Interministerial de Descentralización e Integración Regional (Cidir), una nuevo órgano permanente del Consejo de Ministros, que tendrá a una renovada Secretaría de Descentralización (SD) como brazo ejecutor. Con esto, se buscará facilitar que la descentralización se mantenga en la agenda política en el nivel más alto del Ejecutivo. Al mismo tiempo, y con el fin de dar mayor autonomía y continuidad a la SD, esta será convertida por ley en un Organismo Técnico Especializado (OTE) adscrito a la PCM. Así consolidará su rol como ente rector y se denominará Autoridad Nacional de Descentralización (AND). Finalmente, en este periodo inicial, se promoverá la aprobación de un reglamento consensuado para el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), con miras a que finalmente entre en funcionamiento y pueda fortalecer la concertación de políticas y la coordinación intergubernamental del proceso. El CCI también contará con la AND como secretaría técnica, e incluirá en su comité coordinador (CC) y asamblea a representantes de los ministerios y de los gobiernos subnacionales. Asimismo, promoverá la coordinación intersectorial al mantener un representante permanente en cada comisión intergubernamental (CI) sectorial.

Al final del primer año, quedará disuelto el equipo de trabajo de alto nivel de la PCM, y se contará con el pleno funcionamiento de la nueva institucionalidad del CCI, la Cidir y la AND, en función de la implementación y seguimiento concertado de un nuevo plan piloto de descentralización para

los años 2016-2017. Dicho plan piloto abordará la agenda prioritaria de la descentralización política, administrativa y fiscal, así como la integración regional. En el año 2021, al finalizar el periodo de gobierno, se completará la etapa de reingeniería al culminar, desde la nueva institucionalidad, la implementación exitosa del Plan Nacional de Descentralización 2018-2021. El plan abarcará no solo la agenda pendiente prioritaria del proceso, sino también los aportes a temas de una agenda prioritaria de anticorrupción, conflictividad, desarrollo económico territorial y calidad de servicios sociales por parte de los tres niveles de gobierno. El cumplimiento de este plan habrá sido apoyado por mecanismos de seguimiento concertado y rendición de cuentas entre los actores involucrados.

Durante el periodo 2016-2021, se buscará hacer el proceso de conducción cada vez más inclusivo y participativo, ampliando la representatividad del CCI al incorporar gradualmente a representantes de toda la diversidad de gobiernos locales, así como a observadores de la sociedad civil organizada, en especial a aquellas organizaciones nacionales con una agenda de igualdad de género y de inclusión de poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad. Al mismo tiempo, la AND realizará permanentemente campañas de incidencia mediática para difundir no solo las novedades y reformas, sino también los avances, beneficios y potencialidades de la descentralización, así como los derechos y responsabilidades de los ciudadanos como sujetos activos en este proceso.

HOJA DE RUTA

Medidas primeros 100 días:

- Implementar un equipo de trabajo temporal y de alto nivel desde la PCM (liderado formalmente por el presidente del Consejo de Ministros), que durante un año se encargue de formular, programar y empezar a implementar las reformas, y actúe en coordinación con la SD (y luego la AND).
- El equipo de trabajo de alto nivel se encargará de los diálogos y negociaciones informales con los actores clave para asegurar su apoyo e involucramiento en el nuevo impulso a la descentralización, y en particular a la nueva institucionalidad.
- Realizar reuniones con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) acerca de los alcances de la reforma para lograr acuerdos preliminares sobre su papel en la misma.
- Realizar reuniones con la Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados –reúne la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (Remurpe)– acerca de los alcances de la reforma para lograr acuerdos preliminares sobre su papel en la misma.
- Realizar reuniones con la Comisión de Descentralización del Congreso para informar acerca de las reformas propuestas, lograr acuerdos y, en particular, dialogar sobre los cambios normativos que pueden involucrar al Congreso de la República.
- Crear la Cidir mediante un cambio en la LOPE. Asimismo, diseñar y aprobar el reglamento de la Cidir, lo que implica una estrategia para su puesta en funcionamiento y propuesta de reglamento, elaborada y compartida con actores clave.
- Crear por ley un nuevo OTE (AND, como versión fortalecida de la SD), y diseñar y aprobar el reglamento de la AND, lo que implica una estrategia para su puesta en funcionamiento y propuesta de reglamento, elaborada y compartida con actores clave.

Medidas primer año:

- Poner en funcionamiento la nueva institucionalidad CCI-Cidir-AND, según se establezca en sus respectivos reglamentos, y de manera articulada.
- Nombrar representantes temporales de la CCI (propuestos por la AND y aprobados en coordinación con cada ministerio) en cada comisión intergubernamental operativa, e implementar estrategias para promover que se implementen CI donde no estén activas.
- Tomar medidas para regularizar la periodicidad de sesiones normales de la CCI y Cidir.
- Iniciar las reuniones temáticas de la CCI, al menos una por cada tema prioritario.
- Promover la relación fluida de la AND con el MEF, designando un enlace permanente con los niveles operativos del MEF.
- Fomentar la relación fluida de la AND con el Congreso de la República, designando un enlace permanente con la Comisión de Descentralización.
- Diseñar e implementar un mecanismo de seguimiento concertado y rendición de cuentas acerca de acuerdos en la CCI a cargo de la AND y MCLCP, actualizando el reglamento del CCI para reflejar acciones de seguimiento y rendición de cuentas.
- Diseñar y aprobar el plan a 2021 para ampliar gradualmente la representatividad de la asamblea del CCI.
- Promover una relación fluida y clara delimitación de funciones entre entidades a cargo de asuntos de función pública, incluyendo la AND, la Secretaría de Gestión Pública (SGP), Servir y Ceplan, las cuales también deben integrarse como miembros asesores al CCI.
- Formular, aprobar y empezar a implementar un plan piloto (2016-2017) de descentralización a cargo de la nueva institucionalidad para la conducción, sobre la base de la agenda prioritaria de la descentralización política, administrativa y fiscal, así como la promoción de la integración regional desde el Estado. En esta primera etapa, el diseño del plan estará a cargo del equipo de trabajo temporal de la PCM, pero su aprobación estará a cargo de CCI-Cidir, como primera gran tarea de la nueva institucionalidad.
- Desarrollar un marco de seguimiento concertado, con metas e indicadores, y un sistema de información operativo, que permitan a la AND reportar regularmente a CCI-Cidir acerca de los avances en el plan piloto, y al CCI emitir alertas y recomendaciones para enfrentar desafíos en la implementación del plan. Asimismo, a través del CCI, los representantes de cada nivel de gobierno deberían reportar esos avances a sus respectivas autoridades de gobierno (Presidencia, Congreso, gobernadores y alcaldes, a través de sus organizaciones).
- Diseñar e implementar un nuevo sistema integrado de información para la toma de decisiones, en el marco de la descentralización, permitiendo el seguimiento concertado de avances en distintos planes locales, regionales y nacionales (Plan Bicentenario), así como en acuerdos globales (ODS). Asimismo, permitir la articulación de esfuerzos.
- Diseñar e implementar una estrategia de comunicación e incidencia, desde la AND, para difundir masivamente las novedades en el proceso y los beneficios de las reformas, pero también los beneficios y potencialidades de la descentralización, así como los derechos y responsabilidades de los ciudadanos como sujetos activos en este proceso democrático. Considerar la conveniencia de realizar consultas ciudadanas sobre planes y medidas.

Medidas a cinco años:

- Ajustar el reglamento del CCI para que el seguimiento concertado y rendición de cuentas acerca del cumplimiento de políticas nacionales de descentralización involucre también a la sociedad civil organizada.
- Desarrollar medidas políticas y ajustes a los respectivos reglamentos, para alinear las propuestas y acciones de políticas de la Cidir a los acuerdos concertados intergubernamentales del CCI.
- Implementar plenamente la representatividad expandida del CCI (todos los tipos de municipios, incluyendo rurales y de frontera) y –como observadores con voz, pero sin voto– de la sociedad civil organizada (nivel nacional).
- Terminar de implementar, a nivel nacional, un sistema de información sobre el desarrollo descentralizado que alimente la toma de decisiones en todo nivel de gobierno y que refleje un enfoque de gestión por resultados. Asimismo, que esté plenamente integrado con los sistemas de información sobre planificación estratégica, programación y ejecución presupuestal.
- Bajo el liderazgo de la AND, aplicar gradualmente lecciones sistematizadas sobre funcionamiento del CCI, para fortalecer la coordinación y concertación a nivel regional y municipal.
- Diseñar y aprobar el primer Plan Nacional de Descentralización (PND) 2018-2021, incluyendo metas e indicadores de impacto del proceso de desarrollo descentralizado y gobernabilidad democrática. El diseño del plan y del marco para su seguimiento concertado estará a cargo de la AND. Incluirá aspectos de la agenda prioritaria y agenda temática. El plan será discutido y consensuado por el CCI, y este acuerdo se traducirá en la aprobación legal por el Consejo de Ministros, como resultado de las propuestas de la Cidir, con el apoyo técnico de la AND.
- Implementar y hacer seguimiento concertado del Plan Nacional de Descentralización al 2021, así como rendir cuentas a la sociedad civil.
- Hacer seguimiento y evaluar los aportes del PND al logro de planes nacionales de desarrollo y políticas en temas prioritarios, así como los aportes al cumplimiento de compromisos internacionales de desarrollo (especialmente los objetivos de desarrollo sostenible [ODS] a 2030).

REFORMA DEL SERVICIO CIVIL: MOMENTO DE IMPLEMENTACIÓN

La reforma del servicio civil es una acción necesaria que el próximo gobierno debe promover. Su finalidad es la modernización del Estado peruano, para que preste servicios de mejor calidad y busque siempre la primacía del interés ciudadano y la optimización de los recursos fiscales. Para implementar la reforma será necesario un liderazgo político que permita comunicar y construir consensos a nivel de toda la población.

José Luis Bonifaz y Juan José Martínez
Centro de Investigación
de la Universidad del Pacífico (CIUP)

1.2

El documento "Reforma del servicio civil: momento de implementación" realiza un diagnóstico de la situación de los recursos humanos en el sector público nacional. A pesar de su importancia, la situación de los recursos humanos en el Estado peruano se ha complejizado, desordenado y distorsionado en el tiempo.

Como consecuencia de ello, el servicio civil en el Perú presenta las siguientes características:

a) Multiplicidad de regímenes, reglas y fuentes normativas. Existen 15 formas distintas de vinculación con el Estado. Cada una de ellas supone distintos derechos y deberes para las personas, a pesar de que pueden estar realizando funciones o actividades equivalentes.

b) La diferenciación de regímenes ha conllevado también a la coexistencia de servidores con diferentes condiciones en cuanto a ingreso al servicio, estabilidad en el empleo, despido y disciplina. En estos temas, coexiste la excesiva rigidez con la mayor flexibilidad. Así, tenemos que el actual sistema dificulta e impide prescindir de personal evidentemente ineficiente o inmoral y, simultáneamente, facilita el abuso, dada la discrecionalidad que puede existir en las designaciones, nombramientos y contrataciones.

c) La multiplicidad de regímenes ha conllevado a la coexistencia de servidores con derechos y obligaciones diferentes, inclusive dentro de una misma entidad. Esto ha afectado la motivación, el desarrollo y el desempeño de los funcionarios públicos (el clima organizacional).

d) A pesar de la existencia de reglas formales para el ingreso al servicio civil y el ascenso, se aprecia que el mérito y el desempeño no han sido factores presentes en el Estado. Esto ha conllevado a que no se reclute ni se mantenga en el servicio a los más calificados, a los más motivados ni a los de mejor desempeño.

e) La diferenciación de regímenes ha llevado finalmente a la coexistencia de servidores con sistemas remunerativos diferentes.

Por otro lado, a pesar de las restricciones normativas presupuestarias que se han dictado por décadas en el Perú, el gasto y el número del personal han aumentado consistentemente. En promedio, del 2000 al 2011, ingresaron anualmente cerca de 40 mil personas a trabajar al Estado. El gasto en personal aumentó cada año en alrededor de 1.000 millones de soles (un promedio de 9% anual).

En el año 2014, el gasto de personal fue de más de 38.000 millones de soles, frente a casi 22.000 millones en el 2009. Esto implica un crecimiento de más de 72% en un periodo de cinco años. A su vez, en el 2009, teníamos cerca de un millón de servidores civiles. En el año 2014, teníamos ya un millón cuatrocientos mil. Se trata de un crecimiento del 40% en un período de 5 años.

De ese total de servidores, 47,3% prestan servicios en los Gobiernos regionales; 14,3%, en los locales; y 38,2%, en el Gobierno nacional. Sin contar las carreras especiales, de cada 10 servidores que laboran para el Estado, cuatro pertenecen al régimen CAS, cuatro son del régimen de carrera administrativo (Decreto Legislativo 276) y dos pertenecen al régimen privado (Decreto Legislativo 728).

HACIA UN ESTADO MODERNIZADO

Los países que han logrado el desarrollo lo han hecho sobre la base de un Estado profesionalizado, capaz de atraer a los mejores talentos del país para brindar servicios de alta calidad y generar las condiciones para que el desarrollo ocurra. No existe una sola experiencia en el mundo donde el desarrollo se haya producido al margen del Estado o con un Estado disminuido o ineficiente.

En ese sentido, la finalidad última de la reforma del servicio civil es la modernización del Estado peruano, para que actúe mejor y más rápido, preste servicios de mejor calidad, y busque siempre la primacía del interés ciudadano y la optimización de los recursos que recibe de ellos (tributos). En ese contexto, se considera que la reforma es una acción necesaria que el próximo gobierno debe promover y desarrollar.

Si bien la reforma del servicio civil es necesaria, su implementación constituye un reto enorme, dado que se tiene que hacer efectiva sobre más de medio millón de personas, en cerca de 2.000 entidades de diverso tipo. Esto ocurre en un contexto de marcada heterogeneidad de capacidades entre entidades, de un importante esfuerzo fiscal para su implementación y de una escala de actividades que prácticamente no tiene precedentes en el Estado peruano.

Para efectos de la implementación, se propone lo siguiente:

a) Liderazgo político del proceso. Para llevarse a cabo, la reforma requiere de liderazgo político que permita comunicar, promover, abogar, convencer y construir consensos con todos los grupos interesados en los temas afectados por la reforma.

Este liderazgo político corresponde a un funcionario del más alto nivel político (presidente de la República, el primer ministro, el ministro de Economía y Finanzas o algún otro de dicho nivel). Este liderazgo no es único, sino que deberá ser sostenido en el plazo que la implementación de esta reforma requerirá. En ese sentido, el liderazgo político puede darse con diversa intensidad en diferentes momentos; pero se debe ser consciente de que se trata de una situación necesaria durante todo el proceso. Por lo tanto, la reforma y su implementación debe ser una de las prioridades del Gobierno.

a) Comunicación a diversos niveles. Es importante tener en cuenta que –a pesar de ser necesaria– la reforma puede tener fuertes opositores. A la fecha, las organizaciones sindicales han mostrado una cerrada oposición a esta reforma y la están enfrentando en el ámbito laboral, político y judicial.

> En el año 2014, el gasto del personal del Estado fue de más de 38.000 millones de soles, frente a casi 22.000 millones en el 2009. Esto implicó un crecimiento de más de 72% en un periodo de cinco años.

La labor de comunicación corresponde a los líderes políticos del proceso, pero también a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), que técnicamente deberá comunicar y responder sobre el mismo. Servir debe generar capacidad de comunicación, diálogo, negociación y consenso, orientada a la ciudadanía o a organizaciones de la sociedad civil.

b) Fortalecimiento de Servir como organización. Es necesario fortalecer a Servir en los aspectos político, presupuestario y técnico, dado que está llamada a convertirse en la promotora y catalizadora de la reforma. Para ello requiere de respaldo político del más alto nivel, adecuado presupuesto y contar en sus equipos con los mejores profesionales. Como ya se ha señalado, Servir debe apoyarse del liderazgo político de las más altas autoridades del Gobierno. Este liderazgo político debe utilizarse –inicialmente– para reforzar a la entidad y dotarla de un presupuesto adecuado.

c) Considerar la reforma del servicio como una política pública. En el diseño, debería tomarse en cuenta la complejidad de la situación de los recursos humanos del Estado peruano. A nivel de diseño, debe considerarse que no existe "un modelo mágico a seguir". Por el contrario, se trata de un esfuerzo de largo plazo, que debe ser continuo y del tipo "ensayo-error". En ese contexto, la estrategia de Servir debe considerar el esfuerzo temporal, la diversidad y asimetría de las entidades, así como sus propias capacidades.

La estrategia global debería identificar las formas de promover la implementación de la reforma, que pueden ir –inicialmente– desde mecanismos de carácter voluntario (dependiente de las entidades) hasta el uso de incentivos o de mecanismos vinculantes (obligatorios). En esta estrategia global, se debería incorporar el tránsito de los Gobiernos regionales. De cara al ciudadano, estas entidades son las que prestan una parte importante de los servicios estatales que tienen impacto directo en la ciudadanía.

Se sugiere, además, que el diseño y la implementación del tránsito consideren primordialmente a los directivos públicos de los órganos de apoyo y de línea (particularmente de los Gobiernos

regionales). Otro aspecto en el cual debería enfocarse Servir es el fortalecimiento de las oficinas de recursos humanos de las entidades estatales. Estas oficinas son parte integrante del sistema administrativo de recursos humanos.

Servir debe desarrollar sistemas de información que recaben información sobre el personal existente en las 2.000 entidades del Estado peruano. Estos sistemas de información deberían ser utilizados posteriormente para explotar la información existente y determinar tendencias, caracterizar al servicio civil, ubicar problemas, etc.

Se requiere de instrumentos y mecanismos de medición para la evaluación de resultados y la adopción de medidas correctivas necesarias. En la evaluación, Servir deberá desarrollar indicadores específicos de avance del proceso de implementación de la reforma, pero también del impacto del nuevo régimen en el desempeño del Estado. No se debe perder de vista que esta reforma es solamente un medio para hacer más efectivo al Estado y servir mejor al ciudadano.

d) Desarrollar el subsistema de compensaciones económicas. Elaborar un sistema de compensaciones competitivas al mercado, tomando en cuenta la capacidad económica del Estado. El objetivo de la mejora de compensaciones es atraer al servicio civil a los mejores profesionales (con las mayores capacidades técnicas) y que estén dispuestos a permanecer laborando para el Estado. Esto incrementa las posibilidades de que el Estado tenga un mejor desempeño.

e) Asegurar la disponibilidad de recursos económicos para la implementación de la reforma. La reforma requiere la inversión de importante capital, por ello debe quedar claro, desde ahora, la cantidad de recursos que estarán disponibles y su ejecución en el tiempo.

HOJA DE RUTA

Medidas primer año:
Objetivos al primer año: alcanzar el fortalecimiento institucional de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). En este sentido, se debería alcanzar lo siguiente:

- Haber incorporado a mayor y mejor personal técnico (asignado a los órganos de línea).
- Haber desarrollado los instrumentos técnicos necesarios para que se lleve a cabo el tránsito de entidades y servidores.
- Contar con capacidad ampliada para brindar asesoría técnica y acompañamiento a un grupo importante de entidades que se encuentren en tránsito al nuevo régimen.

Medidas tercer año:
Objetivo al tercer año: lograr que un grupo importante de entidades se encuentre en pleno tránsito al nuevo régimen del servicio civil. En este sentido, se debería alcanzar lo siguiente:

- Lograr el fortalecimiento de algunas oficinas de recursos humanos de entidades en los tres niveles de gobierno.
- Heber desarrollado capacidades en el sector privado y en las universidades para que puedan prestar servicios de asesoría y soporte en los instrumentos vinculados al tránsito.
- Mantener el flujo de recursos necesarios para la implementación de la reforma.

> Es necesario fortalecer a Servir en los aspectos político, presupuestario y técnico, dado que está llamada a convertirse en la promotora y catalizadora de la reforma. A su vez, la institución debe tener capacidad de comunicación, diálogo y consenso.

Medidas quinto año:

Objetivo al quinto año: conseguir que el proceso de tránsito se desarrolle de manera vigorosa y Servir se haya consolidado en dicho proceso. En este sentido, se debería alcanzar lo siguiente:

- Mantener el flujo de recursos necesarios para la implementación de la reforma.
- Promover el tránsito de un grupo significativo de entidades del sector público en los tres niveles de gobierno, dando preferencia al regional.
- Que un grupo de entidades haya culminado íntegramente con el proceso de migración de personal (haber concluido el tránsito).
- Realizar las primeras evaluaciones de desempeño en las entidades.

POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN

La corrupción es uno de los mayores obstáculos para el desarrollo del país, pues distorsiona el cumplimiento de la ley y debilita los valores de la sociedad democrática. En ese sentido, el próximo gobierno debería aprobar por ley una política de estado anticorrupción con metas concretas al 2021 y un Sistema Nacional Anticorrupción que articule a los órganos funcionales y administrativos en la lucha contra este flagelo.

Lucila Pautrat

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (EGPP)
de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

1.3

La corrupción es uno de los problemas sociales más graves a nivel global, y uno de los mayores obstáculos para el desarrollo social y económico del país. Concebida como expresión de una crisis de gobernabilidad, la corrupción quiebra el estado de derecho y distorsiona el cumplimiento de la ley, socava las bases institucionales y los fundamentos de legitimidad de los gobiernos. Asimismo, debilita los valores que fundamentan la sociedad democrática, afectando la vigencia y exigibilidad de los derechos de las personas y de las comunidades[1]. Debido a ello, durante las últimas décadas ha surgido una creciente preocupación por fortalecer la gobernabilidad y la transparencia, así como por combatir la corrupción, pues son factores esenciales para una efectiva reducción de la pobreza y para alcanzar un desarrollo sostenible en el largo plazo[2].

Al 2015, y para los próximos 10 años, la corrupción en el Perú tiende a adquirir un carácter sistémico-estructural, con presencia de redes de criminalidad organizada, de lavado de activos e infiltración de financiamiento ilícito en los sistemas gubernamentales, políticos y económicos. Estos poderes ilegales pugnan violentamente entre sí por el control territorial de áreas estratégicas vinculadas al narcotráfico y delitos asociados –como el tráfico de armas, tráfico de tierras, la minería ilegal, la trata de personas, entre otros–, los cuales no serían posibles sin una deliberada ineficiencia en las investigaciones e impunidad judicial.

La corrupción genera cuantiosos daños sociales, económicos e institucionales a los ciudadanos y al Estado. A las implicancias éticas, jurídicas e institucionales de estos delitos, y la pérdida de recursos públicos, se añade la generación de condiciones de inequidad y perjuicios a la provisión de servicios públicos que exacerban los impactos de la pobreza. En diciembre del 2015, el contralor general de la República, Fuad Khoury, señaló que el costo de la corrupción en el Perú se estima en unos 11 mil millones de soles (8,94% del PBI en 2015), cifra que podría duplicarse si no se actúa con firmeza y celeridad en los casos judicializados por delitos de corrupción.

---

[1] La corrupción quiebra los principios de igualdad de trato y de oportunidades, así como el estado de derecho. Esto resta certidumbre y legalidad a los procedimientos públicos. También afecta la prestación de los servicios públicos, al hacerlos depender de las dádivas, coimas o beneficios que la corrupción plantea como requisito. [Alza Barco, Carlos (2014). «El enfoque basado en derechos, ¿qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?». En: Manual de Derechos Humanos y Políticas Públicas (Burgorgue-Larsen, Maués y Sánchez Mojica –coordinadores–. Barcelona: Red de derechos humanos y educación superior. Universitat Pompeu Fabra. Comisión Europea. Publicación en la web: http://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/DHPP_Manual_v3.pdf]

[2] En 1997, el Perú se adhirió a la Convención Interamericana Contra la Corrupción. El 31 de octubre del 2003, se suscribe la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la cual es ratificada por el Estado peruano en el año 2004.

En dicho contexto, se proponen como opciones de política: (i) la aprobación por ley de una política de estado específica en materia anticorrupción –transversal, de carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento para los tres poderes del Estado y niveles de gobierno–, que establezca metas y responsabilidades específicas en el marco de las competencias y funciones de cada entidad; (ii) fortalecer la institucionalidad mediante un Sistema Funcional Anticorrupción; (iii) focalizar la lucha contra la corrupción asociada a la criminalidad organizada, el lavado de activos y el narcotráfico, y contra su infiltración en los sistemas gubernamentales y políticos. Para ello, se proponen acciones específicas a implementarse durante los primeros cien días, el primer año y los cinco años del próximo gobierno.

HOJA DE RUTA

Medidas primeros 100 días:

- Aprobar por ley una política de estado anticorrupción que precise lineamientos, determine metas concretas al 2021 y establezca responsabilidades funcionales de las entidades públicas en los tres poderes del Estado y niveles de gobierno.
- Creación por ley del Sistema Nacional Anticorrupción, como sistema funcional que integre y articule a los demás sistemas funcionales y administrativos vinculados a la lucha contra la corrupción[3].
- Implementar las recomendaciones y dar seguimiento a los casos descritos en el Informe de la Comisión Especial Investigadora Multipartidaria del Congreso de la República (2015), encargada de investigar y determinar la influencia del narcotráfico en los partidos políticos y movimientos regionales y locales.
- Dotar a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de facultades y funciones fiscalizadoras y sancionadoras para los casos de infracciones a la regulación en lavado de activos asociados a la corrupción.
- Hacer públicas y dar seguimiento a las recomendaciones de las diversas comisiones investigadoras del Congreso de la República, respecto a los delitos de corrupción asociados al narcotráfico, lavado de activos y/o criminalidad organizada.
- Gestionar ante el Ministerio de Economía y Finanzas y el Congreso de la República un incremento del presupuesto público para el 2017, a fin de garantizar los recursos necesarios para la implementación de la política anticorrupción en el país, y su articulación a los programas presupuestales.

[3] Articula funcional, presupuestal y territorialmente a todas las entidades públicas que forman parte de la CAN (miembros plenos de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción: Congreso de la República, poder judicial, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura, Fiscalía de la Nación, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Asamblea de Municipalidades del Perú, Acuerdo Nacional. Miembros Observadores de la CAN: Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado, Asociación de Universidades del Perú, Consejo Nacional para la Ética Pública, Conferencia Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, Centrales Sindicales de Trabajadores del Perú, representante de la Iglesia Católica –Conferencia Episcopal Peruana–, representante de la Iglesia Evangélica, Consejo de la Prensa Peruana, Sociedad Nacional de Industrias, Cámara de Comercio de Lima); incorpora a la Conasec, CNM, OCMA, e integra a: Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec), Sistema de Control Interno del Consejo Nacional de la Magistratura, gestión de recursos humanos (PCM-Servir), abastecimiento (MEF-OSCE), endeudamiento público (MEF-Denep), inversión pública (MEF-DGPM), planeamiento estratégico (PCM-Ceplan), defensa judicial del Estado (Minjus-CNDJE); Sistema Nacional de Control (Ley N.° 27785-Contraloría), modernización de la gestión pública (PCM-SGP).

> A diciembre del 2015, el contralor general de la República señaló que el costo de la corrupción en el Perú era de unos 11 mil millones de soles (8,94% del PBI en 2015), cifra que podría duplicarse si no se actúa con firmeza y celeridad en los casos judicializados por delitos de corrupción.

- Priorizar la implementación del Programa País y la constitución de grupos técnicos especializados, a fin de superar las brechas en materia de gobernabilidad, transparencia y lucha contra la corrupción –con el fin de lograr la incorporación del Perú como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)–. Asimismo, favorecer la implementación conjunta de medidas de reforma del poder judicial y la adhesión a la Convención Anticorrupción de la OECD.

Medidas primer año:

- Fortalecer las unidades especializadas de inteligencia, a fin de desbaratar las organizaciones criminales que articulan el narcotráfico, tráfico de armas, lavado de activos, y frenar su infiltración en la política y grupos de poder.
- Evaluar la eficiencia y resultados de la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2012-2016 (Devida 2012), y de la Ley N.° 28305, Ley de Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados
- Fortalecer las acciones de la Inspectoría de la Policía Nacional del Perú, a fin de desincentivar la participación de miembros de la PNP en actividades delictivas.
- Conformación del Consejo Nacional de la Magistratura, integrado por miembros del Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía de la Nación, Banco Central de Reserva, la Corte Suprema de la República, y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Evaluar la idoneidad del proceso de ratificación de jueces cada siete años y mejorar los sistemas de evaluación.
- Formalizar procesos de coordinación interinstitucional para casos de lavado de activos y delitos de corrupción, entre el Ministerio Público, UIF, SBS, poder judicial y procuradurías públicas especializadas en delitos de lavado de activos y anticorrupción.
- Aprobación del anteproyecto de ley presentado por la CAN (2015): ley que regula la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de corrupción.
- Mejorar la regulación de alerta temprana, tracking, due diligence financiera y valija diplomática financiera, respecto a los orígenes y destinos de transacciones bancarias significativas sin objetivos económicos o legales evidentes, o cuyos destinos sean considerados como paraísos fiscales.

> Una propuesta es mejorar la regulación de alerta temprana respecto a los orígenes y destinos de las transacciones bancarias significativas sin objetivos económicos o legales evidentes, o cuyos destinos sean considerados como paraísos fiscales.

- Revisar la Ley N.° 30414, ley que modifica la Ley N.° 28094 (Ley de Partidos Políticos), a fin de desincentivar el financiamiento irregular de las organizaciones políticas desde fuentes que tengan relación con el narcotráfico y el crimen en general.
- Promover alianzas entre las organizaciones académicas, de la sociedad civil y sectores empresariales, orientadas a fortalecer e implementar acciones de concientización, transparencia y vigilancia ciudadana en las diversas regiones del país. Ello con el fin de supervisar los planes regionales de lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas por parte de los Gobiernos regionales, la denuncia de casos de corrupción, lavado de activos y otros ilícitos asociados.
- Identificación y mapeo de los obstáculos de las procuradurías y fiscalías, especializadas en materia de anticorrupción y lavado de activos, para la obtención de evidencia y construcción de casos complejos de alcance nacional o regional. Elaborar y aprobar las propuestas de modificaciones normativas necesarias para mejorar los procesos de investigación y judicialización de casos de corrupción y otros ilícitos asociados.
- Identificar y mapear los procedimientos administrativos y de toma de decisiones políticas en áreas estratégicas del Gobierno nacional y los Gobiernos regionales vulnerables a la corrupción, a fin de enfocar la incidencia de las estrategias en dichas áreas. Elaborar y aprobar las propuestas de modificaciones normativas necesarias para mejorar los procesos de investigación y judicialización de casos de corrupción y otros ilícitos asociados.

Medidas a cinco años:

- Fortalecer la articulación de los sistemas de gestión de información del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público; el Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC); el Consejo Nacional de Política Criminal (Conapoc) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y el Observatorio Nacional de Seguridad del Ministerio del Interior, así como otras unidades de inteligencia que correspondan.
- Reforzar los sistemas de incentivos legales y de seguridad física para denunciantes de casos de lavado de activos y corrupción, así como implementar disuasivos legales para acciones de hostigamiento en contra de denunciantes.
- Identificar, aislar y monitorear zonas e instituciones financieras infrarreguladas, además de instituciones y operadores financieros no cooperantes con la prevención y control del lavado de activos.

- Mejorar la celeridad y eficiencia en la actuación del Ministerio Público y poder judicial para casos de corrupción, lavado de activos y narcotráfico.
- Promover mecanismos de autorregulación de los partidos políticos, respecto a los antecedentes de sus miembros, y monitorear las relaciones de influencia de grupos de poder en sus organizaciones.
- Formalizar y delimitar la gestión de intereses entre el sector privado y el Estado, mediante el fortalecimiento de la ley que regula la gestión de intereses en la administración pública (Ley N.° 28014).
- Derogar la inmunidad parlamentaria en casos de denuncias e investigaciones fiscales por presuntos delitos de corrupción, narcotráfico, lavado de activos y/o participación en organizaciones criminales.
- Redefinición de las funciones de la Corte Suprema de la República como vía de revisión excepcional de expedientes judiciales.
- Articular las unidades de inteligencia correspondientes para establecer nexos entre actividades de criminalidad organizada, narcotráfico, corrupción y lavado de activos.
- Definir criterios de evaluación para la vigilancia ciudadana de la trasparencia de los partidos políticos en las áreas de financiamiento, intereses y vínculos con las actividades ilícitas materia de análisis.

SEGURIDAD CIUDADANA

El reto del próximo gobierno es incrementar la capacidad de respuesta de las instituciones encargadas de velar por la seguridad y preservar el orden social. En este proceso será primordial recurrir a información estadística y monitorear los avances en la atención de riesgos y amenazas que requieren respuestas efectivas del Estado: el delito, el desorden social y el miedo al crimen.

Nicolás Zevallos y Jaris Mujica

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (EGPP)
de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

Tres ideas centrales estructuran la propuesta de política sobre seguridad ciudadana: (i) entender esta noción a partir del concepto de seguridad humana, colocando la convivencia pacífica de los ciudadanos como centro de atención de la seguridad provista por el Estado, en particular respecto a los riesgos y amenazas que ponen en peligro su vida, integridad y patrimonio; (ii) comprender que estos riesgos y amenazas no son necesariamente estables en el tiempo, y pueden variar en diferentes contextos históricos y territoriales para, a partir de ello, (iii) identificar en el contexto contemporáneo al menos tres categorías que permitan aglutinar un inventario no exhaustivo de riesgos y amenazas que requieren respuesta efectiva del Estado: (a) el delito, (b) el desorden social y (c) el miedo al crimen.

A partir de estas ideas, es posible realizar un ejercicio de identificación de riesgos y amenazas concretas, recurriendo a la información estadística disponible (considerando sus limitaciones operativas y metodológicas). La evidencia señala que fenómenos como el robo, el hurto, lesiones, homicidios y violencia sexual (asociados a victimización delictiva), accidentabilidad vial y mercados informales (relacionados con desorden social), así como la desconfianza ciudadana frente a las agencias estatales y el miedo al crimen (asociados a la percepción de inseguridad), requieren actualmente una respuesta prioritaria en una política de seguridad ciudadana.

Con estas opciones de política se busca (i) un bajo nivel de victimización, controlado y estable; (ii) una reducción significativa de la brecha entre esta victimización y las denuncias efectuadas ante las agencias del Estado competentes; (iii) un sistema de justicia adecuado al volumen de denuncias y con capacidad de resolución efectiva de las mismas; y (iv) capacidad de control del orden social. Partiendo de ello, se proponen tres opciones de política complementarias que buscan un equilibro entre estos elementos:

- Opción 1: incrementar la capacidad efectiva de control de riesgos operativos y amenazas generales a la seguridad ciudadana.
- Opción 2: reducir la incidencia de riesgos operativos y amenazas prioritarias a la seguridad ciudadana.
- Opción 3: reducir el impacto de los riesgos estructurales, asociados a amenazas generales a la seguridad ciudadana.

MENOS VÍCTIMAS ANTE EL CRIMEN

Es importante comprender la naturaleza complementaria y de desarrollo progresivo de estas opciones de política. La opción 1, centrada en el incremento de capacidades operativas, es el punto de partida para la opción 2, enfocada en la atención de riesgos y amenazas estratégicas.

En perspectiva, la opción 3 recoge la necesidad de atender factores estructurales asociados a las condiciones de inseguridad. Considerando el tiempo disponible para la implementación de la propuesta de política, la opción 2 aparece como la alternativa que ofrece un mejor balance. Sin embargo, es importante no perder de vista la secuencia de estas opciones. Como se señala previamente, no se trata de opciones contrapuestas, sino más bien complementarias. La selección de la opción 2 requiere lograr en el breve plazo, un incremento en la capacidad resolutiva de los operadores de seguridad y justicia, pero tener en perspectiva la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

La opción de política seleccionada demanda la priorización de una serie de fenómenos, los mismos que han sido identificados en la sección de diagnóstico, a partir de su expansión epidemiológica. Para el campo de acción relacionado con el delito y la victimización, lo que se busca en el plazo de ejecución de la política es mejorar la capacidad de respuesta ante fenómenos delictivos prioritarios. Este objetivo no solo debe (i) reducir la victimización por estos delitos, sino (ii) disminuir la brecha entre esta y las denuncias efectuadas ante las agencias estatales. Ello es importante debido a que la denuncia es un elemento indispensable para activar el sistema de justicia. Por su parte, en el campo asociado al desorden social, lo que se busca es reducir la incidencia de vulneraciones asociadas al uso no ordenado del espacio público. Esto se concentra básicamente en dos fenómenos prioritarios. En primer lugar, la accidentabilidad en la vía pública (que de acuerdo a las evidencias muestra una tasa alta no solo de incidencia, sino de resultados nocivos). En segundo lugar, la realización de actividades informales, que muestra un rango alto y está asociada al uso no organizado del espacio público (comercio ambulatorio, en particular). Finalmente, respecto al campo relacionado al miedo al crimen y la confianza en las instituciones, el objetivo en los años de implementación de la opción de política se concentra en incrementar la confianza de los ciudadanos en los servicios públicos, dando especial atención a los relacionados con la seguridad y la justicia. Ello implica dos resultados concretos. Por un lado, incrementar la confianza en los operadores de seguridad (PNP, Poder Judicial, Ministerio Público, etc.). Por otro lado, reducir los indicadores de percepción de inseguridad y miedo al crimen, en particular por el impacto que generan en la economía doméstica.

Como toda medida de política, la seguridad ciudadana se enfrenta también a obstáculos para su puesta en práctica. Entre las principales trabas a superar se encuentran (i) la disponibilidad de información; (ii) la complejidad de los fenómenos; (iii) la territorialidad del control que demanda responder a estos riesgos y amenazas; (iv) los intereses generados en torno a las mismas; (v) la disponibilidad de recursos económicos y humanos; (vi) las culturas institucionales de las agencias responsables; y (vii) la claridad en las competencias de las mismas. Para superar estas barreras, es importante generar acercamiento a una serie de aliados estratégicos, entre los que destacan:

i. Las agencias estatales, tanto (a) las entidades rectoras de las políticas de seguridad y control del crimen como (b) aquellas que cumplen un rol transversal en el diseño de políticas (INEI, Ceplan).

> Respecto a las mujeres, se propone programas especializados en la prevención, restitución de derechos y reparación de daños. Esto debe tener un enfoque prioritario en las mujeres adolescentes que son víctimas de violación sexual o de la violencia familiar.

ii. Los sectores del Gobierno, en particular el Ministerio de Economía para fines presupuestales, pero también aquellas agencias cuya participación en actividades de prevención es central.

iii. Las agencias internacionales, no solo a través de la asistencia técnica y financiera, sino también mediante la difusión de experiencias y buenas prácticas replicables.

iv. La sociedad civil y las universidades, como núcleos de vigilancia, pero también de producción de conocimiento científico sobre la materia.

v. Los gobiernos locales, muy en particular dada la cercanía con los ciudadanos y sus problemas cotidianos.

A esto debe sumarse la identificación de necesidades específicas de sectores vulnerables. Respecto a las mujeres, lo que se propone son programas especializados en la prevención, restitución de derechos y reparación de daños. Esto tiene un enfoque prioritario en las mujeres adolescentes que son víctimas de violación sexual, pero alcanza también a quienes son victimizadas por violencia familiar. Sobre los jóvenes en situación de riesgo, el foco está centrado en la recuperación socioeducativa y laboral. Esto integra medidas como la justicia juvenil restaurativa, así como programas para reducir la deserción escolar. Finalmente, sobre la población indígena, se parte de la premisa de que resulta necesario atender las situaciones en las que sus derechos son vulnerados. Eso pasa principalmente por la identificación de los contextos de riesgo, en particular los asociados al desarrollo de actividades económicas ilícitas.

En términos operativos, esta propuesta plantea a corto plazo (los primeros 100 días) centrar los esfuerzos en la producción de información para la toma de decisiones, con iniciativas tales como la creación de centros especializados de producción de datos y la implementación de encuestas nacionales de victimización. A mediano plazo (el primer año), esta información debe servir para la implementación de programas piloto de respuesta a fenómenos prioritarios, en particular a aquellos que generan mayor temor en la ciudadanía. A largo plazo (a los cinco años de gestión), esta propuesta tiene en perspectiva la expansión de los proyectos piloto en otros ámbitos del contexto nacional. La tabla siguiente resume de manera específica las iniciativas propuestas:

HOJA DE RUTA

Campos	A los 100 días: gestión de información para la toma de decisiones	Al primer año: expansión de cobertura mediante programas piloto	A los cinco años: réplica de programas piloto
A. Delito y victimización	• Creación e implementación del Observatorio Nacional del Crimen. • Diseño e implementación de la Encuesta Nacional de Victimización • Integración de sistemas de información de operadores de seguridad y justicia.	• Implementación del programa piloto de policía de proximidad (integración PNP y Serenazgo) en distritos con alta incidencia de robo y hurto. • Intervenciones en los principales mercados de objetos robados y dinámicas de comercio de objetos robados.	• Implementación del programa nacional de policía de proximidad (integración PNP-Serenazgo) en las principales ciudades del país. • Sistema de control de mercados de objetos robados.
		• Implementación del programa piloto de control de armas en situación irregular. • Implementación del programa piloto de atención de emergencias por uso de armas en los principales centros hospitalarios.	• Implementación del programa nacional de control de armas en situación irregular. • Implementación de la red nacional de atención de emergencias por uso de armas.
		• Implementación del programa piloto de prevención de violación en adolescencia temprana (Mujica 2015) en los principales distritos con alta victimización. • Fortalecimiento de los Centros Emergencia Mujer (CEM) en los principales distritos con alta victimización. • Implementación del programa piloto de fiscalización del transporte urbano público en las principales ciudades del país.	• Implementación del programa nacional de prevención de violación en adolescencia temprana en los principales departamentos con alta victimización. • Fortalecimiento de los Centros de Emergencia Mujer (CEM) en los principales departamentos con alta victimización. • Implementación del programa nacional de fiscalización del transporte urbano público.

Campos	A los 100 días: gestión de información para la toma de decisiones	Al primer año: expansión de cobertura mediante programas piloto	A los cinco años: réplica de programas piloto
B. Desorden social	• Elaboración del mapa nacional de victimización por accidentabilidad vial (negligencias y accidentes de tránsito).	• Implementación del programa piloto de atención de emergencias por accidentes de tránsito en las principales rutas terrestres del país.	• Implementación del sistema nacional de atención de emergencias por accidentes de tránsito en las principales rutas terrestres.
	• Elaboración de un mapa nacional de espacios públicos. • Elaboración de un mapa del comercio de objetos robados y de contrabando (dinámicas de circulación).	• Implementación de un plan piloto de intervención y recuperación de espacios públicos. • Implementación de un plan piloto de intervención en mercados dedicados al comercio de objetos robados y de contrabando.	• Implementación de un programa nacional de recuperación de espacios públicos para el uso comunitario. • Implementación de un programa nacional de intervención en mercados dedicados al comercio de objetos robados y de contrabando.
C. Miedo al crimen	• Elaboración de un mapa de puntos críticos en los circuitos de atención a los ciudadanos de los operadores de seguridad y justicia. • Reorganización de la Central de atención de emergencias 105.	• Implementación de un programa piloto de simplificación de trámites administrativos de ciudadanos ante operadores de seguridad y justicia. • Protocolización de los sistemas de atención y tiempo de respuesta de emergencias de la Central 105.	• Implementación de un plan nacional de calidad de atención al ciudadano de los operadores de seguridad y justicia. • Integración nacional de los sistemas de atención de emergencia en la Central 105, con protocolos de atención y tiempo de respuesta. • Implementación del plan de reforma institucional de la PNP, con enfoque de atención al ciudadano.

TRANSPORTE URBANO: ¿CÓMO RESOLVER LA MOVILIDAD EN LIMA Y CALLAO?

Para alcanzar el desarrollo, el Perú debe contar con sistemas adecuados de transporte y políticas públicas enfocadas en promover una movilidad sostenible. Bajo esa línea, las propuestas explicadas en este documento atienden la urgente necesidad de mejorar la forma en que nos movilizamos en Lima y Callao. Para ello, resulta necesario asumir las condiciones reales del servicio de transporte de pasajeros y su potencialidad como un esquema integrado y multimodal. Por último, se debe fortalecer la institucionalidad del transporte en todos los niveles del Gobierno.

Mariana Alegre Escorza*

Consultora CIES

* Gonzalo Alarcón Rodríguez Paiva contribuyó en el desarrollo de esta investigación, actualizando información, verificando fuentes y preparando algunas de las tablas y gráficos aquí presentados. Mi agradecimiento por su tiempo y dedicación.

1.5

El Perú es un país de ciudades que se encuentran en distintas etapas y que enfrentan diferentes retos. Sin embargo, un reto común a todas las ciudades peruanas es la falta de un adecuado sistema de transporte. Las políticas públicas, la infraestructura y la demanda ciudadana han estado orientadas a favorecer al auto privado y no a plantear soluciones que se centren en la movilidad sostenible; es decir, que prioricen a los peatones y a los ciclistas, y especialmente promuevan sistemas integrados de transporte público. Estas acciones equivocadas han generado el desarrollo de ciudades con sistemas de transporte de mala calidad. Esta situación es más evidente en la ciudad de Lima, donde la concentración poblacional, la confluencia de actividades económicas y, sobre todo, la expansión urbana son mucho mayores a las del resto de ciudades del país.

En Lima y Callao, el transporte público es el medio que más se utiliza (51%), seguido de los viajes a pie (24%), según el Plan Maestro de Transportes JICA. Sin embargo, la mayoria de la infraestructura vial de la ciudad está enfocada en el automóvil privado, lo que genera desigualdad e ineficiencia en su funcionamiento. Por otro lado, a pesar de la creencia extendida de que la alta congestión y el tráfico es producto de la excesiva cantidad de automóviles que transitan las calles de Lima, la realidad es que, según la CAF, la tasa de motorización de la capital es una de las más bajas de la región. Esto resulta contradictorio, pero lo que sucede es que Lima no cuenta con una correcta gestión del tránsito ni una oferta de transporte masivo de calidad. Esto ocasiona altos índices de congestión, pues propicia el uso de los vehículos privados y desorden generado por el exceso de unidades de transporte público tradicional. Es decir, en Lima podríamos resolver muchos de los problemas del transporte si se apostara por un saneamiento de las vías y se invirtiera en un sistema de transporte público masivo de calidad, integrado y multimodal.

Además, la tasa de insatisfacción frente al servicio de transporte público es muy alta: 64% de ciudadanos se declara insatisfecho, según Lima Cómo Vamos. Esto no sorprende, pues el sistema de transporte de buses está basado en un esquema comisionista-afiliador, en el cual existen varios actores dentro de la ruta (propietario de la ruta, propietario del vehículo, chofer y cobrador), lo que genera que las unidades compitan por pasajeros en una misma ruta. El resultado es un mal servicio y mayor probabilidad de accidentes.

La economía familiar se ve afectada por un sistema de transporte ineficiente. En términos globales, el impacto del transporte en la economía de la ciudad y del país es inmenso. Según Proexpansión, en los últimos diez años, la congestión habría generado pérdidas aproximadas por US$800 millones; es decir, el 1,5% del PBI.

Por lo expuesto anteriormente, el sistema de transporte en Lima y Callao es precario, carece de normativa, infraestructura y capacidad fiscalizadora. Asimismo, hay una superposición de competencias

en el ámbito administrativo en la gestión del transporte. Las instituciones que tienen competencia son la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Municipalidad Provincial del Callao y el Gobierno Central –a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico; asimismo, del Ministerio de Economía y Finanzas, y recientemente del Ministerio de Vivienda, Construcción y Sanamiento, entre otras instituciones estatales–. La presencia de tantos actores con competencias dentro de la gestión del transporte hace difícil su gobernabilidad. Además, la falta de una política de continuidad plantea retos adicionales a los esfuerzos por resolver el problema del transporte. Este escenario es equivalente en el resto de ciudades peruanas, pero en el caso de Lima y Callao es aún más complejo, pues es muy necesaria la coordinación entre sus autoridades para gestionar el transporte y tránsito entre ambas ciudades, debido a su integración urbana. Lamentablemente, las relaciones políticas entre ambas jurisdicciones no han sido muy fluidas y, en varias ocasiones, los esfuerzos de una comuna han sido desestimados por la otra, lo cual promueve políticas contradictorias.

Por todo lo descrito anteriormente, es urgente tomar acciones para resolver los múltiples problemas generados por un mal sistema del transporte y, en particular, potenciar una mejor gobernanza. Es por ello que son varios los actores a favor de una reingeniería de las instituciones y competencias relacionadas con el transporte y la movilidad. Instituciones de la sociedad civil como Fundación Transitemos, Cruzada Vial, Lima Cómo Vamos y Luz Ámbar se manifiestan a favor de transformar la institucionalidad. De la misma manera, las autoridades, especialmente del Gobierno Central, manifiestan la necesidad de optimizar la estructura vigente e invertir en potenciar nuevas formas de administración del sistema de transportes, en particular, de Lima y Callao.

LA REINGENIERÍA BAJO LA LUPA

Para resolver la problemática del transporte público y plantear un modelo de gobernanza eficiente, se plantean las siguientes opciones de política:

Incorporación del enfoque de movilidad sostenible como eje para las políticas públicas

Es necesario que los distintos sectores gubernamentales, y municipios locales, asimilen los principios de la movilidad urbana sostenible como la alternativa adecuada para promover mejores ciudades. En ese sentido, es necesario adaptar los instrumentos de gestión urbana y del transporte para que prioricen a los peatones, ciclistas y el transporte público, y desincentiven el uso del auto privado al ofrecer otras alternativas de transporte.

Para promover más políticas en este sentido, es necesario capacitar a los funcionarios en los conceptos asociados a la movilidad sostenible; asimismo, comunicar, estrategicamente, las nuevas propuestas en favor de la movilidad.

> El impacto del transporte en la economía es grande: en los últimos diez años la congestión habría generado pérdidas aproximadas por US$800 millones al año, es decir, el 1,5% del PBI del Perú, según Proexpansión. En tanto, solo en Lima las muertes ocasionadas por los accidentes de tránsito ascienden a 1,3 muertes al día, según la PNP.

Asignación de la categoría de servicio público esencial al transporte de pasajeros

La consideración del transporte público de pasajeros como un servicio público esencial será el elemento base para promover la reforma del transporte en Lima, Callao y el resto de ciudades del país. Así, el transporte público podrá recibir inversión pública; será controlado y fiscalizado, en cuanto a la calidad del servicio que ofrecen los operadores privados; y permitirá implementar medidas que en primer lugar beneficien al pasajero.

Promoción de un sistema de transporte sostenible articulado e integrado que facilite las transferencias entre modos de viaje

Resulta necesario contar con un sistema de transporte que articule los distintos modos de transporte masivo con los otros modos motorizados y no motorizados.

Gestión vial de los flujos del tránsito en la ciudad

Para disminuir los accidentes de tránsito, además de implementarse una política de 'visión cero'[1] que plantea metas de disminución de los muertos por accidentes, deben corregirse los problemas de infraestructura vial y mejorar la gestión de los flujos en la ciudad. Para eso es necesario contar con instrumentos que homogenicen y modernicen las señales de tránsito y los requisitos de diseño de las vías y veredas –desde un enfoque de movilidad sostenible–; asimismo, que se implementen medidas de reducción de la velocidad. Además, se necesita promover una estrategia de fiscalización y comunicación que acompañe este proceso de adaptación por parte de los ciudadanos. Por último, al mejorar la infraestructura vial, peatonal y ciclista, y al contar con una mejor administración de los flujos peatonales, disminuirán los accidentes de tránsito y, a su vez, se favorecerá la economía del sector privado, tanto en el transporte de mercadería como, por ejemplo, en el sector de los seguros vehiculares.

Reingeniería de la gobernanza del transporte y la movilidad sostenible

Por último, es sumamente necesario diseñar una forma de gobierno del transporte público fortalecido, y con los suficientes poderes, recursos y competencias para gestionar, implementar y regular un sistema de transporte metropolitano integrado y de calidad, que satisfaga al ciudadano y que sea eficiente tanto económica como ambientalmente.

---

[1] Las políticas de 'visión cero' son proyectos de seguridad vial que apuntan a reducir y eliminar los accidentes de tránsito fatales y graves. Estas políticas han sido implementadas por ciudades como Nueva York y Sao Paulo.

OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SELECCIONADAS

Obstáculos	Obstáculos específicos
Obstáculos políticos	• El cambio de Gobierno nacional, pues los futuros ministros y directores podrían no estar alineados con la movilidad sostenible. • Oposición por parte de los actuales operadores del transporte público del pasajero, quienes se resisten a medidas de reforma. • Oposición a medidas en favor de peatones, ciclistas y transporte público, y reducción de los privilegios otorgados a los conductores de autos privados.
Obstáculos técnicos	• Deben considerarse los tiempos de ejecución de las grandes obras de transporte masivo. La red de metro de Lima, en construcción, y la puesta en marcha de la reforma del transporte, por la Municipalidad Metropolitana de Lima, implican la firma de contratos y acuerdos que pueden incluir compromisos contrarios a los objetivos de articulación de un sistema integrado de transporte.
Obstáculos económicos	• Identificación de fuentes de financiamiento.
Obstáculos sociales	• Poco respeto a peatones, ciclistas y usuarios del transporte. • Falta de visión de ciudad, de movilidad sostenible y del valor de los espacios públicos.

RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PROPUESTAS: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS

Para finalizar, se plantean unas recomendaciones para la implementación de las políticas propuestas:

- Promoción de la importancia y necesidad del enfoque de movilidad urbana sostenible como alternativa para mejorar el sistema de transportes de Lima y Callao. Esto se puede dar a través de una estrategia comunicacional que dé cuenta de los problemas actuales, los derechos de los usuarios y demuestre los beneficios de la reforma.

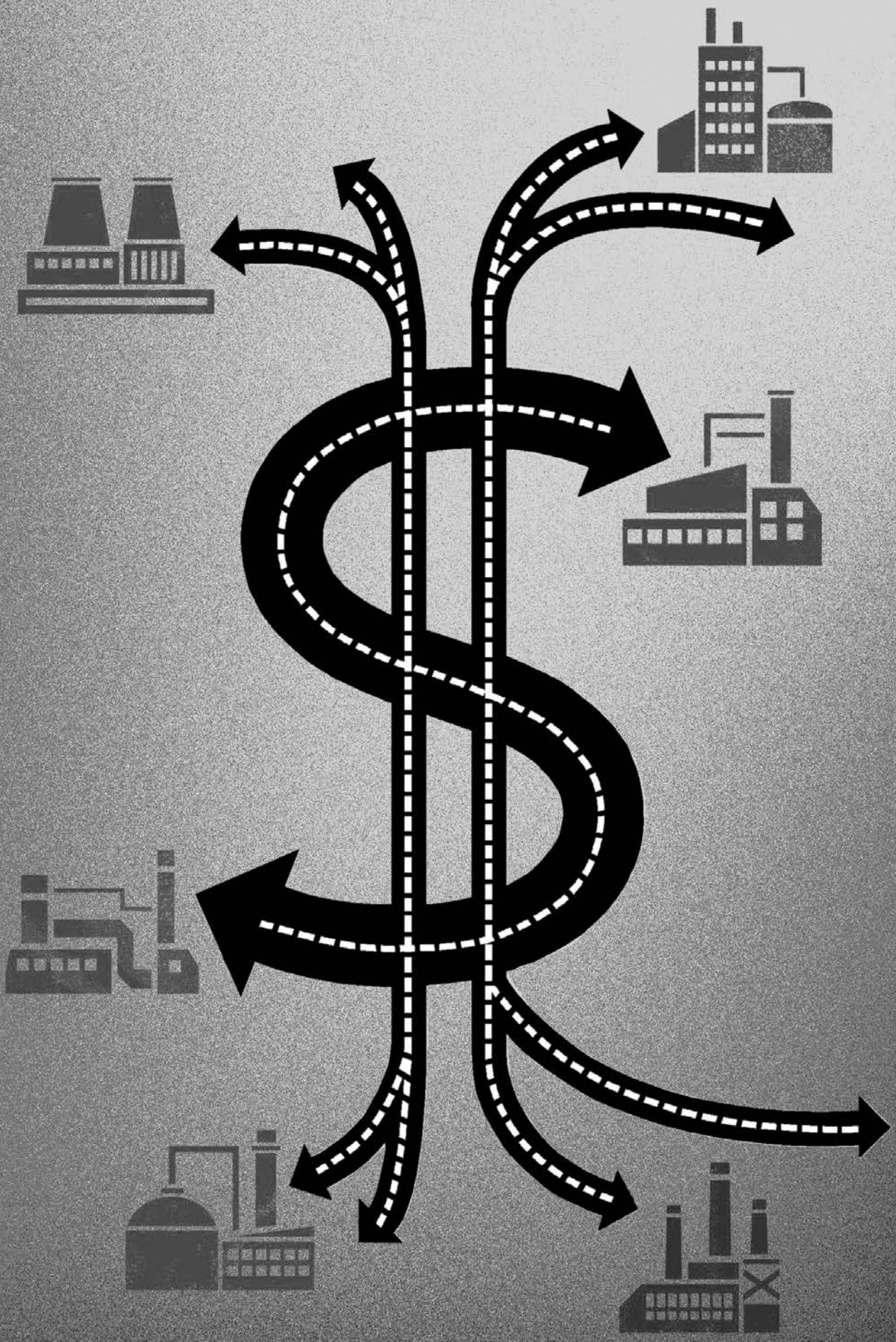
- Articulación institucional, entre los distintos niveles de gobierno, para facilitar los acuerdos en el modelo de gestión del transporte y movilidad, que propicien la implementación de los acuerdos de movilidad sostenible. La articulación debe darse no solo al nivel de las instituciones competentes, sino también con otros actores como el Congreso de la República; en particular, con los congresistas que representan a los distritos electorales de Lima y Callao.

- Identificación de recursos económicos para financiar las medidas propuestas. Estas deben articularse con las acciones planteadas en el NAMA de Transporte Urbano Sostenible (TRANSPerú) de transporte urbano sostenible a nivel nacional.

- Alianzas con actores relevantes de la sociedad civil –como Fundación Transitemos, Cruzada Vial y Lima Cómo Vamos– para sostener la necesidad de promover el enfoque de la movilidad urbana sostenible y las medidas de política propuestas. Con estos aliados, se podrá ampliar el alcance de la comunicación respecto a las necesidades de la reforma.

Finalmente, las propuestas explicadas en este documento atienden la necesidad urgente de mejorar la forma en que nos movilizamos en Lima y Callao. Para ello, es menester cambiar los enfoques de acción –migrando hacia la movilidad sostenible–, y asumir las condiciones reales del servicio de transporte de pasajeros y su potencialidad como sistema integrado, multimodal y sostenible. Se debe reconocer su condición de servicio público esencial, en particular, mediante el otorgamiento del subsidio que merece el sistema de buses para ser eficiente, seguro y digno. Es necesario gestionar adecuadamente el transporte y el tránsito en las calles de Lima y Callao. Ello se logra con la administración correcta de sus flujos. Y, por último, se debe repensar, rediseñar e implementar una nueva y/o fortalecida institucionalidad a todo nivel de gobierno.

Siguiendo estos pasos es que Lima y Callao podrán convertirse en ciudades del primer mundo; es decir, eficientes, competitivas, saludables, sostenibles, seguras, justas y que ofrezcan a sus habitantes una buena calidad de vida.



2

POLÍTICA ECONÓMICA

En el siguiente eje se muestran propuestas de políticas en tres temas de la economía: (1) política fiscal; (2) política tributaria; y (3) productividad, competitividad y diversificación productiva. Así, el reto del gobierno en los próximos cinco años será garantizar la estabilidad económica y ampliar la base tributaria sin dejar de luchar contra la evasión y la elusión doméstica e internacional. Será necesario también aplicar medidas efectivas para elevar la productividad y competitividad del país, al constituirse como los motores necesarios para impulsar el crecimiento y el progreso social en los próximos años.

POLÍTICA FISCAL

La política fiscal, en momentos de desaceleración económica y de expectativas adversas de los agentes económicos, debe tener un rol contracíclico. Ello debe realizarse sin poner en riesgo la sostenibilidad fiscal y generar una orientación a la mejora de la calidad del gasto público y una cultura de calidad y permanente evaluación.

Carlos Casas
Centro de Investigación
de la Universidad del Pacífico (CIUP)

2.1

La política fiscal[1] juega un rol importante en asegurar la estabilidad macroeconómica porque es una condición necesaria para el crecimiento de un país. Existe cierto consenso de que esta debe buscar una eficiente asignación de recursos, estabilizar la tasa de crecimiento de la economía, promover el desarrollo económico y ayudar a normalizar el nivel de precios en coordinación con la política monetaria.

Desde el año 2004, se han observado resultados positivos en el Perú, los cuales llevaron a la generación de un espacio fiscal importante y a una reducción de deuda significativa, lo que fue apoyado por la expansión del producto durante estos años. Si se realizan los cálculos, la tasa de crecimiento promedio de largo plazo para el periodo 2002-2014 fue de 6,42%. Asimismo, los ingresos tributarios crecieron en 191% en términos reales en el periodo 2001-2014, lo que permitió mejorar nuestra situación fiscal en dichos años.

Los resultados económicos positivos permitieron que el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) empezara a acumular recursos que podrían usarse en una recesión[2]. En el caso del Perú, vemos que los superávits generados entre el año 2011 y 2013 permitieron incrementar el FEF, el cual en la actualidad tiene recursos equivalentes a 4,7% del PBI. Esto parece suficiente para afrontar un choque externo adverso negativo similar al del año 2008.

Sin embargo, en un escenario donde el impulso externo al crecimiento será más débil y la situación interna se ha deteriorado por factores políticos, la pregunta es qué debe hacer el Estado. En el documento de política, se plantean medidas de corto y largo plazo, que buscan responder a las tensiones que se generan alrededor de la política fiscal en momentos de desaceleración económica y de expectativas adversas de los agentes económicos. Las primeras pretenden que la política fiscal juegue un rol contracíclico, y las últimas buscan generar una orientación a la mejora de la calidad del gasto público, en lo que podría ser la creación de una cultura de calidad y permanente evaluación.

[1] Se entiende a la política fiscal como el manejo de los ingresos y gastos del Estado. En este sentido, se busca analizar el impacto que tienen los movimientos de estas magnitudes sobre los principales agregados macroeconómicos (como el producto, el nivel de precios o el nivel de empleo, entre otros).

[2] La legislación contempla que los recursos del FEF se podrán utilizar una vez que se haya comprobado una evolución negativa del producto por dos trimestres consecutivos.

Es así que en el corto plazo se propone:

1. El uso del 30% del FEF para fomentar el gasto de inversión o mantenimiento, que implicaría inyectar cerca de 1,5 puntos porcentuales del PBI en la economía, lo cual dinamizaría la actividad productiva.
2. Combinar lo anterior con una emisión de deuda moderada que permita complementar recursos por un monto similar. En todo caso, el impulso fiscal no puede ser mayor al 3% y la combinación de deuda y recursos del FEF podrá ser negociada.
3. Aumentar el gasto en mantenimiento de infraestructura necesaria (como los establecimientos de salud, educación y vías de comunicación regionales o vecinales).
4. Brindar facilidades a los gobiernos regionales y locales para que puedan utilizar sus saldos de balance en gastos de infraestructura –priorizados en proyectos que cuenten con viabilidad y sean coherentes con las necesidades de la población–.
5. Elaborar un plan de recomposición del espacio fiscal, que debe abarcar todo el periodo del próximo gobierno, como muestra de que no se está cayendo en prácticas populistas. Esto será bien visto por la comunidad financiera internacional y las agencias clasificadoras de riesgo.
6. Establecer unidades de asistencia técnica a las unidades ejecutoras que presenten problemas en la ejecución, con el fin de reducir el rezago que muestra la política fiscal. Además, establecer un centro de consultas en línea y en tiempo real acerca de dudas que puedan tener las unidades ejecutoras para la agilización del gasto.

En el mediano plazo se propone:

1. Crear un centro de evaluación de la política pública –como órgano adscrito al MEF, a cargo de un grupo de profesionales independientes de prestigio que tercericen las evaluaciones–. Este centro debe ser el ente rector de las políticas de mejora de calidad del gasto.
2. Evaluar la metodología de creación de programas presupuestales, en el sentido de que no solo sirvan para dar lógica a las intervenciones del Estado, sino asignar el presupuesto incremental.
3. Crear, dentro de la Dirección General de Inversión Pública, un equipo especializado en desarrollar la metodología de evaluación de calidad de la inversión pública. Esta unidad debe tercerizar las evaluaciones y monitorear su correcto desempeño. Es indispensable contar con líneas de base que nos indiquen las mejoras que pueden llevarse a cabo en el futuro.
4. Simplificar los procesos asociados a los sistemas administrativos financieros del Estado (presupuesto, tesorería y contabilidad), de manera que se favorezca la ejecución del gasto.
5. Desarrollar un agresivo plan de capacitación de funcionarios públicos en el manejo de los sistemas administrativos del Estado y de introducción de la cultura de la calidad y evaluación en la gestión pública. Esto debe ir de la mano con la implementación de la Ley del Servicio Público por Servir.

> En el corte plazo se propone el uso del 30% del FEF para fomentar el gasto de inversión o mantenimiento, que implicaría inyectar cerca de 1,5 puntos porcentuales del PBI en la economía, lo cual dinamizaría la actividad productiva.

HOJA DE RUTA

Medidas primeros 100 días:

1. Hacer un mapeo rápido de todas las unidades ejecutoras del Estado, identificando cuáles han sido las que han tenido un buen desempeño en la ejecución del gasto. Esto debe llevarse a cabo antes de que asuma el poder el nuevo gobierno.
2. En conjunto con otros sectores y el equipo económico, elaborar el plan de "relanzamiento de la economía peruana", donde el principal eje debe ser el aumento del gasto flexible dedicado a inversión en infraestructura y mantenimiento de instalaciones ya construidas.
3. Introducir el estímulo fiscal en el primer mes de gobierno. Este tiene que darse, a nivel del Gobierno central, con la utilización de una combinación de recursos del FEF y un mayor endeudamiento. Los que se pueden usar más rápidamente son los recursos del FEF. Luego, se puede emitir deuda para complementar los recursos utilizados o para reponerlos a través de la emisión de deuda.
4. Montar una campaña de comunicación clara, que muestre las ventajas de las acciones que se están tomando y las medidas que se tomarán para recomponer el espacio fiscal y evitar señalamientos que lleven a considerar la política como populista.
5. Establecer un diálogo permanente con el sector privado en mesas periódicas, a fin de identificar espacios de mejoras. De este diálogo, el sector público tendrá una mejor idea de las demandas del sector privado, pero lo que allí se converse no tendrá carácter vinculante.
6. Impulsar las Asociaciones Público Privadas (APP), como parte del paquete fiscal, pero luego de una priorización llevada a cabo por el Estado sobre qué proyectos es necesario apoyar –no solamente tomando en cuenta la sostenibilidad financiera, sino también las necesidades del país–. Aquí es donde es importante contar con la opinión del sector privado.
7. Simplificar trámites para generar un impacto significativo en la inversión.

8. A nivel subnacional, dar las medidas necesarias para la utilización de los saldos de balance que funcionan de facto como fondos de estabilización, principalmente para aquellas jurisdicciones que reciben canon. Buena parte del estímulo fiscal debe ir también a desarrollar nueva infraestructura y dar mantenimiento a la existente en zonas donde no se recibe canon.
9. Crear cuerpos de asistencia técnica para las unidades ejecutoras que tienen dificultades para lograr una rápida ejecución del gasto. Asimismo, crear un centro de consulta rápida, de atención permanente, a dudas en los procesos de ejecución del gasto. A partir de esta experiencia, se deben detectar los principales obstáculos para la ejecución del gasto, con miras a diseñar un programa de capacitación agresivo.

Medidas primer año:

1. Crear el ente rector de la calidad del gasto público. Deberá estar conformado por un consejo directivo de tres personas y un cuerpo de funcionarios y técnicos que estén comprometidos con la filosofía de mejora del gasto.
2. Crear un grupo "blindado" en el MEF, con el fin de empezar a generar iniciativas de políticas y servir de nexo con otras instituciones del Estado para la formulación de políticas. Quizás esta unidad podría encargarse de contrastar pruebas piloto de nuevas iniciativas, con el fin de buscar generar políticas públicas basadas en evidencia y evitar experimentar con los escasos recursos del Estado. Esta unidad también se puede encargar de optimizar procesos asociados a los sistemas administrativos financieros del Estado.
3. Identificar los tres primeros procesos de provisión de servicios públicos a la población que puedan ser mejorados, y contar con una línea de base que permita realizar evaluaciones y monitoreo, con el fin de iniciar un proceso de mejora continua.
4. Contar, al final del primer año, con un conjunto de evaluaciones de impacto independientes sobre los principales y más antiguos programas presupuestales, para que sirvan como línea de base para el futuro.
5. Crear un espacio de alto nivel, donde se discutan y se tomen decisiones sobre las mediciones de la calidad del gasto y las acciones correctivas –basadas en las recomendaciones del órgano rector de la calidad del gasto público–.
6. En el SNIP, continuar con la simplificación de procesos, la ampliación de la cobertura de las intervenciones, y contar con guías para la formulación de proyectos más amigables.
7. Iniciar un proceso de evaluación de la calidad de la inversión pública, incidiendo en los impactos que ha tenido la misma sobre la calidad de vida de las personas y en los costos involucrados en los diferentes proyectos ejecutados, para mostrar las ineficiencias existentes.
8. Diseñar un plan agresivo de capacitación de funcionarios públicos, con un enfoque a resultados y un alto nivel de rendición de cuentas. Esto debe ir de la mano con la implementación de la ley del empleo público a cargo de Servir.
9. Al final del año 2016, se debe dar una muestra de que se está recomponiendo el espacio fiscal. Por ello, es imperativo generar un resultado económico positivo, de tal manera que se dé una señal de que se están generando capacidades para afrontar choques externos y naturales severos.

10. Desconcentrar más el MEF, en el sentido de ampliar la cobertura de los actuales Conectamef que existen en varias capitales de departamento. Es necesario realizar una evaluación de la experiencia para ver la forma de potenciarlo o modificarlo.

Medidas a cinco años:

1. Institucionalizar los reportes de calidad del gasto. Se debe haber creado una cultura de evaluación y rendición de cuentas.
2. Hacer reportes de calidad de la inversión pública y un ranking de buenas prácticas y reconocimiento a las mejores unidades ejecutoras.
3. Recomponer el espacio fiscal que se perdió a inicios del gobierno por el plan de estímulo económico.
4. Ampliar la cobertura de servicios con el mismo presupuesto y desarrollar mayores obras de infraestructura.
5. Con la recuperación del crecimiento, la asignación de recursos fiscales adicionales debe darse, como un incentivo, a aquellas unidades ejecutoras que están encargadas de los planes presupuestales que hayan generado mayor impacto positivo en la población.
6. Se debe haber culminado la mejora de los procesos asociados a los servicios proveídos por el Estado a la población.
7. Evaluar las reglas fiscales existentes. La regla estructural, que en la actualidad presenta un alto grado de discrecionalidad, debe haberse convertido en una metodología aceptada y comunicada de manera efectiva a todos los grupos de interés vinculados a la política fiscal.

POLÍTICA TRIBUTARIA

En el Perú se recauda poco, la estructura tributaria está orientada a los impuestos indirectos y el sistema ayuda poco a la redistribución. De cara a la posible adhesión del país a la OCDE y los compromisos asumidos a nivel internacional, el próximo gobierno debe seguir ampliando la base tributaria y luchar contra la evasión y la elusión para impulsar el bienestar social.

Miguel Pecho, Fernando Velayos y Luis Arias
Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)

2.2

Apesar de que los ingresos tributarios del Perú se han incrementado en más de seis (6) puntos del producto bruto interno (PBI) desde 1990, estos aún representan un limitado esfuerzo tributario. Los ingresos tributarios del Perú se sitúan algo por debajo de los que obtienen en promedio los países de América Latina, y muy por debajo de los que obtienen los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Según la publicación "Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe"[1], en el año 2013, el país recaudó 19,1% del PBI, mientras que los países de América Latina recaudaron en promedio 20,3% del PBI y los países de la OCDE recaudaron en promedio 34,2% del PBI.

Además, no solo se recauda poco, sino que la estructura tributaria está orientada a los impuestos indirectos, principalmente al impuesto general a las ventas (IGV). Si bien esta es también una característica que muestran las estructuras tributarias de la mayoría de los países de América Latina, no es el caso de los países miembros de la OCDE, donde los impuestos directos aportan la mayor parte de los ingresos totales, seguidos de los impuestos indirectos y las contribuciones sociales, en ese orden.

Como consecuencia de este panorama, se verifica que el sistema tributario peruano ayuda poco a la redistribución. Según el "Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015", publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la acción de la política fiscal en el Perú reduce el coeficiente de Gini en casi siete puntos porcentuales, mientras que el promedio de reducción en los países de América Latina es de 10 puntos y el promedio de reducción en los países de la OCDE es de 23 puntos.

Simultáneamente, las finanzas públicas del Perú se han deteriorado gradualmente desde 2012, debido en gran parte a la desaceleración de la actividad económica del país, así como a la aplicación de una política fiscal expansiva. En cuanto a los ingresos tributarios, su evolución reciente está asociada también al impacto de la reforma tributaria 2014-2015, que en conjunto habría llevado los ingresos tributarios a 17,4% del PBI en 2015, según cifras preliminares –nivel ligeramente superior al alcanzado en el año 2009, en plena crisis financiera global–.

El consenso generalizado es que el Perú muestra hoy un sistema tributario bastante estándar a nivel internacional, el cual probablemente necesite ajustes o perfeccionamientos pero no una reforma profunda o estructural. En ese sentido, es importante seguir ampliando la base tributaria y luchando contra la evasión y la elusión doméstica e internacional, sobre todo de cara a ciertos compromisos

1. Elaborada por BID, Cepal, CIAT y OCDE.

asumidos en los acuerdos y tratados comerciales firmados –entre los que destacan los de la Alianza del Pacífico– y la posible adhesión del país a la OCDE.

Pero dadas las políticas nacionales del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional o Plan Bicentenario, y la nueva agenda para el desarrollo sostenible aprobada en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es necesario que el Perú adopte también una política tributaria que movilice nuevos recursos, a través del incremento de la carga tributaria de los segmentos de más altos ingresos; es decir, que realice una reforma tributaria principalmente redistributiva.

Complementando todo ello, es necesario reducir las distorsiones económico-tributarias que aún pueden estar afectando el bienestar social –principalmente, aquellas asociadas a la proliferación de beneficios e incentivos tributarios y al impacto de las externalidades negativas que produce el consumo de ciertos bienes–. El reciente acuerdo alcanzado en la Conferencia sobre el Cambio Climático de la ONU (COP21) demanda tomar más en serio la tributación medioambiental.

En ese sentido, el documento de política "Polìtica tributaria" plantea una reforma tributaria, cuyo objetivo general es incrementar la recaudación de impuestos permanentes (no volátiles) gradual y sostenidamente, en un monto equivalente a 2% del PBI para todo el quinquenio 2016-2021. Ello se logra con cuatro (4) objetivos específicos (intermedios): (i) mejorar la capacidad redistributiva del sistema tributario; (ii) reducir la evasión y elusión doméstica e internacional; (iii) ampliar la base tributaria; y (iv) reducir las distorsiones económico-tributarias.

HOJA DE RUTA

Medidas primer año:

1. Al interior del Ejecutivo, los grupos de trabajo interinstitucionales –liderados por el MEF– completan los análisis, consultas, estudios, evaluaciones de impacto, etc., necesarios para elaborar las exposiciones de motivo de los diferentes proyectos normativos de la reforma tributaria. Eventualmente, este trabajo técnico se puede agrupar en un libro blanco, a manera de memoria. Algunos análisis que se necesitan completar son:
    a. Revisar la posición institucional del actual Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial (SNCP) –y cualquier otro ente que eventualmente pudiera tener competencias catastrales o pseudocatastrales–, sus fortalezas y debilidades, y en qué medida la centralización de las competencias en la Sunat es positiva para el Perú en su conjunto.
    b. Analizar si, como se presume normalmente, la subvaluación del valor de mercado es mayor en las propiedades de mayor valor y en las propiedades cuyo uso es distinto a casa–habitación.
    c. Incorporar a expertos en materia de derecho civil en el desarrollo de una propuesta del Impuesto sobre Patrimonio Personal (IPPN) y Herencias y Donaciones (HD).
    d. Estudiar la estructura de la empresa peruana y el verdadero impacto de la recomendación de adelantar el gravamen sobre el dividendo entre sociedades.
    e. Analizar las recomendaciones del Plan de Acción BEPS e identificar aquellas que serían necesarias o útiles de aplicar en el Perú.

f. Revisar el modelo peruano de Convenios de Doble Imposición (CDI) a la luz de las recomendaciones del Plan de Acción BEPS.
g. Estudiar la fórmula para eliminar la limitación constitucional que exige la intervención judicial, y la existencia previa de un asunto fiscalizado o investigado, para que la Sunat pueda acceder a los datos bancarios de los contribuyentes con fines tributarios.
h. Evaluar el verdadero impacto redistributivo de las exenciones de IGV a la canasta básica y cuantificar el error de inclusión.
i. Estudiar los riesgos jurídicos (derechos adquiridos u otros) asociados a la racionalización de gastos tributarios –en particular, en el caso de la eliminación de la exención del IGV a la prestación de servicios de entidades educativas–.
j. Analizar la adecuación de la metodología seguida por el Ministerio del Ambiente para establecer el índice de nocividad de los distintos combustibles fósiles y su impacto en la determinación de las alícuotas del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a los combustibles.
k. Analizar la estructura de propiedad del parque automotor en el Perú para verificar los efectos distributivos de la reestructuración del Impuesto al Patrimonio Vehicular (IPV) en base a las emisiones contaminantes.

2. Una estrategia de comunicación logra sensibilizar a la sociedad acerca de la necesidad de llevar a cabo una reforma tributaria.
3. Se completan en el Congreso –y en su caso, en el seno de la sociedad civil– las alianzas políticas necesarias para apoyar la solicitud de facultades para legislar en materia tributaria por parte del Ejecutivo, definiéndose las líneas esenciales de la reforma tributaria en base al contenido del libro blanco desarrollado.

Medidas a tres años:

1. El Ejecutivo logra del Congreso las facultades para legislar en materia tributaria y se completa la publicación de los decretos legislativos correspondientes. Incluso, la Constitución Política del Perú es reformada para permitir que la Sunat pueda acceder a los datos bancarios de los contribuyentes con fines tributarios.
2. Se reglamenta adecuadamente la reforma tributaria con decretos supremos y otras normas de menor rango.
3. Se desembolsan los préstamos financieros de parte de los organismos multilaterales y demás, necesarios para implementar las recomendaciones que requieren de fuertes inversiones en modernización tecnológica –como es en el caso de la puesta en marcha del catastro nacional de predios–.
4. Los planes estratégicos de los organismos públicos llamados a implementar la reforma tributaria son adecuados plenamente para llevarla a la práctica. En particular, para el caso de la Sunat, su personal internaliza adecuadamente los cambios tributarios, adapta su infraestructura tecnológica (relevante, por ejemplo, para el manejo del catastro nacional de predios, la administración de los datos producto del intercambio automático de información tributaria, la implementación del Plan de Acción BEPS, la universalización de la documentación electrónica, etc.), asegura la protección de los datos bancarios y patrimoniales puestos a su disposición, pone a disposición de los contribuyentes todas las herramientas necesarias para cumplir con las nuevas obligaciones tributarias y además los orienta y capacita pertinentemente.

5. El Perú se adhiere a la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal. Además, firma el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes, que vincula el Common Reporting Standard (CRS) a esta base legal, sumándose a la lista de países comprometidos con el intercambio automático de información financiera.
6. Se pone en funcionamiento la Comisión Revisora Independiente, encargada de monitorear el cumplimiento de los objetivos de la reforma tributaria. Su primer informe es puesto a disposición de la sociedad en el año 2018, considerando la evaluación del impacto de las siguientes medidas:
   a. Las primeras aplicaciones del impuesto predial basadas en el valor de mercado.
   b. La implementación del Impuesto a los Activos Mantenidos en el Extranjero (IAME) y del programa de desvelamiento voluntario.
   c. El aumento de la alícuota Impuesto a la Renta de Personas Naturales (IRPN) sobre los dividendos en 2017.
   d. La introducción de las nuevas deducciones por educación, salud y/o vivienda en el IRPN por rentas laborales.
   e. La implementación de las recomendaciones del Plan de Acción BEPS que se identificaron como necesarias o útiles de aplicar en el Perú.
   f. El acceso de la Sunat a la información bancaria con fines tributarios.
   g. La racionalización de exenciones de IGV a la canasta básica.
   h. Las modificaciones al Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS) previstas en este documento, como antesala a su eliminación progresiva.
   i. La racionalización de los gastos tributarios.
   j. El perfeccionamiento del principio de nocividad del ISC a los combustibles y la reestructuración del IPV en base a las emisiones contaminantes.
   k. La implementación de las recomendaciones de la OMS sobre el ISC al tabaco y sus derivados.
7. Una estrategia de comunicación logró que la sociedad entienda los beneficios y costos de la reforma tributaria.

Medidas a cinco años:

1. Las recomendaciones del Documento de Política Tributaria 2016-2021 están plenamente en funcionamiento[2]:
   a. El catastro nacional de predios está operando como una unidad más de la Sunat y creando todas las sinergias esperadas con el resto de la institución (control de la evasión en el impuesto a la renta y el IPPNyHD, y labores de cobranza coactiva).
   b. El IPPNyHD está implementado.
   c. Con la subida a 9,3% de la alícuota sobre los dividendos en 2019, la alícuota combinada sobre las rentas del capital alcanza los promedios regionales, habiendo entrado en operación el adelanto del gravamen al momento del primer reparto por la empresa que generó las utilidades.

[2] La aplicación plena de la cláusula antielusiva general de Norma XVI del Código Tributario necesita de un periodo mayor a los cinco (5) años.

d. No solo se incrementa la red de CDI del país, sino que se logra la incorporación de cláusulas antiabuso en ellos.
e. La Sunat intercambia automáticamente información tributaria con otras administraciones tributarias y se beneficia de las demás modalidades de asistencia administrativa mutua.
f. Un esquema del tipo IVA-P está implementado y los pobres adecuadamente censados están siendo compensados por la eliminación de las exenciones de IGV a la canasta básica.
g. Se viene implementando la eliminación progresiva del NRUS.
h. El gasto tributario se redujo y los beneficios e incentivos tributarios son evaluados con arreglo a la Norma VII del Código Tributario, lo que consolida los mecanismos institucionales de concesión y seguimiento de exenciones.

2. Evaluaciones independientes confirman que la reforma tributaria logró:
   a. Incrementar la recaudación de impuestos permanentes (no volátiles) gradual y sostenidamente en un monto equivalente a 2% del PBI.
   b. Incrementar la recaudación del impuesto predial y de otros impuestos nacionales coparticipables, otorgando mayor manejo financiero a las municipalidades.
   c. Mejorar la equidad del sistema tributario, gravando más a los contribuyentes de altos ingresos y a las grandes empresas, y compensando, donde sea necesario, a los individuos de más bajos ingresos que resultan afectados por los cambios tributarios.
   d. Eliminar distorsiones tributarias que mejoraron la eficiencia económica.
   e. Mejorar las capacidades redistributivas de la política fiscal.
   f. Reducir las posibilidades de planificación fiscal agresiva, por la mayor cantidad de instrumentos y facultades puestos a disposición de la Sunat.
   g. Reducir el "enanismo fiscal" con el desmontaje del NRUS –ganando en eficiencia y reducción del fraude– y arbitrajes entre sujetos sometidos y no sometidos al régimen.
   h. Adoptar las buenas prácticas tributarias de los países de la OCDE, de cara a su posible adhesión a este organismo internacional.
   i. Aumentar la cooperación tributaria internacional.
   j. Incorporar elementos de una buena tributación medioambiental en el ISC a los combustibles y el IPV.
   k. Reducir el consumo del tabaco y sus derivados.
   l. Reducir los niveles de contaminación asociados al uso de combustibles.

3. La mejora en los ingresos tributarios permitió implementar diversas políticas nacionales que han reducido la pobreza, promovido la prosperidad, protegido el medio ambiente y, en general, cerrado brechas que encaminan al Perú a ser una economía desarrollada.

PRODUCTIVIDAD, COMPETITIVIDAD Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

Elevar la productividad del país es un factor fundamental para crecer a tasas más altas. Para ello se requiere eliminar obstáculos para que las empresas más dinámicas ganen eficiencia y absorban trabajadores y recursos. Requiere también de una visión estratégica del desarrollo de las ciudades en el Perú. Este documento plantea políticas horizontales y verticales prioritarias para elevar la productividad, la competitividad y la diversificación productiva en el país.

Banco Mundial

2.3

En el Perú, el progreso social de la última década fue impulsado por un crecimiento económico notable. Desde el año 2000, casi una cuarta parte de la población peruana ha logrado salir de la pobreza. Es importante notar que el crecimiento económico fue el principal impulsor de la reducción de la pobreza y de la desigualdad, gracias a un mayor ingreso laboral.

La productividad ha sido un fuerte motor del crecimiento y será más importante en la siguiente década. En los últimos 15 años, la productividad total de los factores (PTF) ha contribuido aproximadamente en un tercio del crecimiento, similar al de los países de ingreso medio de Asia, como Tailandia. Fomentar el crecimiento de la productividad –sobre todo en un entorno externo menos favorable– es la manera más rápida de cerrar la brecha aún grande de ingreso entre el Perú y los países de ingreso alto. Para el Perú, mejorar la PTF genera un dividendo de crecimiento mayor que para otros países en América Latina y el Caribe (en promedio): mientras que la región solo duplicaría su producto bruto interno (PBI) por trabajador si tuviera los niveles de eficiencia de los Estados Unidos de Norteamérica (EE. UU.), el Perú casi lo triplicaría.

Las mejoras en la productividad se generan por la asignación eficiente de recursos dentro de las empresas, y la reasignación de factores de producción entre empresas y sectores. La productividad puede aumentar al incrementar la producción de los trabajadores en una empresa (productividad dentro de la empresa), por ejemplo al adoptar una nueva tecnología de producción o producir un producto nuevo a un menor costo, o con el movimiento de trabajadores (y el capital) de empresas menos eficientes a empresas más eficientes (productividad entre empresas). Las condiciones necesarias para que funcionen estos mecanismos son la capacidad de crecimiento de las empresas más eficientes, de manera que puedan ganar mayores porciones del mercado, contratar a más trabajadores (y capital) y seguir aumentando su productividad a partir de la innovación y adaptación tecnológica, absorbiendo trabajadores y recursos que hoy se emplean con baja productividad.

La evidencia muestra que, en el Perú, la reasignación entre empresas y sectores enfrenta obstáculos importantes. En el Perú, la productividad, en general, creció impulsada por incrementos en la productividad dentro de la empresa, pero fue arrastrada hacia abajo por la asignación ineficiente de los factores de producción entre empresas. Este efecto de la asignación ineficiente de factores de producción es mucho más fuerte en el Perú que en México, Colombia, Eslovenia o Hungría, donde se realizó un análisis similar. La dispersión entre las empresas más productivas y las menos productivas en el país es más que el doble de lo observado en EE. UU.

La competitividad y la diversificación productiva del país también requieren una visión estratégica del desarrollo de las ciudades del Perú, que considere sus vocaciones productivas. El país está compuesto por una suma débilmente conectada de ciudades, con mercados internos fragmentados debido a los altos costos de transporte, divisiones espaciales en las normas que regulan el comercio y una alta heterogeneidad de la provisión de servicios básicos. Como resultado, las desigualdades espaciales se mantienen elevadas y la productividad empresarial baja. Esto es particularmente crítico, pues cerca del 80% de la población vive en zonas urbanas. Parte importante de la agenda de competitividad es que las ciudades ofrezcan servicios públicos eficientes, que sean atractivas a la inversión y posibiliten una actividad económica dinámica y sostenida.

OPCIONES DE POLÍTICA PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD, COMPETITIVIDAD Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

En función de este diagnóstico, se han identificado opciones de política prioritarias para elevar la productividad, la competitividad y la diversificación productiva. Las opciones se clasifican en tres políticas horizontales: (i) promover la competencia y disminuir los costos de cumplir con la regulación mediante reformas regulatorias; (ii) reducir las rigideces en el mercado laboral y fortalecer las habilidades de la fuerza laboral; y (iii) facilitar el comercio exterior. Estas políticas horizontales deben ser complementadas a su vez por tres políticas verticales: (i) ayudar a las empresas a innovar; (ii) resolver fallas de mercado para la diversificación; y (iii) buscar activamente inversión que participe en cadenas de valor globales.

En el Perú, es crucial impulsar una mayor competencia en los mercados para proveer oportunidades e incentivos para la reasignación de recursos, de usos menos eficientes hacia usos más productivos. La regulación es necesaria para generar competencia, pero también puede limitarla. Una multitud de barreras burocráticas incrementan el costo de hacer negocios y reducen la capacidad de las empresas de competir en los mercados. Se podría mejorar la competencia reduciendo barreras burocráticas que, de manera innecesaria, (i) refuerzan posiciones dominantes o limitan la entrada; (ii) favorecen la realización de acuerdos anticompetitivos o multiplican indebidamente los costos de operar en el mercado; o (iii) discriminan y protegen intereses económicos.

Reducir los costos de acceso a los mercados internacionales abre opciones a las empresas peruanas más productivas para crecer y absorber una mayor parte de la fuerza laboral. El Perú tiene uno de los regímenes de comercio internacional más abiertos del mundo. Sin embargo, su intercambio comercial es muy limitado. Las exportaciones totales del Perú son bajas (24,2% del PBI, en el 2013), comparado con otros países con niveles de ingreso similares. Los bienes y servicios comercializados con mayor valor agregado son una gran oportunidad para el Perú. Además de los volúmenes comerciales pequeños, en general, hasta el momento el país ha hecho poco por adaptarse a los servicios más sofisticados que están ampliando su participación en las exportaciones internacionales.

Lograr una regulación laboral adecuada y fortalecer las capacidades de los trabajadores facilitarían que estos puedan moverse hacia puestos de trabajo más productivos. Un mercado laboral inflexible y segmentado impide que los trabajadores se muevan de manera eficiente hacia puestos de trabajos

> La competitividad y la diversificación productiva del país también requieren una visión estratégica del desarrollo de las ciudades del Perú. Parte importante de la agenda de competitividad es que las ciudades ofrezcan servicios públicos eficientes, que sean atractivas a la inversión.

más productivos. Involuntariamente, esto promueve la informalidad y reduce la productividad. Buscar un mejor equilibrio entre la protección de los trabajadores y la creación de empleo puede promover la competitividad y la formalidad de los trabajadores. De manera complementaria, es indispensable fortalecer las capacidades de los trabajadores para mejorar la productividad y el ingreso.

Buscar proactivamente la inversión de empresas extranjeras, que participan en cadenas de valor globales, puede impulsar ganancias internas de productividad. En el Perú, el 52,5% de los insumos utilizados por las empresas extranjeras son adquiridos localmente (local sourcing), mientras que en Chile y Colombia el porcentaje alcanza el 58% y el 61%, respectivamente. Otros países identifican proactivamente a las empresas que buscan eficiencia, decidiendo reubicar plantas de producción o ensamblaje, y generan demanda por bienes y servicios intermedios locales. El esfuerzo de promover las inversiones requiere concentración en la búsqueda de aquellos tipos de inversión que contribuyan al círculo virtuoso de generación de ganancias con eficiencia.

Priorizar la corrección de fallas de mercado, en sectores específicos, tiene un impacto positivo sobre la reasignación de recursos a sectores emergentes de alta productividad. El éxito pasado y reciente del Perú, en el fomento de las exportaciones no tradicionales, muestra que el país tiene oportunidades futuras para acoplarse a cadenas de valor globales. En la agroindustria, se ha ganado una posición fuerte en las cadenas al por menor mundiales. El empleo directo, creado bajo el régimen de promoción de exportaciones no tradicionales, representa el 84% de los casi cuatrocientos mil trabajadores formales registrados en el Perú en el 2010. Además, el valor agregado de los servicios en las exportaciones totales en el Perú aún alcanza solo un 20%, comparado con un 30-40% en Tailandia, Malasia y Sudáfrica.

Potenciar el apoyo a la innovación, en áreas que demandan las empresas de sectores clave, podría fortalecer las capacidades de estas para mejorar su productividad. La generación y adaptación de nuevas tecnologías trae beneficios directos a las empresas, pero también efectos positivos indirectos a muchos actores en la economía. En el Perú, se innova poco y la adopción de tecnología también es bastante limitada. El sistema actual de promoción de la innovación será más efectivo si los

programas de instituciones de investigación y de universidades, que buscan promover la innovación, atienden las principales necesidades tecnológicas de las empresas en sectores clave.

ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN

Las empresas ubicadas fuera de Lima y los gobiernos subnacionales son aliados estratégicos del Gobierno nacional en la implementación de las políticas propuestas. Opciones de política, como la mejora de infraestructura vial, aumentarán la productividad de las empresas ubicadas en las zonas más alejadas del centro de la producción. La integración de los mercados domésticos y de las cadenas exportadoras también podría convertirse en un motor para el desarrollo, a través de la promoción de ciudades intermedias.

Para mejorar la productividad y competitividad, existen opciones de política con un alto impacto potencial en el corto plazo, mientras que otras requieren un consenso político mayor. Por ejemplo, mejorar la gestión de los procesos administrativos para las empresas o las exportaciones puede producir resultados concretos con una priorización adecuada. Otras medidas tienen costos para pocos actores concentrados y beneficios mucho más altos pero dispersos, y por ende, requieren una mayor voluntad política: las empresas establecidas en mercados cerrados podrían tener mayor influencia en la opinión política que los muchos potenciales beneficiarios de mercados más competitivos; los pocos trabajadores en regímenes laborales formales, pero inflexibles, suelen estar mejor organizados que los numerosos trabajadores informales que se beneficiarían de un acceso más fácil a puestos formales.

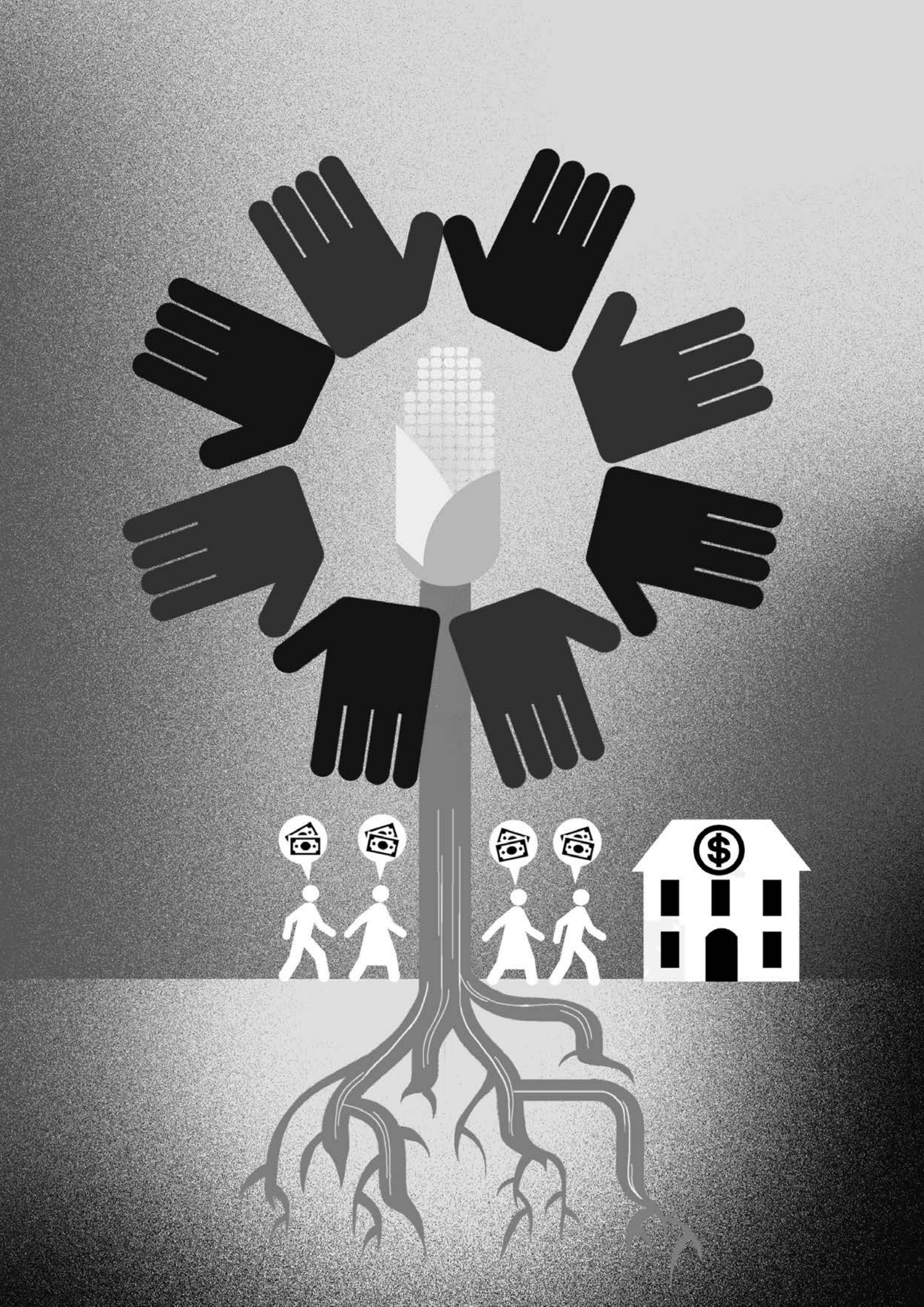
OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS A CINCO AÑOS

La siguiente tabla indica potenciales metas para las opciones de política, según cada objetivo específico y en función al plazo en el que se considera posible lograrlos en un contexto de condiciones favorables. Dentro de cada celda, las opciones de política se especifican en función a su prioridad para lograr mayor productividad y competitividad.

	Corto plazo (100 días)	**Mediano plazo (un año)**	**Largo plazo (cinco años)**
Promover la competencia y reducir los costos de cumplir con la regulación	Reducir barreras burocráticas vía uso masivo de soluciones electrónicas.	Ampliaciones de programas y mandatos (programas de modernización municipal; barreras burocráticas en Indecopi).	Establecer, para Indecopi, la función preventiva de barreras a la competencia.
		Fortalecer la competencia en servicios: reducir barreras a la entrada para nuevos proveedores de servicios (nacionales y extranjeros).	

	Corto plazo (100 días)	Mediano plazo (un año)	Largo plazo (cinco años)
Reducir rigideces en el mercado laboral y fortalecer las capacidades de la fuerza laboral	Expansión del esquema de devolución de impuestos para la educación vocacional.	Implementar un marco regulatorio específico para la "educación secundaria técnica", y asegurar una calidad básica de instituciones públicas y privadas que ofrecen esta educación. Inicio del financiamiento directo de capacitación para trabajadores poco cualificados y vulnerables.	
	Preparar reformas al régimen general y regímenes especiales de trabajo.		Aprobar reformas a los regímenes de trabajo.
Facilitar el comercio exterior	Aumentar la ejecución de planes existentes para mejorar la infraestructura de transporte.	Ampliar el alcance y desarrollo pleno de la Ventanilla Única de Comercio Exterior.	Emitir la ley de comercio electrónico.
		Impulsar mejoras en servicios de almacenamiento, distribución y consolidación de carga.	
	Preparar la estrategia integral de diseño de la red de conectividad vial.		Aprobar la estrategia integral de diseño de la red de conectividad vial.
Ayudar a las empresas a innovar	Introducir levantamiento estadístico, monitoreo y evaluación en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (Sinacyt).	Mejorar la coordinación en la creación y el seguimiento de programas entre entidades públicas y entre universidades y el sector privado. Mejorar la oferta de innovación a través de programas de investigación nacionales e internacionales.	Reforma integral al Sistema Nacional de Innovación: consolidación de instituciones y programas (incl. CITE) orientados a la demanda y resultados.
Remover las fallas de mercado para la diversificación (ejemplo de agroexpor taciones)	Mejorar la gestión de centros de acopio de productos agrícolas.	Mejorar la coordinación logística entre productores. Proyecto APP de red de silos y unidades móviles con capacidad de frío.	Plan integral de ubicación eficiente de centros de acopio.
Búsqueda de Inversión Extranjera Directa (IED) en cadenas de valor globales	Implementación de programas focalizados de 'aftercare' con herramientas de tecnología de la información y comunicación (TIC).		
	Preparar un plan estratégico de promoción proactiva de IED en cadenas de valor globales (CVG).		Aprobar e implementar un plan estratégico de IED en CVG.

Promoción de un sistema integrado de ciudades (como eje articulador de las políticas sectoriales).



3

INCLUSIÓN SOCIAL

En este eje se dan a conocer propuestas efectivas para impulsar la agricultura familiar y la seguridad alimentaria. Por otro lado, se propone institucionalizar el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis), como una manera de lograr una gestión más efectiva de los programas sociales, y se planteen acciones para impulsar el uso del dinero electrónico en las zonas más remotas del país. Todo ello con el propósito de disminuir la pobreza a su mínimo nivel y asegurar el bienestar social.

SEGURIDAD ALIMENTARIA:
AGRICULTURA FAMILIAR

El papel de la agricultura familiar (AF) para el logro de la seguridad alimentaria (SA) es de primera importancia. Por eso, las propuestas de políticas deben estar centradas en mejorar las condiciones para lograr un mejor desempeño de la AF como productora de alimentos y tomar en consideración la necesidad de adaptación de esta actividad al cambio climático.

Fernando Eguren y Armando Mendoza
Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes)

3.1

En 1996, los Estados miembros de la FAO aprobaron una definición común de seguridad alimentaria, que ha sido adoptada –a veces con ligeras variantes– por las leyes nacionales:

"Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias, y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana".

Asimismo, la agricultura familiar (AF) es definida como aquella que es conducida por una familia que posee y gestiona directamente un predio y que, al mismo tiempo, provee lo principal de la mano de obra, aunque pueda eventualmente requerir de la contratación de trabajadores asalariados durante ciertos momentos del proceso productivo. Por lo general, el agricultor familiar tiene escasa dotación de tierras y de ganado. Con estos criterios, y asumiendo que su dotación en tierras no supera las 10 hectáreas estandarizadas, más del 97% de las unidades agropecuarias del país (2 millones 157 mil, sobre un total de 2 millones 213 mil) corresponden a la AF.

Una característica que es propia de la AF de subsistencia es que los ingresos no pueden depender solo del predio familiar, sino también de otras actividades económicas complementarias extraprediales en (o fuera) de zonas rurales. También son característicos de la AF, los altos costos de transacción para vincularse a los mercados, sobre todo por la carencia de bienes y servicios públicos.

Aun así, el papel de la agricultura familiar (AF) para el logro de la seguridad alimentaria (SA) es de primera importancia. Según la FAO, 80% de la alimentación proviene de la agricultura familiar. En el Perú, más del 70% de las tierras con cultivos alimenticios transitorios pertenece a los agricultores familiares, quienes contribuyen con un porcentaje similar a la oferta de alimentos existente en el país.

ENFOQUES PARA UNA POLÍTICA DE AGRICULTURA FAMILIAR

Para que una política de apoyo y fomento a la AF sea efectiva, debe ser diseñada a partir de varios enfoques; entre ellos: territorialidad (que tome en cuenta el contexto y particularidades territoriales) e intersectorialidad (que reconozca que no son suficientes las políticas sectoriales agrarias, pues se requiere también de la intervención coordinada con otros sectores, como transporte, educación, salud, energía y Midis). Otro aspecto es el género, ya que se reconocen el importante papel de la mujer en la producción de alimentos y la necesidad de eliminar las brechas de género.

Tal política tiene también que tomar en consideración la necesidad de adaptación de la agricultura productora de alimentos al cambio climático. También hay que tomar en cuenta que las políticas tienen que ser masivas, pues son millones las familias agricultoras involucradas en el proceso; la necesidad de una articulación público-privada en rubros como construcción de infraestructura y la prestación de servicios financieros y no financieros; y el papel estratégico de la educación para un mejor desempeño económico productivo de la AF.

Tomando en cuenta esta realidad, las propuestas de política –planteadas por los autores para los próximos cinco años– están centradas en crear o mejorar las condiciones para lograr un mejor desempeño de la agricultura familiar, como productora de alimentos, y al mismo tiempo, para mejorar su calidad de vida. Además, están organizadas en 10 ejes de intervención: (1) asistencia técnica, (2) acceso a crédito, (3) asociatividad, (4) titulación, (5) riego, (6) forestación, (7) vialidad y telecomunicaciones, (8) participación, (9) relación entre los tres niveles de gobierno y (10) asignación presupuestal.

1. Asistencia técnica: Existe, en la AF, un amplio margen de incremento posible de los rendimientos físicos por superficie. Pero es indispensable la asistencia técnica para lograr dicho incremento. Según el IV Censo Nacional Agropecuario (Cenagro) 2012, menos del 10% de las unidades agropecuarias la recibieron. Sin embargo, los agricultores familiares tienen detallados conocimientos de las condiciones ecológicas de pequeños espacios y una larga historia de adaptación a eventos climáticos extremos.

   En ese sentido, el Ministerio de Agricultura (Minagri) debería asumir el papel de liderazgo en asegurar la ampliación del servicio de asistencia técnica, dirigida a la agricultura familiar, y en la formación de un sistema de asistencia técnica que involucre a las decenas de instituciones que hacen investigación y capacitación. Debe asumirse una perspectiva de género que contribuya a acortar y eliminar las brechas productivas existentes entre hombre y mujeres.

2. Acceso al crédito: La falta de acceso al crédito es una de las principales barreras que encara la AF, pues supone sobrecostos e ineficiencias. Apenas 9% del total de productores agropecuarios accedían al crédito el año censal 2012. Para reforzar y ampliar el financiamiento a la agricultura familiar, las entidades financieras nacionales, como el Banco de la Nación o Agrobanco, deberían articularse con las instituciones financieras locales, así como con otras entidades que prestan este servicio, como las ONG o empresas que proveen de crédito al agricultor familiar (proveedores, acopiadores, molinos, desmotadoras, etc.). Debe darse un rol protagónico al sector de microfinanzas rurales, fomentando su presencia y alcance en el ámbito rural, incorporando a las mujeres productoras y desarrollando y fortaleciendo su simbiosis y complementariedad con el Banco de la Nación y Agrobanco.

3. Asociatividad: Una de las limitaciones de la agricultura familiar para desempeñarse mejor en el mercado es su pequeña escala, condición que puede ser superada formando asociaciones. En los últimos años, se han dado normas de promoción de la asociatividad, pero con un impacto limitado, debido a un impreciso conocimiento de los legisladores de las

condiciones concretas necesarias para que los agricultores familiares efectivamente acepten la asociación. No obstante, existen experiencias exitosas, sobre todo en el sector cafetalero, de las que hay que extraer útiles enseñanzas.

Debe recordarse que las comunidades campesinas y nativas –que sumadas pueden ser alrededor de 8 mil– también son asociaciones y podrían beneficiarse de medidas que estimulen su funcionamiento como asociaciones económicas.

4. Titulación: Nadie niega la importancia de la formalización de los derechos sobre la tierra, pero en la práctica los avances son limitados. Según el Cenagro 2012, menos del 30% de parcelas individuales existentes tendría una condición legal saneada. En lo referente a la propiedad comunal –de acuerdo con cifras del Cofopri–, al año 2010, apenas una de cada tres comunidades campesinas, y una de cada 10 comunidades nativas, podía acreditar fehacientemente sus derechos. Por lo demás, hay contradicciones y diferencias entre las distintas entidades estatales (Minagri, Sunarp, Cofopri) respecto al universo de predios individuales y comunales titulados y pendientes de titulación. Para superar esta situación, es necesario priorizar la titulación tanto de las propiedades individuales como de las comunidades campesinas y nativas, lo que debe incluir el establecimiento de un catastro nacional.

5. Riego: Una parte limitada de las unidades agropecuarias familiares tiene acceso al riego. La mayoría, sobre todo en la sierra, depende de las lluvias y está sujeta a la cada vez mayor incertidumbre climática. Las mayores inversiones en riego están en la costa. El programa Mi Riego, relativamente nuevo, se ejecuta en la sierra, por encima de los 1.000 m s. n. m. Este programa debe ser continuado y ampliado a las microcuencas, en donde está asentada una buena parte de la AF de subsistencia e intermedia. Asimismo, las inversiones no deben limitarse a la realización de obra física, sino a mejorar las capacidades institucionales de la AF para una buena gestión del agua. El papel de los gobiernos municipales es importante, pues tienen a su cargo la promoción del desarrollo rural sostenible. Es necesario, además, reforzar el papel rector de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), sobre todo debido a la multiplicación de conflictos por el recurso y a la violación de los derechos de los sectores más vulnerables.

6. Forestación en sierra: Existe un importante potencial forestal en la sierra, alrededor de 10 millones de hectáreas, tanto para especies nativas como exóticas. La mayor parte de las tierras forestables pertenecen a las comunidades campesinas. Un programa de forestación masiva en la sierra, con fines comerciales y ambientales, significaría un importante aporte al desarrollo económico regional y de las propias comunidades. La modalidad empresarial podría ser joint-venture entre comunidades, inversionistas y el Estado.

7. Vialidad y telecomunicaciones: La conexión vial y comunicacional es un elemento fundamental en las políticas de desarrollo rural, con impactos económicos y sociales importantes. Pese a los avances en la ampliación y mejoramiento de la cobertura vial y de telecomunicaciones rurales, aún se está lejos de alcanzar un nivel satisfactorio. De allí que sea necesario mantener el impulso de la inversión pública en dichos sectores.

8. Participación: La participación de organizaciones de la agricultura familiar en la discusión y orientación de las políticas agrarias es esporádica y asistemática. No hay canales activos formalizados. Por lo mismo, debe reactivarse el Consejo Nacional de Concertación Agraria (Conaca), que fue creado por D. S. 041-2002-AG, y también los Consejos Regionales de Concertación Agraria (Corecas). Debe también garantizarse el apoyo a la comisión multisectorial encargada de fiscalizar la implementación de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021.

9. Relación entre los tres niveles del Estado: Actualmente, la relación de coordinación y complementariedad entre el Gobierno central y los subregionales es escasa y sin liderazgo. Las estrategias nacionales tampoco llegan a cumplir su papel orientador de las políticas subnacionales. Por eso, es necesario que los gobiernos (en los tres niveles) elaboren y ejecuten anualmente un plan de desarrollo de la agricultura familiar, como parte del plan de desarrollo general y en el marco de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar.

10. Presupuesto: La asignación de recursos para la AF y la SA adolece no solo de un problema de insuficiencia, sino también de dispersión. Por eso, deben establecerse y potenciarse canales de coordinación y decisión entre sectores, redefiniendo la asignación de atribuciones y recursos acordes a criterios de eficiencia y relevancia. Los programas y acciones presupuestales deben ser racionalizados y consolidados gradualmente, eliminando redundancias, con una visión de intervención integral y multidimensional, bajo criterios de ámbitos temáticos y espacios geográficos.

HOJA DE RUTA

Eje	Medidas a 100 días	Medidas a un año	Logros a cinco años
Riego	• Inicio del diseño de propuesta de apoyo institucional complementario a los proyectos del programa Mi Riego, con la participación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA). • Inicio de la elaboración de los lineamientos del programa de infraestructura de microcuencas, con involucramiento de los gobiernos subnacionales pertinentes y consulta a las organizaciones de usuarios.	• El programa de microcuencas está listo para aprobación, con definición y ubicación de áreas prioritarias e inicio de proyectos piloto en microcuencas en al menos la mitad de las regiones. • Fortalecimiento de la capacidad de las agencias del Estado (ANA) para hacer respetar los derechos de la AF sobre el agua.	• El programa Mi Riego ha ampliado el triple del área irrigada. • Las juntas de riego o equivalentes del programa Mi Riego ampliado están en pleno funcionamiento. Ha culminado la primera etapa de ejecución del programa de microcuencas.

Eje	Medidas a 100 días	Medidas a un año	Logros a cinco años
Asistencia técnica	• Elaboración de una propuesta de ampliación de la asistencia técnica, centrada en cultivos alimenticios y ganadería dirigida a la agricultura familiar consolidada. • Preparación de una propuesta de sistema de asistencia técnica que involucre a los distintos actores ofertantes y a organizaciones representativas de la AF. • Se diseña un plan de reducción de brechas de género en la productividad de los emprendimientos agropecuarios, por regiones.	• Se ha logrado una instancia de coordinación entre los diferentes actores que ofrecen asistencia técnica a la agricultura familiar. • Se ha definido un programa de ampliación de la asistencia técnica para doblar el número de beneficiarios en tres años. • Se han logrado definir las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. • Se han iniciado planes piloto de asistencia técnica con las características descritas.	• Hay un sistema de asistencia técnica operando, con una clara participación de los diferentes niveles de gobierno. • Se ha logrado ampliar la provisión de asistencia técnica al menos a la tercera parte de la AF.
Forestación en sierra	• Declaración de la forestación en la sierra como prioritaria. • Formación de una comisión multisectorial que diseñe una primera estrategia de forestación masiva de la sierra.	• Análisis de experiencias exitosas. • Inventario de áreas con vocación forestal comercial y ambiental. • Diseño de empresas de joint venture.	• Al menos cinco empresas joint venture en funcionamiento pleno. • Al menos cinco comunidades diseñan, desarrollan y gestionan iniciativas de reforestación con apoyo del Estado, ya sea en joint-venture o como único ente responsable.
Acceso a crédito	• Se ha formulado un análisis integral de las barreras y sobrecostos del acceso a financiamiento de la AF, incluyendo propuestas para la reducción/eliminación de dichas barreras. • Se ha establecido un plan multianual para expansión del crédito a la AF, encausando y articulando a las entidades públicas y privadas.	• Se han establecido y recuperado mecanismos financieros específicos para la AF, incluyendo el crédito de avío. • Se han ampliado los programas de seguro para la AF: el Fondo AgroPerú, Fondo de Garantía y Seguro Agropecuario, el Fondo de Crédito Directo para el Pequeño Productor Agropecuario (Crediagro).	• Se han incrementado al 30% los productores rurales que han accedido al crédito. • Las instituciones financieras locales son responsables del 80% de los créditos otorgados.

Eje	Medidas a 100 días	Medidas a un año	Logros a cinco años
	• Se ha formulado y establecido un plan multianual específico para expansión del crédito entre mujeres agricultoras familiares.	• Se han expandido en volumen y naturaleza las actividades del Agrobanco, incluyendo la captación de ahorros y el financiamiento de actividades productivas y comerciales (como acuicultura, turismo vivencial, etc.) en el medio rural. • Se desarrolla un plan de articulación y complementación de redes entre el Agrobanco y el Banco de la Nación.	• Los sobrecostos directamente relacionados a la AF (como el diferencial de tasas de interés respecto a los créditos a la gran agricultura comercial) han sido eliminados.
Titulación	• Se ha efectuado una evaluación del estado de la titulación individual y comunal a nivel nacional. • Se ha formulado un plan específico para la titulación y catastro de las comunidades campesinas y nativas, con metas de cobertura completa al 2021. • Se ha formulado un plan de saneamiento, formalización e inscripción en registros públicos para agricultores individuales (no comuneros), incluyendo la emisión de plano y catastro.	• Se ha establecido el Catastro Nacional de Comunidades Indígenas y Nativas, con meta de cobertura al 100% para el 2021. • Se procede con el proceso de titulación de las comunidades nativas ya reconocidas.	• Se ha avanzado al 80% en la titulación individual, y el 100% de las comunidades campesinas y nativas han logrado la titulación de sus tierras, incluyendo respaldo geográfico y georreferenciado. • Se ha completado el proceso de aprobación de los proyectos de reservas comunales y reservas territoriales propuestas por las comunidades nativas.
Asociatividad	• Se ha efectuado una evaluación de la problemática de las cooperativas y asociaciones de productores rurales, y se ha formulado un plan integral de atención, incluyendo saneamiento legal, asistencia técnica financiera y desarrollo de cadenas y redes productivas.	• Se ha establecido un programa presupuestal especifico, enfocado en la promoción de esquemas e instituciones cooperativas y asociaciones de productores. Incluye componentes de saneamiento legal, así como asistencia productiva y comercial.	• Se han expandido y fortalecido los mecanismos de apoyo técnico y financiero a las comunidades, cooperativas y asociaciones de productores. Se incluyen el crédito colectivo y los mecanismos de seguro colectivo.

Eje	Medidas a 100 días	Medidas a un año	Logros a cinco años
	• Se ha efectuado una evaluación de la problemática de las comunidades campesinas y nativas, y se ha presentado una propuesta integral de medidas para su fortalecimiento y promoción.	• Se ha establecido un programa presupuestal específicamente enfocado en la promoción y apoyo a la asociatividad, entre mujeres rurales, alrededor de emprendimientos productivos/ comerciales. • Se inicia el Censo Nacional de Cooperativas y Asociaciones de Productores Rurales, combinando los esfuerzos del Minagri, INEI y el apoyo de la Federación Nacional de Cooperativas Agrarias del Perú.	• Tanto las comunidades campesinas y nativas, como las cooperativas y asociaciones de productores, cuentan con plena seguridad jurídica, un marco legal específico y coherente. Además, cuentan con programas estatales específicamente enfocados en su promoción y desarrollo.
Presupuesto	• Se establecen metas específicas de financiamiento para la AF y la SA al 2021, como porcentaje del producto bruto interno y/o como porcentaje del presupuesto público.	• Una categoría presupuestal específica para la AF ha sido establecida en el presupuesto público para el año fiscal 2017. • Se da un proceso de racionalización y consolidación de programas enfocados hacia la AF y la SA, eliminando superposiciones y duplicidades de funciones y procesos.	• El Estado peruano ha establecido un sistema de manejo presupuestal para la AF y la SA integrado y transparente, basado en ejecución por resultados y criterios de calidad del gasto.

Desarrollo e inclusión social

INSTITUCIONALIZAR PARA INCLUIR:

ANÁLISIS Y OPCIONES DE POLÍTICAS ORIENTADAS A LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (SINADIS)

La creación del Midis en el 2011 permitió ordenar y orientar la totalidad de la política y los programas sociales bajo la jurisdicción de un mismo sector. Hoy el reto latente es institucionalizar y sostener el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis), a fin de potenciar los resultados de las intervenciones orientadas a reducir la pobreza y el máximo desarrollo de las poblaciones más vulnerables.

Silvana Vargas y Jhonatan Clausen
Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

3.2

La política social se encuentra hoy en el centro del debate público. Esto se debe no solo a su relevancia en el marco de la discusión sobre el crecimiento económico e inclusión social, sino a los avances y logros que ha experimentado en los últimos años. Así, a la par de la suscripción de compromisos internacionales y el inicio de reformas clave, su institucionalización está asociada a la creación, en el año 2011, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). Con la creación del Midis, se hizo ineludible enfrentar la necesidad de contar con una herramienta de gestión que ordenara y orientara la totalidad de la política (de inclusión) social y no únicamente los programas sociales bajo la directa jurisdicción del sector.

A fin de dar respuesta a este reto, desde el Midis se diseñó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Endis) "Incluir para crecer", que –bajo un enfoque de ciclo de vida– priorizó cinco ejes estratégicos asociados a resultados concretos que, por definición, son de naturaleza intersectorial e intergubernamental, y que responden además a una visión multidimensional del desarrollo humano.

Un siguiente reto para el naciente sector constituyó la necesidad de consolidar y sostener los procesos de articulación que la Endis contribuyó a activar. Para ello, la apuesta inicial estuvo centrada en el diseño del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis), cuya plena puesta en marcha constituye, hasta la fecha, una oportunidad latente. El sistema es el conjunto de reglas de operación de la Endis (vinculadas, en gran medida, a los sistemas administrativos del Estado). Su consolidación implica tanto definir su alcance, en términos de las potencialidades que ya existen, como sentar las bases para constituirlo en un espacio que permita transitar la ruta de políticas sociales protectoras, preventivas y promotoras (Guhan 1994) para dar paso, finalmente, a la generación de un conjunto de políticas sociales verdaderamente transformativas (Devereux y Sabates-Wheeler 2004).

El énfasis en la articulación de políticas –entendida como "la concurrencia de esfuerzos orientados hacia el logro de resultados prioritarios centrados en la población" (Trivelli y Vargas 2014)– responde a las posibilidades que brinda, en términos de potenciar los resultados de las intervenciones orientadas a la reducción de la pobreza y a la inclusión social de las poblaciones vulnerables. En ese sentido, los aprendizajes generados a partir de esfuerzos específicos de articulación de políticas –en torno a objetivos de desarrollo infantil temprano que han tenido lugar bajo el liderazgo del Midis (Vargas y Clausen 2015)– pueden ser recogidos para contribuir a la institucionalización del Sinadis.

Institucionalizar dichos esfuerzos es, en la actualidad, uno de los mayores retos que enfrenta la política de inclusión social, en particular en un contexto de cambio en el ciclo político. La consolidación de dichos espacios en términos normativos, presupuestales y operativos es necesaria para trascender las buenas voluntades y asegurar el logro de objetivos a tres niveles: (i) brindar sostenibilidad a los esfuerzos de política social en tanto políticas de Estado y no de gobierno; (ii) consolidar espacios

de deliberación pública y rendición de cuentas a la ciudadanía, en torno a los resultados concretos de la política social; y (iii) promover espacios de legitimación y aprendizaje cruzado en materia de políticas sociales en el país.

El objetivo de este documento consiste en analizar los avances y restricciones de la implementación del Sinadis, a fin de sugerir opciones de política para hacer factible su implementación y consolidación. La institucionalización del Sinadis ha sido analizada bajo un modelo que integra cinco ejes (institucionalidad, territorialidad, gestión de capacidades, instrumentalización y rendición de cuentas). Con base en este modelo, se realizó un diagnóstico de limitaciones y oportunidades, y se obtuvieron tres opciones de política que, entre otros, se sostienen en cinco principios estratégicos: (i) alineamiento con el principal instrumento de política social (Endis); (ii) colaboración efectiva bajo un enfoque territorial; (iii) apuesta por la ampliación capacidades y oportunidades; (iv) generación de evidencias y aprendizajes cruzados; y (v) análisis crítico de avances realizados.

Así, la primera opción prioriza la disponibilidad, acceso y uso de información acerca de la política social para la toma de decisiones, priorizando los ejes estratégicos 1 y 2 de "Incluir para crecer".

- **Opción 1.** Reformulación del alcance del Sinadis –en tanto sistema de información sobre la política de desarrollo e inclusión social orientado a la toma de decisiones del Gobierno nacional– con énfasis en los ejes estratégicos 1 y 2 de "Incluir para crecer".
  La segunda opción privilegia la eficiencia en el manejo de recursos para la articulación y el alineamiento con las prioridades presupuestales, centrándose en el eje 4 de la estrategia.

- **Opción 2.** Alineamiento del Sinadis con la normativa vigente y las prioridades presupuestales asociadas a la implementación del eje estratégico 4 de "Incluir para crecer".
  Finalmente, la tercera opción privilegia una mirada territorial del Sinadis –en tanto activador y armonizador de los procesos normativos, presupuestales y operativos que permitirán consolidar gradualmente los cinco ejes de la estrategia–.

- **Opción 3.** Institucionalización el Sinadis, desde un enfoque territorial, armonizando las dimensiones normativas, presupuestales y operativas vinculadas a los cinco ejes de "Incluir para crecer", a través de un enfoque de "aprendizajes cruzados".

A partir del análisis de las opciones de política sugeridas, se considera que la opción 3 –Institucionalización del Sinadis– cumple satisfactoriamente con los criterios de relevancia, pertinencia y viabilidad necesarios, a fin de ser promovida durante el próximo quinquenio. Adicionalmente, cumple con el criterio de oportunidad, en tanto esta permita institucionalizar la articulación de la política de desarrollo e inclusión social como política de Estado. En consecuencia, facilitaría la generación de aprendizajes para el desarrollo de experiencias que, posteriormente, podrían ser llevadas a escala en otros sectores como Agricultura, Educación, Producción, Salud y Trabajo, que –por sus competencias– son complementarios a los esfuerzos de "Incluir para crecer".

> Más allá de los criterios y consideraciones técnicas, la institucionalización y el funcionamiento del Sinadis tiene que ver con tres factores indesligables: voluntad política, asignación presupuestal y arreglos institucionales.

Vale destacar que la institucionalización del Sinadis, a partir de la opción de política planteada, connota una dimensión política clave. La puesta en marcha del sistema activa, a la vez, relaciones de poder. Así, más allá de los criterios y consideraciones técnicas, su funcionamiento tiene que ver con tres factores indesligables: voluntad política, asignación presupuestal y arreglos institucionales.

Respecto al primero, se requiere consolidar compromisos oportunos basados en el reconocimiento de los avances de la política social, garantizando que estos no sean utilizados con fines clientelistas. En cuanto a lo segundo, se prevé que la puesta en marcha del Sinadis –en tanto este apuntara a consolidar procesos en marcha que cuenten con recursos presupuestales asignados y que correspondan a los diferentes sectores e instancias de gobierno involucrados– no irrogará al Estado una partida presupuestal extraordinaria. Sin embargo, es importante recalcar que los costos de la articulación (aunque relativamente reducidos) no son nulos y estarán asociados mayoritariamente a las coordinaciones que la tarea implique. Por último, los arreglos institucionales están vinculados a la asignación de roles y responsabilidades, por lo que es imprescindible identificar con claridad los resultados esperados, los procesos asociados y sus oportunidades.

El camino a transitar, en términos de la implementación de la opción de política escogida, se expresa en la hoja de ruta propuesta considerando tres momentos: 100 días, un año y cinco años. En el primer caso, la hoja de ruta contempla evaluar experiencias de articulación en el territorio –asociadas al cierre de brechas en los ejes de la Endis– en colaboración con la cooperación internacional, e instalar la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) para definir la agenda del Sinadis. Asimismo, activar plataformas de coordinación territorial con sectores, según los ejes, y recomendar a Servir la incorporación del tema de articulación de políticas sociales en formación de gerentes públicos.

> A los cinco años se propone implementar un observatorio territorial de las políticas sociales, a través de una estrecha coordinación entre el Midis, MEF y Ceplan. También se busca institucionalizar un diplomado sobre procesos de articulación de políticas sociales bajo el enfoque de "aprender haciendo".

Al primer año, se propone formalizar, a través de la Comisión Intergubernamental de Desarrollo e Inclusión Social (bajo el liderazgo explícito del Midis –en tanto ente rector de la política de desarrollo e inclusión social en el Perú–), espacios de articulación a escala regional; promover un tablero de control, asociado a incentivos, para el seguimiento de la articulación de políticas sociales en el territorio; y convocar al "Premio Buenas Prácticas en Articulación de la Política Social", en coordinación con Ciudadanos al Día. Finalmente, a cinco años, se plantea implementar el observatorio territorial de las políticas sociales, a través de una estrecha coordinación entre el Midis, MEF y Ceplan, e institucionalizar un diplomado sobre procesos de articulación de políticas sociales a nivel de posgrado, en estrecha colaboración con la academia y el CIES.

HOJA DE RUTA

De manera complementaria a las recomendaciones presentadas en la sección anterior, se procedió a priorizar un conjunto de hitos asociados a tres momentos –100 días, un año y cinco años de iniciado el siguiente periodo presidencial en julio 2016–.

MATRIZ DE HITOS PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SINADIS

A 100 días (diciembre 2016)	A un año (julio 2017)	A cinco años (julio 2021)
• **Sistematizar** experiencias de articulación en el territorio, asociadas al cierre de brechas en los ejes de la Endis, en colaboración con la cooperación internacional. • **Activar** plataformas de coordinación territorial con sectores, según los ejes. • **Recomendar** a Servir la incorporación del tema de articulación de políticas sociales en formación de gerentes públicos.	• **Formalizar**, a través de la Comisión Intergubernamental de Desarrollo e Inclusión Social, espacios de articulación a escala regional. • **Promover** un tablero de control para el seguimiento de la articulación de políticas sociales en el territorio, asociado a incentivos. • **Convocar** al "Premio Buenas Prácticas en Articulación de la Política Social", en coordinación con Ciudadanos al Día.	• **Implementar** el observatorio territorial de las políticas sociales, a través de una estrecha coordinación entre el Midis, MEF y Ceplan. • **Institucionalizar** un diplomado sobre procesos de articulación de políticas sociales –bajo el enfoque de "aprender haciendo"– a nivel de posgrado, en estrecha colaboración con la academia y el CIES.

Fuente: Elaboración propia.

Inclusión financiera en la población vulnerable

DESARROLLO DE ECOSISTEMAS PILOTO DE PAGOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN LA POBLACIÓN VULNERABLE

El sistema financiero no ha logrado que la población en general pueda aprovechar de forma masiva las oportunidades que los servicios bancarios pueden ofrecer. Por eso, una efectiva política de inclusión financiera debe promover el uso de las tecnologías de la información y la generación de productos financieros más flexibles para los usuarios.

Jhonatan Clausen y Johanna Yancari
Instituto de Estudios Peruanos (IEP) - Proyecto Capital

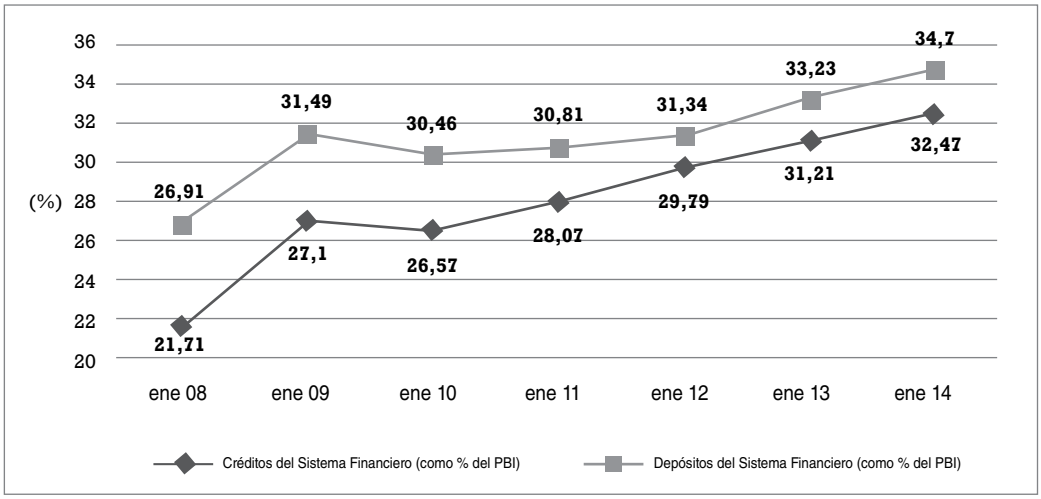
3.3

El ciclo de crecimiento económico experimentado por el Perú en la última década ha tenido impacto en el desarrollo y fortalecimiento del sistema financiero nacional (Choy 2013). Esto se ha visto reflejado en un proceso de evolución favorable de los indicadores agregados de profundización financiera, como por ejemplo el total de depósitos –como porcentaje del PBI– que pasó de 26,9% en enero del 2008 a 34,7% en enero del 2014. Asimismo, el indicador de créditos del sistema financiero –como porcentaje del PBI– ha experimentado también una expansión, pasando de 21,71% en enero de 2009 a 32,47% en enero 2014 (ver gráfico 1).

Estos resultados a nivel agregado permitirían, en parte, explicar el sostenido éxito que Perú ha tenido en los últimos ocho años en términos de constituirse como el entorno más favorable para el desarrollo de las microfinanzas y la inclusión financiera entre el grupo de los países en desarrollo (The Economist Intelligence Unit 2015).

Sin embargo, analizando la información de los indicadores de acceso y uso de servicios financieros formales, encontramos aún un enorme desafío en la inclusión en el mercado financiero.

GRÁFICO 1
Profundidad financiera



Elaboración propia. En base a fuente: SBS (VARIOS AÑOS). «Perú, indicadores de inclusión financiera de los sistemas financiero, de seguro y pensiones». En: www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.asp?p=49#

En el año 2014, solo el 29% de personas mayores de 15 años en el Perú tenía una cuenta de ahorros en el sistema financiero formal, lo cual contrasta con el promedio de América Latina y el Caribe, que alcanzó un nivel de acceso de alrededor del 51% (Global Findex 2014). Si analizamos este mismo indicador desde una óptica de brechas, se observa que los grupos con mayores niveles de exclusión financiera son las mujeres (23%), las personas con bajo nivel educativo (12%), los jóvenes (20%) y la población perteneciente a los quintiles inferiores de la distribución del ingreso (18%). De acuerdo a la información de la Enaho (2014), el 70% de hogares en situación de pobreza y el 55% de hogares en pobreza extrema, respectivamente, tenían acceso a telefonía celular. Es decir, el sistema financiero no ha logrado, hasta el momento, que la población en general pueda aprovechar de forma masiva las oportunidades que este podría ofrecer gracias a su solidez sistémica y buena calidad regulatoria.

SERVICIOS FINANCIEROS PARA LA POBLACIÓN VULNERABLE

En los últimos años, el Estado peruano ha asumido una serie de compromisos para impulsar la inclusión financiera en el país[1]. Estos compromisos se han traducido en acciones concretas como la creación de la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (Cmif)[2] y la promulgación, en julio del 2015, de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (Enif)[3]. Esta define la inclusión financiera como "el acceso y uso de servicios financieros de calidad por parte de todos los segmentos de la población" (Cmif 2015: 13), y pone particular atención en las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, precisamente la población que se encuentran en una mayor situación de exclusión financiera.

Incluir en el sistema financiero a las poblaciones vulnerables se justifica, pues recientes evaluaciones de impacto experimentales en países en desarrollo (entre ellos, Perú) dan cuenta de los efectos sostenibles de la reducción de pobreza en la aplicación de esquemas de "graduación", que incorporan componentes de inclusión financiera basados en la promoción del ahorro[4].

Estos resultados se suman a la evidencia acerca de la relación entre inclusión financiera y reducción de pobreza (Honahan 2004; Burgues y Pande 2005; Khander 2005), y de los efectos positivos de promover el ahorro financiero en personas en situación de pobreza sobre variables de desarrollo humano (Cheng y Page Adams 1996; Zhang y Sherraden 2002; Dupas y Robinson 2012), niveles de consumo (Prina 2013; Kast y Pomeranz 2014), inversión en actividades productivas agrícolas (Brune et al. 2013) y empoderamiento de la mujer (Ashraf et al. 2006, 2010).

Una solución para promover la inclusión financiera ha sido el uso de tecnologías de información y telecomunicaciones –cuyo objetivo es reducir los costos de operación y transacción, y han permitido

---

[1] Desde 2009, Perú forma parte de la Alliance for Financial Inclusion (AFI), y en 2011 suscribió la denominada Declaración Maya. Además, forma parte desde el 2010 de la International Network on Financial Education (INFE), perteneciente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). También participa en calidad de invitado de la Declaración de Los Cabos del G20 y ha suscrito los compromisos de APEC en torno a la promoción de la inclusión y educación financiera.

[2] Disponible en http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/282884-1339624653091/87038 82-1339624678024/8703850-1368556147234/9184715-1415329740180/9696451-1415330783237/Peru-Feb2014-Coordination-Structures-Decree.pdf

[3] Disponible en http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/mid_estrategia_enif_2015.pdf

[4] Banerjee et al. (2015).

la generación de productos financieros más flexibles para los usuarios–. Varios de estos esquemas –que se basan en la utilización de dinero electrónico– han probado ser alternativas viables en contextos de alta pobreza, especialmente en el caso de países de África Subsahariana, y otros como Pakistán, Filipinas, India y Haití (Mas y Radcliffe 2010; Olajide 2012; Zimmerman y Bohling 2013a, 2013b y 2013c; Donovan 2012; Mauree 2013; GSMA 2012a, 2012b y 2015; Willis 2014; McNally 2014).

En el caso peruano, con la aprobación de la Ley N° 29985[5] (Ley que regula las características del dinero electrónico para la inclusión financiera), se estableció un marco regulatorio que toma ventaja de los avances en la cobertura de electrificación[6] , así como del número de hogares que tienen un teléfono celular[7]. Con respecto a este último indicador, resulta relevante resaltar que, de acuerdo a datos de la Enaho (2014), el 70% de hogares en situación de pobreza y el 55% de hogares en pobreza extrema, respectivamente, tienen acceso a telefonía celular.

Todas estas condiciones han generado un escenario propicio para que el sector privado forme la única plataforma multioperador y multitenencia de dinero electrónico a nivel mundial, en un esfuerzo conjunto de cooperación para la competición, denominado "Modelo Perú". Este modelo incorpora a todas las instituciones financieras reguladas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) es decir, todas las instituciones pertenecientes a Asbanc, Asomif, el Banco de la Nación y la Fepcmac. El Modelo Perú es un proyecto liderado por la empresa Pagos Digitales Peruanos (PDP), la cual tiene una estructura de gobierno particular que hace que sus objetivos sean distintos a los de una entidad privada común. De hecho, el 51% de las acciones de PDP pertenece al Centro de Estudios Financieros (CEFI), una entidad sin fines de lucro creada por Asbanc en 2012, mientras que el 49% restante está distribuido de forma equitativa entre 20 accionistas emisores de dinero electrónico. Esta estructura de gobernanza también es única en el mundo y su objetivo es garantizar que la principal meta del proyecto, y por ende de la plataforma, esté orientado preferentemente a la inclusión financiera.

El producto de dinero electrónico de la plataforma es el denominado BIM, el cual se encuentra asociado a una cuenta simplificada de dinero electrónico y está dirigido solo a personas naturales (por lo que es posible tener una cuenta por el DNI). Asimismo, maneja saldos máximos de 2.000 nuevos soles con un flujo transaccional mensual máximo de 4.000 nuevos soles[8]. Por parte de los usuarios, la plataforma puede operar con modelos de teléfono celular muy sencillos y de gama baja, y no requiere conexión a internet ni contar con saldo para realizar llamadas o mensajes de texto.

---

[5] (Enero 2013). «Ley que regula las características básicas del dinero electrónico como instrumento de inclusión financiera». Disponible en http://www.bcrp.gob.pe/docs/Transparencia/Normas-Legales/ley-29985.pdf.

[6] En base a la información provista por el INEI, se observa que el porcentaje de hogares que cuentan con energía eléctrica (por red pública) ha aumentado de 77,2% a 91,6% a nivel nacional desde 2005 hasta 2013. En el caso de los hogares que viven en zonas rurales, el porcentaje aumentó de 34,6% a 69,9% en dicho periodo.

[7] Según datos del INEI, ha habido un fuerte incremento en el porcentaje de hogares que tienen al menos un miembro que cuenta con teléfono celular. En el ámbito nacional, el porcentaje aumentó de 7,9% a 82% de 2001 a 2013; en zonas urbanas, para el mismo periodo, el incremento fue de 11,2% a 88,2%, y en zonas rurales, de 0,6% a 63,1%.

[8] Restricción destinada a evitar que el producto pueda ser utilizado como un canal para promover el lavado de activos.

GENERACIÓN DE UN ECOSISTEMA DE PAGOS DIGITALES

Las opciones de política han sido diseñadas tomando en cuenta una de las siete líneas de acción de la Enif que hace referencia tanto a la necesidad de promover la digitalización de los pagos del gobierno (acción definida como de prioridad alta) como a la pertinencia de que el Estado establezca incentivos y cambios regulatorios para la generación de una red integral de pagos electrónicos que incluya a los comercios en general. Además, se busca que estas acciones tengan efecto directo sobre dos de los indicadores de impacto definidos por la Enif para la dimensión de un ecosistema de productos: "el porcentaje de adultos que usa medios de pago electrónicos (tarjetas de débito y crédito, internet y celulares" y el "número de pagos electrónicos por persona por año" (CMIF 2015: 67).

En ese sentido, la opción de política escogida actúa en tres niveles: (i) lineamientos de política generales para implementar la digitalización de pagos del gobierno, (ii) transversalización de la inclusión financiera en las políticas de protección social y desarrollo productivo, y (iii) generación de un ecosistema piloto que articule programas sociales y pagos electrónicos.

Como parte del primer nivel de acción se propone establecer un cronograma de digitalización de pagos del gobierno mediante un proceso liderado por la Cmif en coordinación con los actores involucrados en los hitos establecidos como parte de la línea de acción de pagos de la Enif. En lo referente al canal transaccional, esta opción reconoce los avances en términos de digitalizar pagos al gobierno mediante plataformas web y plantea su mejoramiento y expansión, pero únicamente a aquellos pagos cuya complejidad, alcance y características de los usuarios. En los otros casos, se plantea un proceso de diálogo entre el sector público (representado por la Cmif) y el sector privado (representado por las entidades privadas participantes en el Colectivo ACCESO) para identificar la combinación más adecuada de modalidades de pago electrónico para los pagos del gobierno.

En cuanto al segundo nivel de acciones, se propone elaborar (conjuntamente entre Cmif, produce y Minagri) un listado que incluya la totalidad de programas de protección social (a cargo del Midis) y desarrollo productivo, y establecer un cronograma de transversalización en fases de acuerdo a la identificación conjunta de prioridades y factibilidad. El cronograma contempla la generación de planes de inclusión financiera desarrollados por cada programa, en colaboración con la cooperación internacional y la academia especializada en estos temas. Dichos planes deben responder a las características del programa y estar abiertos a las opciones de pagos digitales que pueden incluir tanto la banca móvil de las diferentes entidades financieras, como esquemas de dinero electrónico basados en la solución interoperable del Modelo Perú.

Finalmente, en el tercer nivel se propone la generación de un ecosistema piloto de pagos electrónicos que incorpore a usuarios de programas sociales que impliquen transferencias monetarias en territorios en los cuales operan y al mismo tiempo intervenciones de desarrollo productivo. Asimismo, se plantea que estas experiencia piloto no solo busquen generar competencias para la utilización del nuevo canal, sino que apuesten por la combinación con un componente de educación financiera orientado a la generación de capacidades en los usuarios. Esta iniciativa piloto se basa en la necesidad de explorar el potencial de este nuevo canal de pagos para reducir costos tanto al Estado, como a los usuarios (quienes, de acuerdo a estimaciones del Midis, pueden llegar a incurrir en un gasto de alrededor del 20% del total de la transferencia para ir a cobrarla).

Existen algunos obstáculos que deben considerarse en la implementación de la política:

- **Primero**. Para el desarrollo del ecosistema piloto de pagos electrónicos, es necesario que exista un sistema de agentes corresponsales, así como negocios afiliados al BIM. El Estado, en cumplimiento con lo estipulado en la Enif, debe evaluar y generar los incentivos necesarios para que esto suceda.
- **Segundo**. No todos los usuarios de programas sociales se encuentran familiarizados con el sistema financiero. De ahí que sea necesario realizar capacitaciones relacionadas a la educación financiera entre ellos.
- **Tercero**. El Banco de la Nación, aunque forma parte del Modelo Perú, aún no participa activamente en el mismo. Por tanto, es necesario que dicha entidad se replantee la pertinencia de convertirse en un usuario activo de la plataforma interoperable en contraste con la estrategia de continuar impulsando su propio modelo de banca móvil.

HOJA DE RUTA

Medidas primeros 100 días:

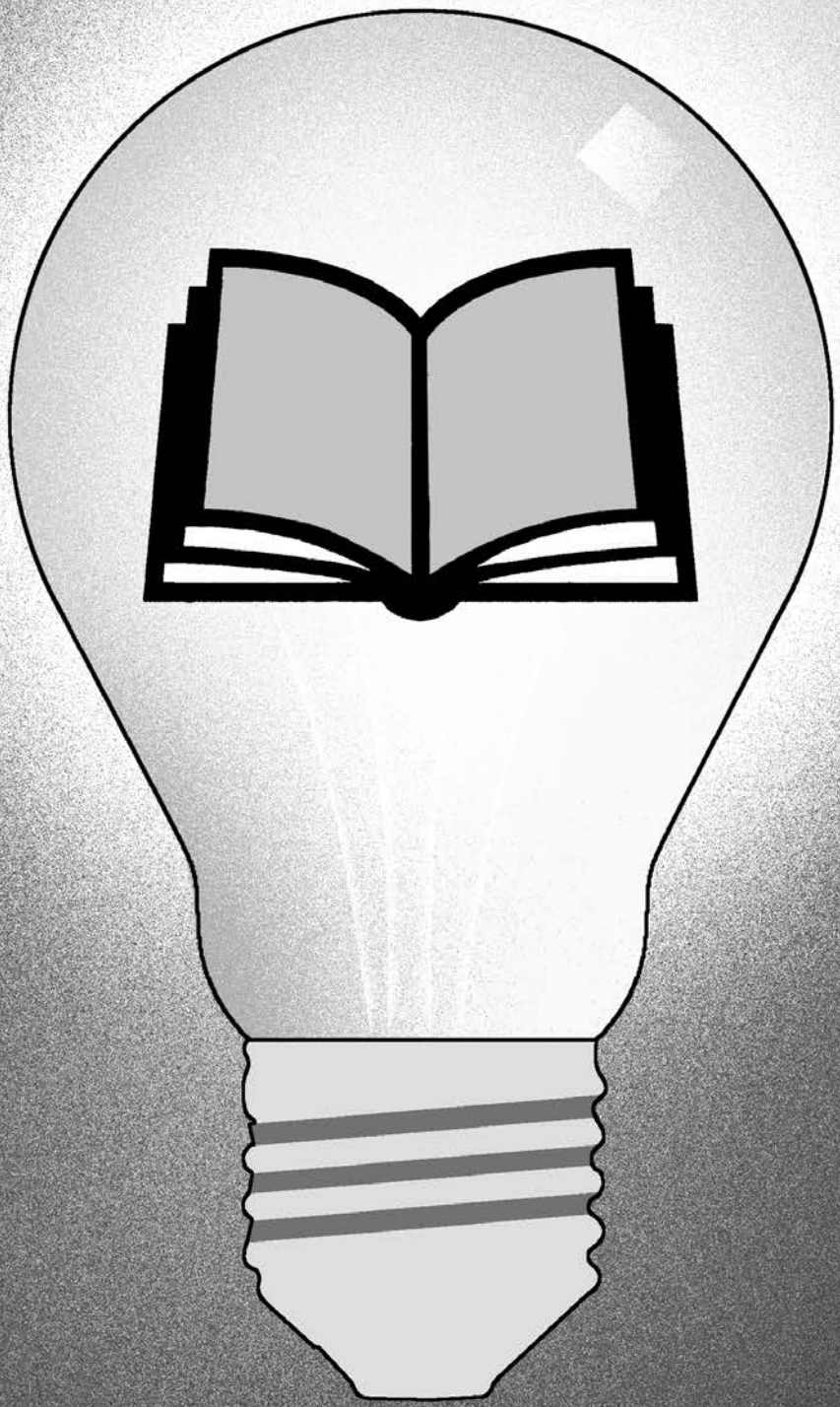
- Coordinar entre la Cmif y las demás entidades involucradas en las líneas de acción de la Enif, la generación de un cronograma de digitalización de pagos del Gobierno.
- Identificar los principales aspectos limitantes de la expansión de la red de pagos mediante la utilización de dinero electrónico, tanto a nivel de brechas de infraestructura como cuellos de botella burocráticos.
- Identificar los procedimientos a ser adaptados al interior del programa Juntos, respecto a la operación de pagos al utilizar el dinero electrónico.

Medidas primer año:

- Generación de planes de inclusión financiera por parte de los programas de protección social y desarrollo productivo bajo la jurisdicción del Midis, Minagri y Produce, en colaboración con la Cmif y la academia especializada.
- Definición de acciones de inversión en infraestructura, ajustes regulatorios e incentivos al sector privado para la ampliación de la red de pagos electrónicos.
- Implementación de los ecosistemas piloto de pagos electrónicos por parte del Midis en colaboración con la academia para la realización del proceso monitoreo y evaluación.

Medidas a cinco años:

- Monitoreo del grado de cumplimiento de las metas de la Enif, en particular a las referidas a indicadores básicos de acceso y uso de instrumentos financieros y canales relacionados al dinero electrónico. Esto último a fin de generar acciones de reforzamiento para el logro de las metas en las que se observe menor avance.
- Creación de un diplomado de posgrado en temas de Inclusión y Educación Financiera orientado a generar competencias en funcionarios públicos para la implementación de las acciones prioritarias de la Enif.
- A partir de los resultados de los pilotos de ecosistemas de pagos electrónicos, generar los ajustes necesarios, evaluar las posibilidades de escalamiento a otras áreas de intervención del programa y replicar la experiencia en las áreas en las que resulte factible.



4

CIENCIA Y EDUCACIÓN

En el presente eje se proponen medidas integrales para elevar los estándares de la enseñanza y mejorar la posición del país en los rankings educativos, a fin de situarnos cerca de los países que integran la OCDE. En tanto, la propuesta de fomento a la ciencia, tecnología e innovación busca fomentar la innovación y lograr incrementos sustanciales de la productividad total factorial (PTF) para impulsar el crecimiento económico.

EDUCACIÓN DE CALIDAD CON EQUIDAD PARA EL DESARROLLO NACIONAL

El próximo gobierno debe identificar estrategias clave que permitan avanzar hacia los objetivos de calidad y equidad del proyecto Educativo Nacional. A su vez, deberá incorporar intervenciones proequidad dirigidas a la población rural, indígena y a los estudiantes con discapacidad, así como un pilar específico para el aseguramiento de la calidad en la educación superior, técnica y universitaria.

Martín Vegas y Sonia Paredes
Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco)

4.1

En el 2021, año del bicentenario de la Independencia del Perú, culmina el periodo de implementación de la política de Estado en educación "Proyecto Educativo Nacional al 2021". Ese es también el año que el país se ha fijado para incorporarse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y debiera entonces estar adecuado a los estándares educativos de los países que la integran.

El diagnóstico de la situación educativa evidencia, sin embargo, que si bien los indicadores educativos están mejorando sostenidamente –lo que manifiesta un rumbo consistente en varias áreas de la política educativa–, estamos lejos de llegar a los resultados que se propone el Proyecto Educativo Nacional, y más lejos aún de los estándares educativos de la OCDE.

Las opciones de política educativa del futuro gobierno tendrán que ver entonces con identificar estrategias clave que permitan avanzar hacia los objetivos de calidad y equidad del Proyecto Educativo Nacional. Asimismo, situar al país no solo en la "media tabla" de América Latina, como ya nos ha mostrado la reciente evaluación latinoamericano organizada por Unesco (Terce), sino cerca de los países que integran la OCDE. El marco de análisis utilizado para identificar estas estrategias clave se basa en tres referentes: el Proyecto Educativo Nacional y las evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Educación sobre su implementación; las recomendaciones de la OCDE para el Perú ; y el informe preparado por la consultora McKinsey el año 2010 en su estudio "How the world's most improved school systems keep getting better" .

Los tres referentes apuntan a la necesidad de definir un grupo de intervenciones clave, que actúen sistémicamente sobre la educación, dando continuidad, mejorando y, eventualmente, agregando alguna a las que ya se están implementado. El informe McKinsey señala que estas intervenciones deben sostenerse durante al menos siete años para tener éxito. Advierte que "países que no han tenido éxito pueden haber elegido (un conjunto de) intervenciones, pero con una diferencia sustancial: no las eligen de manera sistemática; es decir, no atacan articuladamente los problemas de su sistema educativo o no las llevan adelante con suficiente rigor y disciplina". Dado que los periodos gubernamentales en el Perú son de cinco años, las recomendaciones del informe McKinsey obligan a trazar líneas de continuidad. Para ello, en este estudio se han revisado los cuatro pilares de la política educativa del gobierno actual (aprendizajes, revaloración docente, modernización e infraestructura) y las 26 intervenciones asociadas para proponer el set o conjunto de políticas recomendadas para el periodo 2016-2021.

Respecto a las prioridades del periodo 2011-2016, se propone incorporar dos nuevos pilares de políticas: uno con intervenciones proequidad dirigidas a la población rural, indígena y estudiantes con discapacidad, y un pilar específico para el aseguramiento de la calidad en la educación superior

técnica y universitaria. Luego, en cada intervención estratégica se han identificado las acciones que permiten dar continuidad y mejorar la implementación de las políticas actuales.

Sobre esa base se recomienda el siguiente set o conjunto articulado de seis políticas para el periodo 2016-2021. En cada caso, se presentan los objetivos y metas de las políticas, los obstáculos que pueden dificultar su implementación, recomendaciones de estrategia para su implementación y una hoja de ruta para los primeros 100 días y el primer año.

1. Paquete básico de calidad para todas las escuelas. Como país de ingresos medios, rumbo a pertenecer a la OCDE, esta política busca asegurar a todo niño, niña y adolescente la disponibilidad de un servicio educativo con condiciones esenciales de calidad en tres aspectos: (i) insumos que provee el Estado dentro de los parámetros del programa presupuestal "Logros de Aprendizaje"; (ii) funcionamiento de la institución educativa a cargo del director, que asegure una gestión efectiva de los insumos que provee el Estado bajo el modelo de "escuelas efectivas"; y (iii) condiciones de infraestructura y seguridad.

2. Políticas proequidad para la población rural, indígena y con discapacidad. Tomando como referente la estrategia *"Pupil premium"*, que en Inglaterra asigna recursos adicionales a las instituciones educativas que atienden a estudiantes en situación de desventaja, la política 2 establece los aspectos de variación o adicionales que requieren determinadas poblaciones por razones de equidad. El país ya cuenta con modelos de intervención para educación bilingüe intercultural y para educación con discapacidad, los cuales requieren consolidarse y extenderse; mientras que para la población rural, el nuevo gobierno tendrá que trabajar las estrategias específicas de acuerdo a los variados contextos del país.

3. Apoyo efectivo a los docentes y directivos para promover aprendizajes de mayor calidad en comunicación, matemática, ciencias y educación. Se priorizan cuatro estrategias que tienen incidencia directa en el logro de aprendizajes en los estudiantes: la universalización de la educación inicial de cuatro y cinco años, que es viable de lograr al 2021; la consolidación de estrategias de apoyo a los docentes in house (es decir, dentro de la institución educativa); la ampliación de las horas de clase en secundaria (jornada escolar completa); y la clarificación de los logros o estándares de aprendizaje del currículo educativo, de manera que sean entendibles y aplicables por los docentes, apoyados por los padres de familia y guíen la adquisición de textos y otros recursos educativos.

4. Consolidación de la reforma magisterial para la revaloración docente. Se recomienda priorizar una ruta de mejora remunerativa, pero respetando los criterios meritocráticos de la ley de reforma magisterial. Asimismo, no retroceder en la evaluación del desempeño docente que le corresponde de acuerdo a ley implementar al próximo gobierno y, respecto a la formación docente, organizar de manera sistemática una estrategia que permita que al menos cada tres años cada docente reciba una capacitación sobre la base de formadores debidamente certificados. También, la organización de una formación de nuevos profesores sobre la base de institutos superiores pedagógicos fortalecidos en al menos 10 regiones del país.

INTERVENCIONES CLAVE Y ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS 2016-2021

1. **Paquete básico de calidad para todas las escuelas**
   - 1.1 Provisión de paquete básico de educación de acuerdo a estándar de calidad.
   - 1.2 Conducción de instituciones educativas sobre la base de compromisos de buena gestión para el aprendizaje.
   - 1.3 Estrategia de infraestructura y equipamiento básico de seguridad y funcionalidad para los aprendizajes y la gestión escolar.
2. **Políticas proequidad para la población rural, indígena y con discapacidad**
   - 2.1 Asegurar una estrategia nacional de educación rural.
   - 2.2 Consolidación e implementación del modelo de servicio de educación intercultural bilingüe.
   - 2.3 Ampliación de la intervención del programa presupuestal de atención a niños y niñas con discapacidad.
3. **Apoyo efectivo a los docentes y directivos para promover aprendizajes de mayor calidad en comunicación, matemática, ciencias y educación**
   - 3.1 Universalización de la educación inicial de cuatro y cinco años.
   - 3.2 Apoyo y soporte pedagógico efectivo en aulas de primaria.
   - 3.3 Extensión de la secundaria con jornada escolar completa.
   - 3.4 Aprobación e implementación del sistema curricular sintético que alinee la política pedagógica.
4. **Consolidación de la reforma magisterial para la revaloración docente**
   - 4.1 Mejora de la remuneración docente sobre base meritocrática.
   - 4.2 Evaluación del desempeño docente.
   - 4.3 Constitución del sistema de formación en servicio.
   - 4.4 Diseño e implementación de la estrategia de formación inicial de excelencia.
5. **Aseguramiento de calidad en educación superior técnica y universitaria**
   - 5.1 Creación de nueva oferta de institutos tecnológicos para sostener el crecimiento económico-productivo del país.
   - 5.2 Licenciamiento de la educación superior.
   - 5.3 Relanzamiento de la acreditación con equivalencia internacional.
   - 5.4 Continuidad del programa nacional de becas.
6. **Modernización y descentralización de la gestión educativa y del presupuesto, con orientación a resultados**
   - 6.1 Reforma institucional del sector, Ministerio de Educación y Gobiernos regionales.
   - 6.2 Profesionalización de la gestión pública en educación.
   - 6.3 Incremento presupuestal sobre la base de gestión por resultados, costo por alumno y priorizar cierre de brechas.

5. Aseguramiento de calidad en educación superior técnica y universitaria. Se recomienda que el Estado asuma una doble responsabilidad en el aseguramiento de la calidad (responsabilidad que el Tribunal Constitucional ya ha definido como constitucional): garantizar que ningún programa o institución universitaria funcione sin contar con requisitos básicos (licenciamiento universitario) y renovar el sistema de acreditación para promover que un grupo de universidades logre una acreditación de excelencia con equivalencia internacional. Además, el Estado, en alianza con los sectores productivos, debe promover la implementación de carreras técnicas asociadas a los clusters económicos identificados por el Ministerio de la Producción y continuar con los programas de beca, con el nuevo desafío de asegurar empleabilidad de los egresados.

6. Modernización y descentralización de la gestión educativa y del presupuesto, con orientación a resultados. Se recomienda fortalecer el rol rector, más que implementador, del Ministerio de Educación, tanto en educación básica como superior. Además, que los Gobiernos regionales adopten estructuras organizativas flexibles y adaptables a las políticas de equidad y una gestión pertinente al territorio, con personal que sea reclutado de manera meritocrática en el marco de las leyes del servicio público y la carrera pública magisterial.

En cuanto a los incrementos presupuestales para educación, el nuevo gobierno no podrá hacer menos que el actual (es decir, llegar a no menos de 5% del PBI si quiere avanzar en las reformas), y se recomienda que estos incrementos se perfeccionen respecto a los mecanismos de asignación, para que se basen en criterios de equidad, de costo por alumno y de gestión por resultados.

> En los próximos cinco años se debe consolidar la reforma magisterial y priorizar una ruta de mejora remunerativa para los profesores, pero respetando los criterios meritocráticos. Tampoco se debe retroceder en la evaluación del desempeño docente.

HOJA DE RUTA

100 días	Un año	Cinco años
1. Paquete básico		
Programa de formación de directivos de instituciones educativas (IIEE).	Implementar el paquete básico de calidad con condiciones para los aprendizajes, gestión escolar, docentes e infraestructura.	Reposición de infraestructura educativa a escuelas en riesgo, de inicial y secundaria rurales.
2. Políticas proequidad		
Mejora del programa de inclusión de niños con discapacidad en la educación básica y técnico-productiva.	Conformar redes educativas y residencias docentes en el ámbito rural, con ciclo escolar adecuado a las necesidades.	Modelo de gestión de la educación intercultural bilingüe (EIB) en funcionamiento en 70% de la demanda.
3. Apoyo efectivo a la mejora de aprendizajes		
Diseñar un plan multisectorial de prevención de la deserción escolar y retorno a la escuela, con énfasis en adolescentes con hijos.	Programa de reforzamiento pedagógico a estudiantes por debajo del nivel 1 en tercer grado.	Modalidades de atención en educación inicial validadas y en funcionamiento. Materiales educativos y cuadernos de trabajo diseñados de acuerdo al nuevo sistema curricular.
4. Consolidación de la reforma magisterial		
Aprobar y reglamentar la Ley de Institutos y Escuela de Educación Superior y la Carrera Pública de sus Docentes.	Proyección de oferta y demanda docente 2016-2030: racionalización de mediano plazo.	Sistema de información del desempeño docente.
5. Educación superior		
Formular la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior tecnológica y técnica.	Evaluación del desempeño docente.	Reforma del sistema de acreditación instalada. Cierre de institutos y universidades que no logren licenciamiento.
6. Modernización y descentralización de la gestión y el presupuesto		
Aprobar la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (Minedu). Pacto fiscal para sostener el incremento del presupuesto con una distribución equitativa.	Implementación del programa presupuestal para la implementación de la política de aseguramiento de la calidad. Concurso de personal para las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y UGEL, con perfiles profesionales ad hoc a sus prioridades y estructura organizacional.	Asociar la asignación de recursos al costo por estudiante y a las matrices de gestión descentralizada.

FOMENTO DE LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (CTI)

La propuesta de estrategia de fomento a la ciencia, tecnología e innovación tiene como objetivo central contribuir al desarrollo económico del país, a través de incrementos sustanciales de la productividad total factorial (PTF) y/o de la capacidad de los entes productivos. Para ello, se requiere superar las deficiencias pasadas y actuales de las políticas en CTI.

Mario D. Tello
Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

4.2

El Perú ocupa el puesto 106, de 140 países, en el índice de innovación y factores complejos, de acuerdo al World Economic Forum (WEF 2015). Este indicador tiene un valor de 38% (de un máximo de 100)[1]. Solo en el rubro de innovación, el puesto del Perú empeora a 116 de 140, con un índice de 30%[2].

Los diagnósticos sobre las "causas" de este bajo desempeño en el área de ciencia, tecnología e innovación (CTI) en la economía peruana son diversos, destacando los de Concytec (2014 y 2006), CTI (2012), UNCTAD (2012), OECD (2011), UNCTAD-Eclac (2011), Kuramoto (2008 y 2007), Kuramoto y Diaz, (2010 y 2011), Tello (2012 y 2013) y Sagasti (2011 y 2009).

Independientemente de cuál sea el objetivo[3] de la política/estrategia CTI, o del sistema nacional de ciencia y tecnología (Sinacyt), las deficiencias de las políticas referentes a las actividades CTI o del Sinacyt citadas por dichos diagnósticos han sido:

i Bajo presupuesto destinado a actividades CTI. Datos del Consejo Nacional de Competitividad[4] (CNC) indican que, en el periodo 2013/2014, el 0,5% del PBI fue inversión pública (destinada a las regiones) en actividades CTI[5].
ii Baja disponibilidad de dotación (y probablemente calidad) del capital humano. Datos del CNC, para el mismo periodo, indican que el promedio regional fue de 0,6 docentes de carreras científico-tecnológicas por cada 1.000 habitantes.
iii Deficiencias en la infraestructura y equipamiento en los centros dedicados a actividades en CTI.
iv Problemas de gobernanza, los cuales incluyen la debilidad de las interrelaciones de los agentes básicos envueltos en actividades CTI.

[1] Existen diversas fuentes internacionales que permiten comparar los indicadores CTI del Perú con los de otros países, en particular con aquellos de América –por ejemplo, Unesco (2015) y UNCTAD (2012)–. Todas ellas convergen a los resultados del WEF (2015).

[2] Para el primer indicador, los países de Costa Rica (puesto 38 de 140), Panamá (puesto 44 de 140), Chile (puesto 50 de 140), México (52 de 140), Colombia (61 de 140) y Brasil (64 de 140) lideran a los países de América Latina y el Caribe. Para el segundo indicador, los países líderes de la región son los mismos: Costa Rica (puesto 39 de 140), Panamá (45 de 140), Chile (50 de 140), México (59 de 140), Colombia (76 de 140) y Brasil (84 de 140). De otro lado, los países de líderes de la OECD (como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Holanda, Noruega, Luxemburgo, Bélgica y Francia) ocupan los primeros 25 puestos en ambos indicadores.

[3] Competitividad, diversificación productiva, desarrollo económico nacional, etc.

[4] http://www.cnc.gob.pe/web/inicio.php

[5] Hasta el 2011, según el WEF de ese año, el 0,1% del PBI del Perú fue destinado a gastos en investigación y desarrollo (I&D).

En respuesta a este diagnóstico, en el 2014, el Concytec formuló la estrategia hacia el 2021 "Crear para crecer", cuyo objetivo general es el "fortalecimiento del sistema nacional de innovación para la diversificación y desarrollo productivo". Para ello, se fijaron seis objetivos de políticas específicas:

- Los resultados de investigación deben atender las necesidades de los sectores productivos.
- Incrementar el número de investigadores y profesionales debidamente calificados.
- Mejorar los niveles de calidad de los centros de investigación.
- Generar información de calidad sobre las condiciones del Sinacyt.
- Fortalecer la gobernanza del Sinacyt. Específicamente, mejorar el funcionamiento y la coordinación en el Sinacyt, mejorando la asignación de funciones y el fortaleciendo las capacidades de las entidades que lo integran.
- Desarrollo de incentivos para la innovación.

Si bien intenta resolver las deficiencias de las políticas CTI aplicadas al Perú, la compleja estrategia planteada por el Concytec (2014) aún cuenta con una serie de limitaciones que ponen en duda los resultados en crecimiento de la misma. Estas limitaciones incluyen:

- La estrategia continúa siendo centralista.
- Las intervenciones de la estrategia continúan siendo desarticuladas.
- Las políticas de innovación e iniciativas empresariales en clusters pueden ser inefectivas.
- La relación entre innovación y productividad se asume que es clara cuando en la práctica esta no lo ha sido.
- Las transferencias de recursos a los agentes beneficiados no tienen mecanismos de reciprocidad.

PROPUESTAS POR LA INNOVACIÓN

La propuesta de estrategia de fomento a la ciencia, tecnología e innovación tiene como objetivo central contribuir al desarrollo económico del país, a través de incrementos sustanciales de la productividad total factorial (PTF) y/o de la capacidad productiva de los entes productivos. Para ello, se requiere superar las deficiencias pasadas y actuales de las políticas en CTI. Específicamente, se propone:

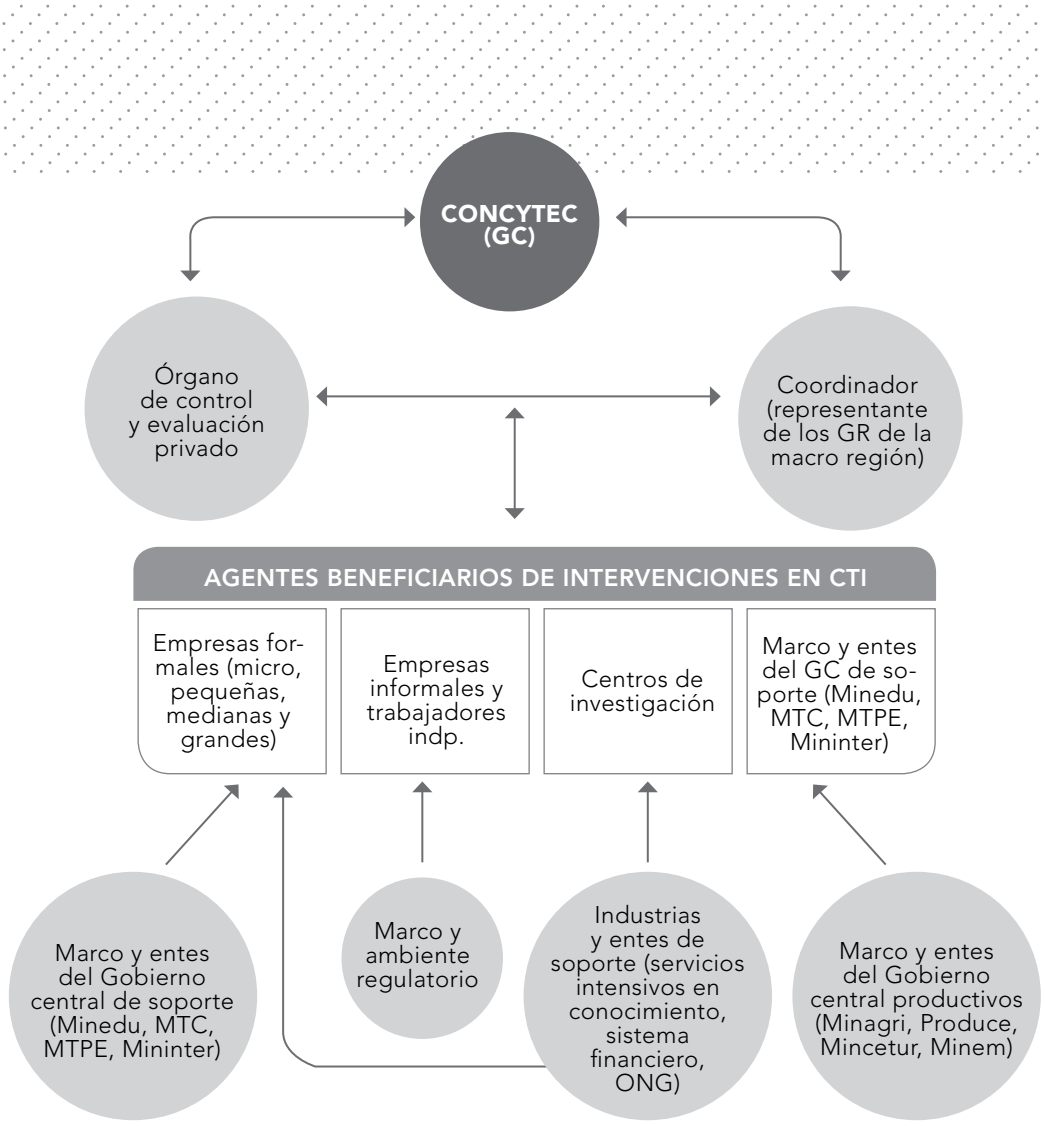
- Descentralizar las intervenciones (políticas, programas y/o proyectos) en CTI.
- Articular de forma directa al capital humano, la infraestructura CTI y a los agentes beneficiarios de los proyectos CTI propuestos.
- Supervisar de una manera más técnica la relación entre la intervención en CTI y los resultados esperados de estas, en términos de productividad total factorial (PTF) y/o capacidad productiva de generación de ingresos.
- Obtener la sostenibilidad de las intervenciones en el tiempo, a través de las compensaciones de recursos monetarios que los beneficiarios CTI retornarían a las autoridades.

- Coordinar entre los gobiernos subnacionales (GS) actuales y el coordinador representante de cada macro región de los programas CTI para evitar superposiciones y/o realizar proyectos conjuntos.

ESTRATEGIAS Y ALIANZAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS INTERVENCIONES EN CTI

El diagrama ilustra las interrelaciones que la estrategia propuesta requiere tener en la implementación de las intervenciones en CTI. De manera similar a los países desarrollados y China, el sistema macro regional CTI propuesto conjuga los cuatro 'ambientes' necesarios y suficientes para el desarrollo y efectividad de las políticas CTI.

SISTEMA MACRO REGIONAL DE CTI PROPUESTO



Fuente: Elaboración propia.

El primer ambiente CTI, en cada macro región, definido por Concytec, corresponde al ente coordinador macro regional y al órgano privado de control y evaluación. Tomando como base los otros ambientes y las políticas que estos formulan, las tres entidades del ambiente CTI definen las políticas, instrumentos y proyectos que contribuyan al desarrollo económico de las regiones, a través de incrementos de la PTF y la capacidad productiva. El segundo ambiente está conformado por los agentes beneficiarios de las intervenciones CTI, los cuales son los encargados de 'producir' los outputs CTI que generen incrementos sostenidos de la PTF y/o de capacidad productiva.

El tercer ambiente está conformado por las entidades del Gobierno central (GC) que afectan directa o indirectamente a las actividades CTI. El cuarto ambiente está conformado por industrias y entes de soporte a las actividades CTI. En este ambiente destacan los servicios intensivos en conocimiento; el sistema financiero que complementa el financiamiento de las actividades CTI; y las ONG que pueden promover e implementar proyectos CTI, particularmente para las pequeñas y microempresas y las unidades productivas informales.

HOJA DE RUTA

Medidas primeros cuatro meses:

- Definir las áreas geográficas que estén sujetas de las intervenciones en CTI. Estas áreas (o hipotéticas macro regiones) podrían basarse en las juntas de coordinación interregionales o las mancomunidades regionales actualmente formadas.
- Identificar las entidades privadas en las mismas macro regiones, que serán encargadas de controlar, supervisar, monitorear y evaluar las intervenciones en CTI.

Medidas primer año:

- Establecer las autoridades macro regionales que, en coordinación con el Concytec, serían las encargadas de formular e implementar las intervenciones (políticas, programas y proyectos) en CTI en dichas jurisdicciones. Cada autoridad macro regional en CTI sería representante de los Gobiernos regionales (GR) que conforman la macro región en CTI.
- Establecer los órganos de control privados en cada macro región. Estos serán evaluados entre cada periodo de elecciones regionales por entes designados por el Concytec.
- Las autoridades público-privadas, conjuntamente con Concytec, seleccionan las intervenciones en CTI y los agentes beneficiarios. Cada año del periodo de gobernanza de las autoridades regionales, se hará la selección de estas intervenciones en función del periodo de los proyectos y/o programas.

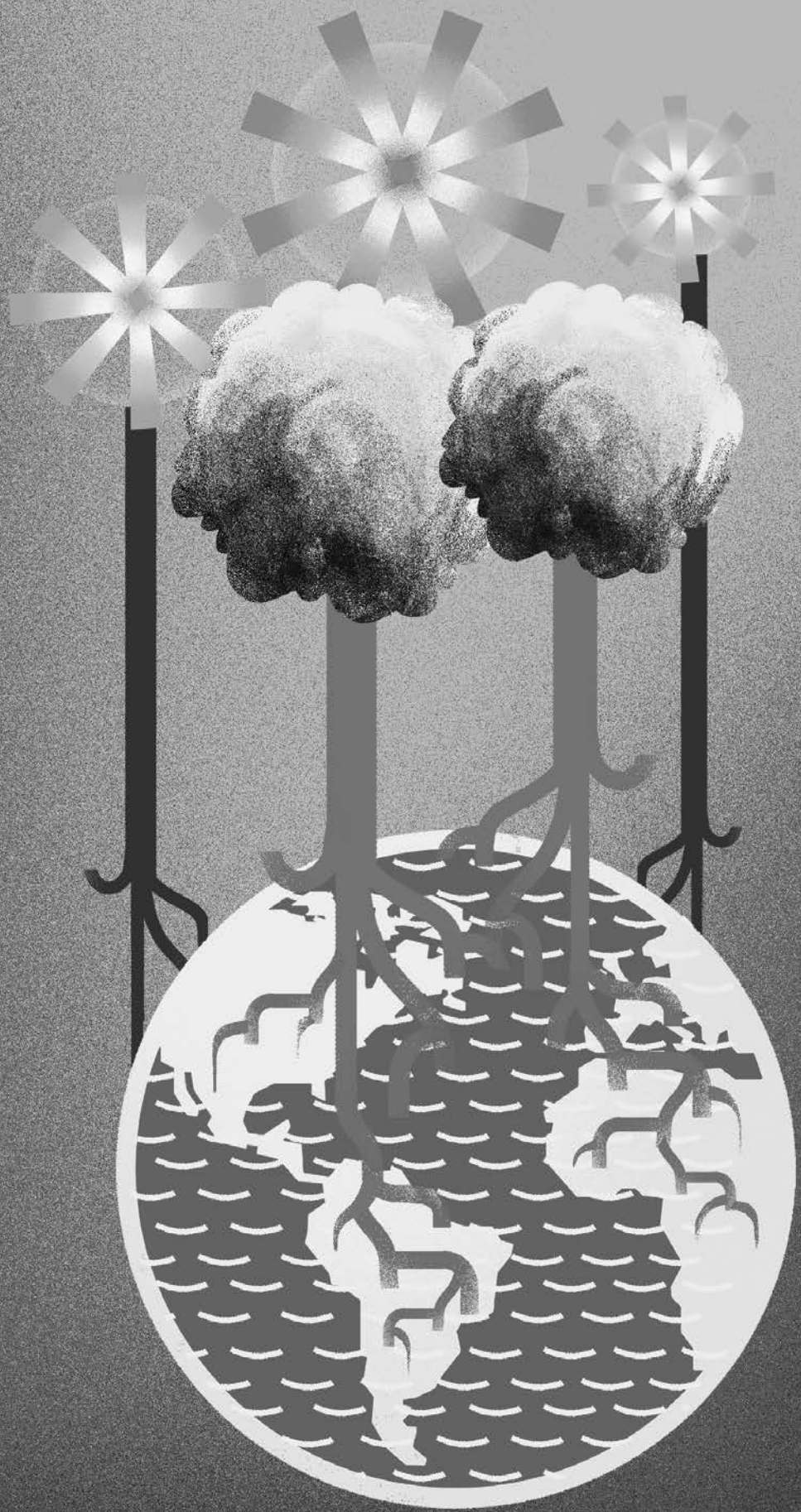
Medidas a cinco años:

- Implementar y evaluar las intervenciones (políticas, programas y/o proyectos) en CTI que tendrán presupuesto promedio anual de más de 1.620 millones de soles, igual al propuesto por la estrategia de Concytec (2014). Entre los principales programas y proyectos figuran:
  a. Proyectos de difusión e implementación de buenas prácticas tecnológicas en los diversos sectores (agropecuarios, manufactureros, servicios, etc.) de micro y pequeñas unidades agropecuarias (formales e informales).

> Para fomentar la innovación el próximo gobierno podría articular de forma directa al capital humano, la infraestructura CTI y a los agentes beneficiarios de proyectos CTI. A su vez, debería asegurar la sostenibilidad de las intervenciones en el tiempo, a través de las compensaciones de recursos monetarios que los beneficiarios retornarían a las autoridades.

b. Proyectos de tecnificación del riego de mediana, pequeña y microescala en coordinación con los entes descentralizados de Minagri y la estrategia de la política agraria (Minagri 2014).
c. Proyectos de innovación y tecnificación agraria, de acuerdo con la política agraria (Minagri 2014) y coordinados con los entes descentralizados de Minagri.
d. Proyectos de innovación en productos o procesos de pequeñas y medianas empresas.
e. Proyectos de innovación en organización y comercialización de pequeñas y medianas empresas.
f. Proyectos de adaptación, absorción o de imitación de nuevas tecnologías de pequeñas y medianas empresas.
g. Proyectos de I&D (investigación y desarrollo básico y experimental) de aplicación multisectorial.
h. Proyectos de I&D experimental para la eliminación de enfermedades que afectan a dos o más macro regiones del país.
i. Proyectos de innovación de cualquier tipo presentados por empresas grandes donde los incentivos serían exclusivamente tributarios.

Los proyectos a ser implementados incluyen los proyectos iniciados y comprometidos por Concytec (2014) hasta el 2015. Las autoridades estarían a cargo en proyectos de influencia solo de su jurisdicción geográfica.



5

DESARROLLO SOSTENIBLE Y AMBIENTE

En este eje, se dan a conocer estrategias de largo aliento para lograr un manejo sustentable de los recursos naturales y los bosques, mejorar los niveles de eficiencia energética, lograr el acceso universal a la energía en toda la nación y acciones para reducir a 30% las emisiones de gases de efecto del Perú para el año 2030. En la medida que las políticas que se exponen a continuación se hagan efectivas, el país podría convertirse en una nación ejemplo en la lucha contra el cambio climático a nivel mundial.

GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y EL AMBIENTE PARA EL DESARROLLO

En el Perú se evidencia un proceso de deterioro ambiental que se expresa en la pérdida de la calidad de agua, aire y suelo, lo cual tiene impactos adversos sobre la salud de la población. El reto del gobierno que sigue será gestionar los recursos naturales de modo tal que contribuya a mejorar la competitividad del país, reducir la pobreza, e impulsar el crecimiento verde o la economía baja en carbono.

Rosario Gómez
Centro de Investigación
de la Universidad del Pacífico (CIUP)

5.1

El Perú es parte de un sistema económico internacional globalizado, en el cual los temas ambientales son parte de la agenda de desarrollo. Por tanto, es importante que se considere la forma cómo manejan los temas ambientales los países vecinos y socios comerciales; así como las regulaciones ambientales y certificaciones que se exigen en materia ambiental para el comercio internacional de bienes y servicios. A ello, se suma el reciente Acuerdo de París, en materia de cambio climático, y la suscripción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Cabe recordar que, a partir de la Cumbre de la Tierra, en 1992, los gobernantes de más de 190 países reconocieron la importancia estratégica del componente ambiental en el proceso de crecimiento económico y desarrollo, tanto en los ámbitos local, nacional, regional y global. Y sobre la base de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (Millenium Ecosystem Assessment 2005), se explicitó la relación entre ecosistemas, servicios ecosistémicos y el bienestar humano. Es decir, los ecosistemas brindan un conjunto de beneficios a la población, tanto para el funcionamiento de los diferentes modos de vida como para el funcionamiento de las actividades económicas.

En este contexto, las decisiones públicas y privadas tienen vinculación directa o indirecta con los servicios ecosistémicos, y pueden favorecer su conservación y capitalización o su deterioro hasta llegar a agotarse. Por ello, es importante fortalecer la formulación de políticas públicas, así como el diseño e implementación consistente de instrumentos que generen los incentivos adecuados para la conservación de los servicios ecosistémicos (Gómez 2015).

Pese a los esfuerzos realizados y los instrumentos de política implementados, se evidencia un proceso de deterioro ambiental que se expresa en la pérdida de calidad de agua, aire y suelo, lo cual tiene impactos adversos sobre la salud de la población. En cuanto al manejo de los recursos naturales, el cambio de uso de suelo para la ampliación de la frontera agrícola ha llevado a una reducción significativa de la cobertura vegetal. El cambio de uso de suelo también conlleva al deterioro del hábitat de diversas especies de flora y fauna, lo cual afecta el funcionamiento de las actividades económicas y la provisión de medios de vida para la población. Otro tema crítico es el estrés hídrico en la zona costera y en el ámbito subnacional.

En el documento "Gestión de los recursos naturales y el ambiente para el desarrollo", se plantean cinco opciones de política. Para ello, se ha tenido en cuenta lo establecido en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021, la Política Nacional del Ambiente, el Plan Nacional de Acción Ambiental, entre otros. En dicho contexto, se ofrecen oportunidades para revertir los problemas ambientales, sobre la base del desarrollo científico, tecnológico e innovador; desarrollo de capacidades; fortalecimiento institucional; entre otros.

A continuación, se plantea la primera política a implementar en los próximos cinco años.
Política 1: Impulsar la gestión ordenada del territorio, que facilite la gestión integrada de los recursos hídricos y de la tierra para mejorar el bienestar de la población.

Esta política tiene tres objetivos específicos:

1. Gestionar el territorio sobre la base de la interacción entre lo físico, económico, social-ambiental e institucional, conducente a mejorar el manejo del agua y la tierra.
2. Impulsar la integración de los servicios ecosistémicos en la planificación del desarrollo –mediante la promoción de la conservación y aprovechamiento sostenible de los bosques, humedales, entre otros ecosistemas–, de modo que contribuya a mejorar la disponibilidad y calidad de agua, y prevenir la erosión de suelos.
3. Impulsar el desarrollo de ciudades sostenibles.

Para la implementación de la política seleccionada, se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Comunicar la expresión de voluntad política para fortalecer las condiciones necesarias conducentes a mejorar la gestión de los recursos naturales y del ambiente.
2. Fortalecer los factores que facilitan el proceso de implementación de las políticas. Para ello, se recomienda tener en cuenta los siguientes factores:
    - Participación y compromiso de los actores para el logro del objetivo y metas.
    - Diseño e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación del grado de avance de las metas.
    - Financiamiento articulado con los procesos administrativos y presupuestales.
    - Monitoreo del proceso de implementación de la política para la reducción de los obstáculos.
    - Sinergia entre políticas nacionales y compromisos internacionales.
    - Diseño e implementación de una estrategia de comunicación e impacto.

Las opciones de política propuestas están orientadas a capitalizar los beneficios que brindan los ecosistemas, en una perspectiva de desarrollo. De esa manera, se trata de gestionar los recursos naturales y la calidad ambiental, de modo tal que se contribuya a mejorar la competitividad del país, reducir la pobreza, y por tanto impulsar el desarrollo sostenible, crecimiento verde o economía baja en carbono.

Es importante mencionar que el contexto ambiental es una oportunidad para fortalecer la institucionalidad, diseñar instrumentos que incentiven el manejo de los componentes ambientales, estimular la participación de los actores en inversiones sostenibles y fortalecer una cultura cuidadosa y responsable de los componentes ambientales. Es decir, impulsar el desarrollo desde una perspectiva de eficiencia en el uso y la conservación de los servicios ecosistémicos, que estimule la gestión eficiente de los recursos naturales y la calidad ambiental.

HOJA DE RUTA

Objetivos específicos	Acciones	Resultados al 2021
1. Gestionar el territorio	**100 días** a. Consolidar los estudios de zonificación ecológica económica (ZEE) disponibles para diseñar un sistema de monitoreo adecuado. b. Diseñar una estrategia para resolver la sobreposición de los derechos de propiedad. c. Implementar un sistema de información espacial y articulado con los sistemas nacionales. **Un año** a. Diseñar un sistema de incentivos para los gobiernos subnacionales que reportan mejoras en temas ambientales y mejoras sociales.	El Perú tiene una estructura para la gestión ordenada del territorio, que contribuye a mejorar la competitividad, dar seguridad a las inversiones y, por tanto, mejorar la calidad de vida de la población. **Cinco años** El Perú tiene una estructura sólida para la gestión ordenada del territorio.
2. Impulsar la integración de los servicios ecosistémicos	**100 días** a. Consolidar los objetivos y resultados esperados en conservación y el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, contenidos en la Política Nacional de Ambiente. **Un año** a. Mapear las áreas de producción ecológica para orientar la formación de corredores biológicos. b. Implementar estudios de valoración económica para aquellos servicios ecosistémicos clave en el desarrollo subnacional. **Cinco años** a. Socializar el uso de indicadores de desempeño ambiental agregados (ej.: Índice de Desempeño Ambiental). b. Impulsar el balance scorecard ambiental que permite integrar el componente ambiental en el funcionamiento de las empresas. c. El uso del balance scorecard ambiental podría ampliarse al plano legislativo. Los congresistas deben dar cuenta sobre cómo manejan el tema ambiental en su propuesta legislativa, cuando corresponda.	Los servicios ecosistémicos conservados logran impulsar cadenas de valor articuladas a mercados dinámicos. La mejora de la disponibilidad, la calidad del agua y la conservación de los suelos contribuyen a mejorar la competitividad y reducir la pobreza.
3. Desarrollo de ciudades sostenibles	**100 días** a. Evaluar la situación ambiental de las ciudades, con énfasis en las capitales de departamento. **Un año** a. Ajustar tarifas de agua para incentivar el uso eficiente del recurso hídrico. b. Articular el financiamiento y el acceso a tasas de interés preferenciales para aquellas industrias que adoptan buenas prácticas, y lograr el cambio tecnológico en el marco de la ecoinnovación en las industrias urbanas. **Cinco años** a. Rendir cuenta sobre las acciones de conservación en las fuentes de agua.	Por lo menos, las 12 ciudades de mayor población logran ser sostenibles y seguras.

Fuente: Elaboración propia.

CONSERVACIÓN DE BOSQUES Y DEFORESTACIÓN

El Perú es el octavo país del mundo con mayor superficie forestal y biodiversidad. Sin embargo, la tala ilegal, la agricultura y ganadería a gran escala, entre otros factores, están acabando con nuestros bosques. Las opciones de política que aquí se plantean se basan en la conservación sostenible de los ecosistemas forestales a través del pago por servicios ambientales (PSA) y la recuperación de tierras degradadas mediante sistemas agroforestales.

Jorge Malleux
Consultor CIES

5.2

La conservación de bosques y su lado adverso, la deforestación, son temas de gran actualidad y de interés global en relación con el cambio climático, los desastres naturales, la pérdida de la biodiversidad y el debilitamiento de la seguridad alimentaria, energética, hídrica y sanitaria. Esto se hace más evidente sobre las poblaciones que dependen en forma directa, e inclusive indirecta, de la presencia y conservación de los bosques naturales.

El Perú es el octavo país del mundo con mayor superficie forestal y biodiversidad, con una cobertura de bosques de aproximadamente 68 millones de hectáreas (Minam 2015). Si bien la región de la selva o Amazonía contiene el 95% de los bosques naturales (63 millones de hectáreas), la costa norte peruana también cuenta con importantes superficies de bosques (3,3 millones de hectáreas), aunque en ecosistemas muy distintos (secos y de menor densidad de biomasa y biodiversidad). La región de la sierra también ha albergado grandes extensiones de ecosistemas con predominancia de árboles y arbustos, pero lamentablemente hoy se ven reducidos a relictos muy pequeños en zonas alejadas de las poblaciones, debido a la sobretala para leña, el sobrepastoreo y el cambio de uso de la tierra (Minam 2015).

El sector forestal es el principal foco de acción dentro de la estrategia de mitigación, diseñada por el Minam (Minam 2014). Aquí se han logrado avances en la institucionalidad y el marco de políticas. El Gobierno nacional, a través del Minam, viene formulando dos proyectos de alta relevancia en este sector: (i) el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación de Cambio Climático, para la conservación de 54,8 millones de hectáreas de bosques; y (ii) el Proyecto Especial Conservando Juntos, cuya meta es preservar, en cinco años, al menos 10,5 millones de hectáreas de bosques amazónicos, ubicados en tierras tituladas de comunidades nativas (Minam 2010).

ORÍGENES DEL PROBLEMA

Dentro de las principales causas que están provocando "la deforestación", está la sustitución de los bosques por la agricultura y la ganadería a gran escala, con el fin de abastecer el mercado internacional y, a pequeña escala, con fines de subsistencia.

Otros de los mayores problemas son los incentivos perversos que el propio Estado ha venido implementando (supuestamente, con el objetivo de promover la inversión privada). Entre ellos, están la titulación de tierras luego de las "mejoras" (tala) de bosques naturales; la autorización de tala de árboles para el cambio de uso del suelo, de bosques a agricultura; el no control de tala en los bosques locales; etc.

Asimismo, el deficiente reglamento de cambio de uso de la tierra (D.S. 017-2009 AG) –que se basa en criterios agrológicos y no toma en cuenta el ecosistema en su integridad–, la falta de un adecuado ordenamiento territorial, débil gobernanza y corrupción, así como los problemas de tenencia y ocupación de la tierra, no han podido ser resueltos por el Estado. Esto ha devenido en un caos generalizado de ocupación, invasiones, talas no autorizadas, sobreposición, ventas ilegales de tierras, etc.

Por lo mismo, la mera conservación o protección del bosque no es suficiente para su sostenibilidad, por lo que es necesario establecer metas muy claras y realistas en el corto, mediano y largo plazo, con planes y estrategias que tengan en consideración los siguientes aspectos:

- Fortalecimiento de un sistema permanente de monitoreo participativo.
- Eliminación de incentivos perversos.
- Desarrollo de programas participativos con equidad de género y beneficios.
- Desarrollo de prácticas de manejo forestal y agroforestal sostenible.
- Valoración de bienes y servicios del bosque y pago por servicios ambientales (PSA), REDD+.

ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO

El documento "Conservación de bosques y deforestación" plantea una primera opción de política, que se basa en la conservación sostenible de los ecosistemas forestales a través del pago por servicios ambientales (PSA). La segunda opción de política recomendada es la recuperación de tierras degradadas mediante sistemas agroforestales.

El costo principal de la primera opción de política está en incrementar la capacidad de operación, gestión y metas de campo del Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB), incrementando su presupuesto y capacidad de gestión para el pago por servicios ambientales. Para ello, es necesario desarrollar estudios de evaluación y valorización de los bienes y servicios ambientales de los bosques. En todo caso, el costo por unidad de superficie conservada es relativamente bajo, comparado con otras modalidades de conservación y, sobretodo, con el costo de restauración.

Entre otras ventajas o beneficios, está el hecho de que un sistema integrado de conservación es un sistema efectivo en el contexto de la equidad de género e igualdad de oportunidades para mujeres, jóvenes y comunidades nativas. Los posesionarios de bosques en comunidades nativas y concesiones forestales se benefician, entonces, de apoyo financiero y tecnológico, y pueden lograr ser más competitivos.

La segunda opción de política es la recuperación de tierras y bosques degradados: la agroforestería. Esta resulta una alternativa realista y con beneficios sociales, económicos y ambientales, tangibles en el corto y mediano plazo. No obstante, requiere de un gran esfuerzo tanto del Estado como de los agricultores y empresarios, y en particular, la identificación o desarrollo de mercados y la cadena completa de producción y valor. Sin embargo, sus costos pueden ser menores que el de las otras alternativas. Además, ofrece periodos de recuperación bastante más cortos, utilidades importantes para quienes la practican, mejores oportunidades para jóvenes y mujeres –equidad de género–, así como una distribución más justa de ingresos y beneficios.

Los costos de implementación de este programa se basan particularmente en la buena selección de sitios y actividades, y desarrollo de cadenas de producción y valor. Además, es un sistema al alcance de pequeños, medianos y grandes usuarios de la tierra, con tecnologías relativamente sencillas pero intensivas en el manejo bosque-agricultura o bosque-ganadería. También representa una excelente oportunidad para la participación de mujeres y jóvenes, en un trabajo comunal y familiar, en todas sus fases. Los pequeños agricultores, quienes poseen más del 90% de pequeñas parcelas –entre cinco a 50 hectáreas– pueden ser los más beneficiados.

Las condiciones limitantes para la implementación efectiva de las opciones de política recomendadas son:

En la conservación de bosques, pago por servicios ambientales:

a) La creciente tala de bosques para la agricultura de subsistencia y el establecimiento de plantaciones o cultivos industriales (que explican más del 90% de la Amazonía) dificultan o entorpece la misión de conservar los bosques. En este sentido, la existencia o persistencia de los incentivos perversos –que alientan la informalidad– complica seriamente las posibilidades de reversión de la deforestación y tala ilegal.
b) Es necesario frenar la extracción ilegal o no sostenible de madera y otros productos forestales; la minería informal o ilegal o ambientalmente dañina; y otras actividades económicas realizadas con tecnología inadecuada o para uso ilícito, como el cultivo de la coca y la minería aluvial informal. Por ejemplo, la producción de oro aluvial en Madre de Dios representa aproximadamente el 9% de la producción nacional y registró una tasa de crecimiento promedio anual de 5,5%, durante el periodo 2000-2007[1], pero ha destruido 18.000 hectáreas de bosque primario[2].
c) La expansión de infraestructura vial en la Amazonía y la consecuente ocupación desordenada del territorio, que generalmente se hace sin tener en cuenta los impactos ambientales, es sin lugar a dudas uno de los principales problemas que deben abordarse.

En la restauración de las tierras degradadas, desarrollo de sistemas agroforestales:

a) En el contexto actual, no existen condiciones habilitantes que faciliten la solución del problema de la tenencia y propiedad de la tierra, así como la zonificación de sitios adecuados que permitan una productividad competitiva.
b) Falta o es deficiente la capacitación técnica y de gestión, a nivel de los pequeños y medianos productores.
c) Hay un muy limitado acceso a fuentes crediticias con tasas de interés promocionales y/o cofinanciación o subvención del Estado, por lo menos en su fase inicial, para familias y comunidades en situación de pobreza y pobreza extrema.

[1] Ministerio de Energía y Minas (2009). Anuario Minero 2009. Lima: Dirección General de Minería.

[2] Ministerio del Ambiente (2010). Segunda comunicación nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Lima.

Para la reversión de las tendencias de pérdida de la cubierta forestal y la degradación de los bosques y tierras forestales, es necesario establecer un plan estratégico integral que contenga las siguientes acciones, que aparecen en la hoja de ruta a los 100 días, uno y cinco años:

i. Inventario y catastro nacional de bosques y recursos forestales y valorización de activos forestales.
ii. Zonificación ecológica y económica (ordenamiento territorial).
iii. Saneamiento territorial, titulación de comunidades nativas y campesinas.
iv. Vigilancia comunal y ciudadana en general (auditorías ambientales).
v. Educación bilingüe de mujeres, jóvenes y niños.
vi. Fortalecimiento de la gestión comunal y de gobiernos locales.
vii. Coordinación intersectorial.
viii. Capacitación y financiamiento en sistemas productivos y competitivos.
ix. Valoración de los bienes y servicios ambientales/forestales.

HOJA DE RUTA

Principales medidas a implementarse para 100 días, un año y cinco años

Acciones sugeridas	100 días	Un año	Cinco año
Inventario y catastro nacional de bosques y recursos forestales (valoración de activos).	Diagnóstico rápido sobre el estado de estos dos programas.	Completar inventario y catastro en zonas de alta prioridad, y elaborar los lineamientos y metodología para las cuentas forestales.	Terminar el inventario forestal y catastro nacional de bosques y tierras forestales; poner en práctica las cuentas forestales.
Vigilancia comunal y ciudadana en general (auditorías ambientales).	Analizar el marco legal e institucional y convocar a la sociedad civil. Evaluar la situación actual.	Establecer comités comunales de vigilancia ambiental; ajuste de metas de reducción de la deforestación y tala ilegal.	Empoderar comités comunales y vecinales; reducción del 50% en deforestación y tala ilegal.
Saneamiento territorial: titulación de CC. NN. y campesinas.	Elaborar el plan de acción.	Terminar la titulación en áreas de alta prioridad.	100% de tierras comunales forestales saneadas.
Fortalecimiento de la gestión comunal y de gobiernos locales.		Plan de acción coordinado con organismos comunales.	100% de organizaciones comunales fortalecidas y empoderadas.

Acciones sugeridas	100 días	Un año	Cinco años
Coordinación intersectorial y consulta.	Convocar al Consejo Directivo de Serfor y Minam.	Funcionamiento de los mecanismos de coordinación intersectorial.	Consejo intersectorial ambiental y forestal debidamente organizado y en funcionamiento, con indicadores para medición de impactos en la implementación de políticas y estrategias de conservación de bosques y restauración de tierras degradadas.
Educación bilingüe de mujeres, jóvenes y niños.	Elaborar el plan de acción Minam-Serfor-Minedu y Gobiernos regionales.	Plan de reforzamiento de escuelas bilingües; presupuesto.	Escuelas y centros de enseñanza bilingüe en todas las regiones y zonas de mayor densidad poblacional nativa y campesina.
Mejoramiento del marco legal; eliminación de incentivos perversos.	Sistematizar la información sobre normas legales.	Elaboración del marco legal concordado y eliminación de incentivos perversos.	Marco legal sin incentivos perversos para la deforestación y degradación de bosques, con indicadores de impactos.
Capacitación y financiamiento en sistemas productivos y competitivos.	Evaluar planes de acción en proyectos en actual implementación.	Plan para capacitación de dirigentes y capacitadores; presupuesto para centros de capacitación.	Escuelas técnicas y proyectos demostrativos en todas las regiones y provincias de más alta prioridad.
Zonificación ecológica y económica (ordenamiento territorial).	Evaluar el estado actual.	Terminar ZEE y Ordenamiento Territorial (OT) en zonas de alta prioridad.	100% de la ZEE micro y OT terminado, con planes participativos de uso de la tierra.
Valoración de los bienes y servicios ambientales/forestales.	Elaborar términos de referencia para el desarrollo metodológico.	Desarrollar cuentas ambientales y forestales piloto, y capacitación de especialistas en manejo de las cuentas.	Cuentas ambientales, sectoriales y cuenta satélite forestal –a nivel nacional y de regiones– en implementación.
Educación y capacitación en servicios ambientales, mercados nacionales e internacionales.	Elaborar un plan de acción intersectorial con la sociedad civil.	Identificación de mercados, proveedores y usuarios, y desarrollo de mecanismos de mercado.	

ACCESO UNIVERSAL A LA ENERGÍA Y TECNOLOGÍAS RENOVABLES

El Perú debe trazarse como meta conseguir el acceso universal, al menos a nivel básico, para el bicentenario. Esto será posible si se asume un cambio de estrategia, al utilizar tecnologías renovables y energizar las zonas rurales con nuevos modelos de provisión de servicios energéticos, que garanticen el acceso a población de menores ingresos.

Pedro Gamio y Julio Eisman
Consultores CIES

5.3

El acceso universal a la energía se enmarca en los compromisos recientemente contraídos por la República del Perú, al refrendar en la Asamblea General de Naciones Unidas los denominados objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Esto se plasma concretamente en el séptimo objetivo: "garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos".

En Latinoamérica y Caribe, la situación de acceso universal está bien, pero se enfrenta a problemas específicos, propios de las circunstancias orográficas y culturales que dificultan el acceso al último 5%, la "última milla" (la población que todavía no tiene acceso a energía). El Perú se encuentra en una situación de desventaja dentro del entorno latinoamericano, impropia de su desarrollo económico y de sus aspiraciones como país. Por ejemplo, es el país del continente, tras Haití, con mayor población sin acceso a la electricidad[1]. Si bien es cierto que las circunstancias naturales (orografía, climatología, sismología, etc.) no son favorables para el suministro de servicios básicos, esta situación no es acorde con la importancia y situación del país, ni sus aspiraciones.

La situación del Perú, respecto al acceso universal, viene enmarcada por los siguientes datos, estimados por organismos oficiales o semioficiales (BID, MEM, GACC): electrificación nacional 92% (75,2% rural); es decir, hay 2,5 millones de personas sin acceso a la electricidad y alrededor de 2,5 millones de hogares usando combustible tradicional. Estas cifras son estimaciones que pueden ocultar una realidad más desfavorable. Según la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (Enapres), elaborada por el INEI en el 2011, la leña constituye el combustible que más usan los hogares para la cocción de alimentos. Asimismo, se pone de manifiesto que casi el 60% de los hogares no tiene acceso a energía eléctrica; en el 2012 la cobertura fue del 63% (Carbajal 2013).

Con una tasa de cobertura global eléctrica relativamente elevada, los problemas de acceso a la electricidad y los combustibles modernos se concentran en las áreas rurales y, en menor medida, en las zonas periurbanas. Sin embargo, el agravante es que la falta de acceso energético afecta más negativamente a las mujeres y niños, por su rol en las viviendas; también a los campesinos e indígenas que habitan mayoritariamente esos entornos, y a los jóvenes. Esto los obliga a emigrar en busca de oportunidades para su futuro.

Por otro lado, la falta de acceso eléctrico en zonas periurbanas está más ligada a la asequibilidad, a la denominada pobreza energética. Existen familias que no pueden pagar la factura eléctrica y se desconectan de la red, o que no pueden abonar el combustible para cocinar o calentarse. Estos

[1] Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013). «Cobertura eléctrica en América Latina». En: https://cleanenergysolutions.org/sites/default/files/documents/planificacion-para-acceso-universal-a-electricidad-arnaldo-bid.pdf

casos deberían tratarse mediante medidas encaminadas a mejorar la eficiencia energética de la vivienda y de los aparatos consumidores de energía que se usen, de tal forma que –sin reducir el nivel de prestaciones– se reduzca drásticamente la factura energética.

La meta que, como país, se debe poner Perú es conseguir el acceso universal, al menos a nivel básico, en el 2021, para el bicentenario. Esto es posible y deseable, si se asume un cambio de ritmo y de estrategia, utilizando prioritariamente tecnologías renovables. Se debe concentrar la mayoría de los esfuerzos en energizar las zonas rurales con nuevos modelos de provisión de servicios energéticos, los cuales garanticen la sostenibilidad y la asequibilidad a la población de menores ingresos.

En vista de ello, el uso de energías renovables se presenta como una alternativa económicamente competitiva y técnicamente fiable para su aprovechamiento en zonas rurales, principalmente por los siguientes motivos: son fuente autóctona, reducen la dependencia energética, promueven el desarrollo local y son respetuosas con el medio ambiente. En este campo, las alternativas son muchas. Para el caso de zonas rurales del Perú, estudios demuestran que existe potencial para el aprovechamiento de energía solar, eólica, minihidráulica, biomasa, biogás y geotérmica, teniendo en cuenta que la disponibilidad de las mismas dependerá de su situación geográfica en el país.

En el siguiente gráfico se indica el potencial de algunas de estas energías

POTENCIAL DE ENERGÍAS RENOVABLES DE PERÚ

Alternativa energética	Potencial	Aplicación
Hidroeléctrica	69.445 MW	Electricidad
Solar	Radiación media diaria: 250 W/m^2	Electricidad, calor
Eólica	22.450 MW	Electricidad
Geotérmica	3.000 MW	Calor, electricidad

Fuente: Irena 2014

Para conseguir el objetivo de acceso universal a nivel básico en el 2021, hay que focalizarse en energizar las comunidades rurales aisladas. Para ello, se propone la creación de una Agencia de Energización Rural (AER), donde se concentren todas las funciones y los programas de energización ahora dispersos por diferentes organismos (DGER, Osinergmin y MEM/Midis), y que se le dote de recursos y autonomía con el mandato de conseguir sus objetivos. Y como forma de conseguirlo, se propone la promoción y apoyo al desarrollo de proveedores energéticos rurales, que pegados al terreno y con un modelo de negocio adaptado a las características de las comunidades rurales aisladas, sean capaces de proveer de forma sostenible y asequible los servicios energéticos a estas comunidades, y ser un polo de desarrollo rural.

> El Perú se encuentra en una situación de desventaja dentro del entorno latinoamericano en cuanto al uso de energías, algo que es impropio a su propio desarrollo. Es el país del continente, tras Haití, con mayor población sin acceso a la electricidad.

El costo de la implantación de este objetivo es del orden de 1.200 millones de USD, o sea 240 millones anuales, monto inferior al presupuesto de ingresos de Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) y al presupuesto de la Dirección General de Electrificación Rural (DGER).

Se propone las siguientes medidas:

- Los datos claros: Generar una base de datos fiable y abierta, centrada en la identificación georreferenciada de la demanda no servida a nivel de vivienda, y con reglas claras de cuantificación. Con esto evitamos que los datos globales enmascaren la situación, a la vez que se facilita información fidedigna a todos los actores sociales, lo cual favorecerá la medición del progreso.

- Planificar de forma integrada: Con los datos de demanda no servida, el MEM –como ente rector de la política energética– debe analizar las diferentes modalidades y tecnologías para servir esa demanda en base al costo a lo largo del proyecto de la unidad de energía. Con este y otros criterios, se debe decidir con qué modalidad y tecnología se debe satisfacer la demanda no servida. Esta información, en todas sus fases, debe ser accesible en soporte informático para cualquier ciudadano o entidad interesada.

- Gobernanza energética: Actitud más abierta e implicada en las soluciones y el diálogo de las administraciones públicas con el sector privado (empresas y ONG). Mientras que en la Ley General de Electrificación Rural (LGER) está clara la contribución del sector privado –corresponde al sector público una posición subsidiaria–, la realidad ha ido llevando a que el sector público monopolice algunas actividades que no tendría por qué. Es necesario que el sector público se implique en la búsqueda de escenarios de colaboración con el sector privado, más allá de los meros planteamientos de inversión. Figuras como las alianzas público- privadas (APP) y las obras por impuestos –basadas en un diálogo franco y en la transparencia y consecución de resultados, compartiendo riesgos– y los bonos de impacto social (BIS) pueden ser herramientas adecuadas para la colaboración del sector privado.

- Con el hasta ahora dudoso resultado del contrato de adjudicación del llamado RER autónomo (referido a los recursos energéticos renovables)[2], es necesario prever una alternativa, por lo cual sería conveniente abrir un diálogo entre los actores interesados. Se debe movilizar el sector privado en la electrificación rural de comunidades rurales aisladas, del mismo modo que se está movilizado en las cocinas mejoradas, donde los programas privados o del tercer sector han llegado hasta el 48% del total de cocinas instaladas.

- Transversalidad de la energía. En esta etapa de energización rural, los aspectos sociales tienen más peso que los propiamente técnicos. La implicación de la energía en los temas de educación, salud, producción, vivienda, etc. no solo es una consecuencia, sino que se debe buscar la implantación de planes polifacéticos para conseguir mayor impacto en la lucha contra la pobreza. También creemos que separar la ejecución de los planes en una agencia autónoma de energización rural –conectada con otras administraciones sectoriales y focalizada en los resultados– puede ayudar a cumplir más eficiente y eficazmente el objetivo de acceso universal. Así, en el MEM, residiría la función de planificación y definición de la política de energización rural; en la Agencia de Energización Rural, la coordinación y ejecución del Plan de Energización Rural; y en Osinergmin, las funciones de regulación y fiscalización.

- El acceso universal a la energía: un tema de política de Estado. Aunque el Acuerdo Nacional actual no recoge específicamente como política de Estado el acceso universal a la energía, solo se conseguirá la meta si esta se contempla en el Acuerdo Nacional o en el Congreso, dado el compromiso internacional existente, la enorme repercusión que tiene en el resto de políticas y la necesidad de prolongar el esfuerzo más allá del plazo de una legislatura. La política de acceso universal a la energía está alineada con la actual política 10 (reducción de la pobreza), especialmente con el enfoque de "privilegiar la asistencia en los grupos de extrema pobreza, excluidos y vulnerables".

También el acceso a la energía tiene relevancia por el aumento de competitividad del país.

HOJA DE RUTA

Medidas primeros 100 días:

- Puesta en marcha de la Agencia de Energización Rural.
- Desarrollar un plan integrado de energía rural, con especial consideración a los temas de género y poblaciones marginadas.
- Establecimiento de la metodología única y consensuada de cálculo de la cobertura eléctrica.
- Identificación con georreferenciación de la demanda energética rural no servida.
- Promoción del desarrollo de los proveedores energéticos rurales.
- Revisión del Fondo de Compensación Social Eléctrica (FOSE) para ampliarlo a centros comunitarios y para analizar su focalización mediante indicadores de pobreza multidimensional.
- Revisión del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) para dar cobertura a las actividades antes citadas.

---

2. Resolución del Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía Minería (Osinergmin) N.° 066-2015-OS/CD. Lima, 13 de abril de 2015.

- Promover plataformas de intercambio de conocimiento y experiencias entre los actores de la energización rural, e identificar y fomentar las mejores prácticas.
- Actualización de la propuesta de plan de energías renovables para zonas rurales, elaborado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).

Medidas primer año:

- Establecer la metodología de medición del grado de energización, acorde con indicadores de ODS 7.
- Desarrollar el mapa energético rural, disponible para todos en soporte informático.
- Efectuar un plan energético rural con criterios de prioridad por inclusión social, disponible para todos en soporte informático.
- Desarrollo del modelo de provisión de servicios energéticos de la Amazonía.
- Crear un sistema de coordinación e incentivación de la iniciativa privada para desarrollar proveedores de servicios energéticos en las zonas rurales.
- Desarrollar una red de negocios inclusivos relacionados con la cadena de valor de la provisión de servicios energéticos: capacitación de emprendedores, instaladores, venta de dispositivos eléctricos de alta eficiencia energética, suministro de balón de gas, termas solares, mantenimiento de cocinas mejoradas, venta de cocinas solares, agentes de pago por celular, con especial identificación del papel de las mujeres en estas actividades.
- Aprobación del Plan Nacional de Energías Renovables, con un contenido especial para el mundo rural, considerando las condiciones particulares y situación de 40.000 pueblos aislados.

Medidas a cinco años:

- Satisfacción del 100% de la demanda identificada como no servida. Acceso básico universal a la electricidad y al 100% a cocinas mejoradas o cocinas de gas o de inducción.
- Operación de al menos el 80% de las redes de negocios inclusivos con participación de las mujeres.
- Puesta en marcha de una red de intercambio de conocimientos y experiencias operativas que faciliten las mejoras tecnológicas y de procesos entre los proveedores energéticos rurales, fabricantes, regulador, etc. relacionados con la energización rural.

CAMBIO CLIMÁTICO EN LA POLÍTICA ECONÓMICA NACIONAL: DISEÑO INSTITUCIONAL Y FINANCIERO

La incorporación del cambio climático en la política nacional resulta prioritaria para contrarrestar los efectos adversos que puede traer en la dinámica del crecimiento económico. En el presente documento se propone la creación del Consejo de Alto Nivel de Desarrollo con Enfoque de Cambio Climático (Candecc), que tenga como funciones establecer los programas prioritarios de desarrollo con enfoque de cambio climático, y direccionar la oferta de financiamiento en este importante tema.

Elsa Galarza y José Luis Ruiz
Centro de Investigación
de la Universidad del Pacífico (CIUP)

5.4

El documento "Cambio climático en la política económica nacional: diseño institucional y financiero" tiene por objetivo contribuir a la inclusión del tema del cambio climático en la política económica nacional, y no considerarlo solo un apéndice de la política o un tema puramente ambiental.

Se reconoce que el cambio climático es un fenómeno de origen global, pero sus impactos y las alternativas de respuestas de adaptación se manifiestan a nivel regional y local. Un estudio de la Comunidad Andina (CAN) estimó que el daño económico en los países de la CAN, al 2025, significaría una pérdida aproximada de 30.000 millones de dólares anuales (dólares constantes del 2005), equivalentes al 4,5% del PBI (CAN 2008). Esto puede comprometer el potencial de desarrollo de todos los países de la CAN.

El Perú también ha realizado algunos estudios para tratar de medir el impacto del cambio climático en la economía. El estudio de Paola Vargas (2009) estableció que un aumento de 2 °C en la temperatura máxima y de 20% en la variabilidad de las precipitaciones al 2050 generaría una pérdida de 6%, respecto al PBI potencial en el año 2030; mientras que en el año 2050, estas pérdidas serían superiores al 20%.

Un estudio más reciente, realizado por encargo del Ministerio de Economía y Finanzas (Cepal-BID 2014), estableció la probabilidad de impactos económicos significativos y crecientes en el tiempo, en ausencia de políticas globales para frenar el fenómeno o de estrategias nacionales de adaptación que reduzcan sus impactos.

El estudio destacó que el impacto del cambio climático afectaría más a algunos sectores y actividades que a otros. Según los datos analizados, los sectores de pesca, hidroenergía y agricultura serían los más perjudicados, aunque la ganadería altoandina, la minería, el turismo, la salud y la infraestructura también podrían sufrir impactos adversos. Así, para el periodo 2010-2040, se estimó que el impacto acumulado del cambio climático equivaldría a una pérdida que variaría entre 2,8% y 3,9% del PBI del año 2010, para una tasa de descuento de 0,5%.

COMPROMISO PAÍS ANTE EL CLIMA

El Perú no es un gran emisor de gases de efecto invernadero (GEI) en cifras absolutas (representa solo 0,83% de las emisiones globales). Asimismo, en el primer informe bienal de actualización del Perú ante la CMNUCC (Minam 2014), se presentó el inventario nacional de gases efecto invernadero (Ingei), realizado en el 2010. En este se indicó que el total de emisiones/remociones de GEI fue de 124.109,14 Gg CO2, siendo Uscuss, Energía y Agricultura los tres principales sectores generadores del mayor porcentaje de emisiones, 35%, 33% y 21%, respectivamente.

Pese a no ser un gran emisor de GEI, el país participa activamente en las negociaciones internacionales que buscan llegar a un acuerdo mundial de reducción de estos gases. Los compromisos asumidos en estas negociaciones tienen por objetivo no solo reducir emisiones, sino aprovechar las oportunidades de nuevas tecnologías, desarrollar nuevos mercados y generar mayor valor agregado.

De hecho, el Perú ha presentado ante la Cmnucc sus contribuciones previstas determinadas nacionalmente (INDC) para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero hasta el año 2030 (República del Perú 2015). En ellas, se establece una reducción de 30% de las emisiones al 2030, en referencia al business as usual (BAU). Además, se propone la reducción de la vulnerabilidad en los sectores de recursos hídricos, agricultura, pesca, bosques y salud. Estas metas solo serán alcanzables en la medida que se mantenga la coordinación entre los distintos sectores del Gobierno y los actores privados involucrados, y se eleve la importancia de este objetivo al más alto nivel, de manera que sea considerado en los planes y políticas de todas las instancias involucradas.

PLANIFICACIÓN NACIONAL Y CAMBIO CLIMÁTICO

La incorporación del tema del cambio climático en la política nacional resulta prioritaria para contrarrestar los efectos adversos que puede traer en la dinámica de crecimiento económico del país. Se requiere, entonces, que el enfoque de cambio climático esté presente en la política económica nacional, no solo por una necesidad nacional de mantener y mejorar la tendencia de crecimiento, sino porque en los próximos años el financiamiento internacional para el desarrollo estará canalizado por esta vía, dada la categoría de país de ingresos medios que tiene el Perú.

Un avance importante en la articulación de los diferentes actores vinculados a la mitigación y adaptación al cambio climático ha sido la aprobación, en setiembre de 2015, de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC) (Ministerio del Ambiente 2015). Este documento contiene los elementos que deben guiar los planes sectoriales y subnacionales en materia de cambio climático, en consonancia con los objetivos estratégicos nacionales.

Así también, el documento "Cambio climático en la política económica nacional: diseño institucional y financiero" presenta una propuesta de política que contiene dos partes. La primera consiste en considerar el enfoque del cambio climático, en los lineamientos de la política económica, como un factor de riesgo, pero también como una oportunidad. En el marco internacional, que apunta a un desarrollo sostenible –con consideración de los objetivos de desarrollo sostenible, el crecimiento bajo en carbono o las iniciativas de crecimiento verde–, el enfoque debe estar presente en los instrumentos de manejo de la economía peruana.

En segundo lugar, se propone un diseño institucional que permita un real enfoque transversal del cambio climático y un manejo financiero ordenado y eficiente. Por lo mismo, se propone la creación del Consejo de Alto Nivel de Desarrollo con Enfoque de Cambio Climático (Candecc), adscrito a la PCM, el cual tenga como funciones establecer los programas prioritarios de desarrollo con enfoque de cambio climático, y direccionar la demanda y oferta de financiamiento. Esta instancia no implica modificar las competencias y funciones de las actuales instituciones, sino que ordena, al más alto nivel, las acciones específicas.

> Para el periodo 2010-2040, se estima que el impacto acumulado del cambio climático en el Perú equivaldría a una pérdida que variaría entre 2,8% y 3,9% del PBI del año 2010, para una tasa de descuento de 0,5%. Los sectores de pesca, hidroenergía y agricultura serían los más perjudicados.

La propuesta también establece la identificación de programas de impacto nacional que requieran de una estrategia financiera de alcance mayor y que, por lo tanto, involucre a instituciones financieras nacionales de segundo y primer piso, que sean capaces de estructurar fondos y permitir generar los adecuados incentivos para la participación privada. De otro lado, existirán programas y proyectos de impacto local que requerirán de una acción a nivel local, pero con el apoyo de instrumentos económicos y financieros, que aunque actualmente existen, no tienen el enfoque de cambio climático.

La implementación de esta política podría generar, en un periodo de cinco años, avances significativos en la eficiencia del gasto público, dada la focalización en prioridades nacionales y locales, pero también debido al uso de los instrumentos económicos y financieros, que son un incentivo para la acción, tanto pública como privada.

Ahora bien, entre los obstáculos que se enfrentarán, está la resistencia al cambio y la visión parcial del impacto del cambio climático (la tendencia a verlo como un problema "ambiental" o de "gestión de recursos naturales"). Adicionalmente, deberá superarse la ausencia de metodologías para la evaluación de proyectos de desarrollo con enfoque de cambio climático. Asimismo, se requerirá de capacidades para priorizar proyectos con este enfoque y gestionar su financiamiento.

HOJA DE RUTA

La hoja de ruta para la implementación de la propuesta de política es la siguiente:

Medidas primeros 100 días:

En los primeros cien días, se pondrá énfasis en los aspectos de implementación del diseño institucional y en el establecimiento de las políticas económicas con enfoque de cambio climático.

- **Medidas para la implementación del diseño institucional**
  - a.i. Realizar las coordinaciones sectoriales e institucionales con miras a la creación del Candecc, a cargo del Minam y el MEF.
  - a.ii. Crear la Candecc y la secretaría técnica respectiva dentro de la PCM.
  - a.iii. Implementar la secretaría técnica de la Candecc.

- **Medidas que permitan el inicio de las actividades de Candecc**
  - i. Sistematizar la información relevante para la secretaría técnica.
  - ii. Hacer el desarrollo metodológico que permita priorizar acciones de adaptación y mitigación en proyectos de desarrollo.

Medidas primer año:

Durante el primer año de implementación, se deben tener resultados concretos respecto a las prioridades temáticas y a la planificación financiera.

Establecimiento de la política económica con enfoque de cambio climático

i. Coordinación con el MEF para la incorporación de los lineamientos de política económica con enfoque de cambio climático y propuestas de inclusión en otros instrumentos (como el marco macroeconómico multianual).
ii. Difusión entre los sectores para su incorporación en los documentos de planificación nacional y sectorial.

Priorización de programas

i. Desarrollo, sistematización y difusión de la información sobre cambio climático, con apoyo del Minam para todos los sectores.
ii. Priorización de programas nacionales y programas locales.
iii. Establecimiento de procedimientos respecto del rol de la Candecc y las competencias de las instancias sectoriales.

Planificación financiera

i. Selección y articulación con instituciones financieras nacionales para prepararlas para nuevas intervenciones adecuadas a los programas nacionales.
ii. Establecimiento de primeras intervenciones financiadas: estructuración financiera.

Uso de instrumentos económicos y financieros existentes

i. Mapeo de instrumentos económicos y financieros existentes, con posibilidad de incorporar el enfoque de cambio climático.
ii. De acuerdo a la priorización realizada, seleccionar instrumentos existentes a los cuales se les puede incorporar el enfoque de cambio climático. Incluir el enfoque en instrumentos seleccionados.

Medidas a cinco años:

Despúes de cinco años, el diseño institucional debe estar maduro y los resultados deberían haber mejorado sustancialmente el uso de los fondos en acciones prioritarias para el país.

Evaluación de resultados del primer quinquenio

i. La evaluación debe revelar que el direccionamiento de los fondos ha sido más orgánico, en términos de prioridades temáticas, territorios y poblaciones vulnerables.
ii. Si bien el manejo de los fondos no es una función de la Candecc, sería importante contar con indicadores de eficiencia que permitan rendir cuentas de las acciones y resultados obtenidos.

Revisión de prioridades

i. En función del avance tecnológico y de las necesidades del país, se deben reevaluar las prioridades de desarrollo y actualizarlas.

Certificación de instituciones financieras

i. La experiencia ganada por las instituciones financieras nacionales de primer y segundo piso permitirían su certificación. Esta experiencia supone la creación de nuevas características y condiciones financieras que se adapten mejor a las acciones de adaptación y mitigación.
ii. Desarrollo de nuevas o mejores instituciones financieras que se involucren en temas específicos relacionados al cambio climático. Estas deben encontrar espacios en el mercado.

Creación de nuevos instrumentos financieros

i. Desarrollo de nuevos instrumentos económicos y financieros, los cuales surgen como alternativa para el financiamiento de acciones específicas.

Consideramos que la presentación de esta propuesta de política será el inicio de una discusión enriquecedora, cuyo fin último es aportar a la mejora de las políticas públicas en beneficio de todos los peruanos.

CIES.Lima.Peru

@CIESLimaPeru @egobiernopucp @UdelPacifico

Colaboradores

BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL
América Latina y el Caribe
Oportunidades para todos

CIAT
Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
FUNDADO 1967

50 AÑOS IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

PROYECTOCAPITAL
Oportunidades de inclusión financiera en América Latina y el Caribe
Una mujer que ahorra es una vida que cambia vidas

Auspiciadores

CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

BID
Banco Interamericano de Desarrollo

IDRC | CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canadá

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

LA COOPERACIÓN BELGA AL DESARROLLO
.be

Embajada Británica Lima

WWF

Global Affairs Canada
Affaires mondiales Canada
Canada

FAO
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Aliados

Acuerdo Nacional
...Unidos para crecer

CEPLAN
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Consejo de la Prensa Peruana

JNE
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES
Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

NDI
INSTITUTO NACIONAL DEMOCRATA

ONU MUJERES

ProGobernabilidad
Por un desarrollo económico e inclusivo

Canada