ENCARTE DIGITAL

PERÚ
DEBATE 2021

# Aportes al gobierno peruano 2021-2026

CIES consorcio de investigación económica y social
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP
IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
TRANSPARENCIA
CENTRO DE INVESTIGACIÓN UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
IDEA

www.perudebate.org

**Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno**
Cayetano Heredia 861, Jesús María
perudebate.org

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

**Primera edición:** Lima, junio de 2021
**Coordinador:** Kevin Tello
**Edición y corrección de estilo:** Luis Ráez
**Diseño e ilustraciones:** Enrique Gallo

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú

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

# Presentación

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

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

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

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

En esta publicación digital, el lector encontrará 20 artículos de una página (*one pager*) basados en cada uno de los documentos de política del proyecto, cuyas versiones completas y resúmenes de cuatro páginas podrá descargar libremente en www.perudebate.org.

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

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

Comité de coordinación

PERÚ
DEBATE 2021
Propuestas hacia un mejor gobierno

# Contenido


## 1. Reforma del Estado y gestión pública 5

- Cambios para alcanzar la gobernabilidad democrática 6
- Alternativas para mejorar resultados en reformas administrativas 7
- Medidas para reformar la descentralización en el Perú 8
- Claves para recuperar la fortaleza fiscal en tiempos de pandemia 9
- Mejora del acceso a la justicia durante la emergencia sanitaria 10
- Corrupción: un cáncer que requiere ser extirpado 11
- Mejora del servicio policial con foco en la ciudadanía 12

## 2. Políticas sociales 13

- El reto de reducir la pobreza tras la crisis de la COVID-19 14
- Un mejor sistema de salud para los peruanos 15
- La universalización de cunas como mecanismo para reducir la pobreza 16
- El reto de mejorar la educación para el desarrollo del país 17
- La ciencia, tecnología e innovación como clave del desarrollo social 18

## 3. Desarrollo productivo y empleo 19

- Pasos para una mayor inclusión en la agroexportación 20
- La minería como motor de desarrollo sostenible 21
- Medidas para reducir la informalidad laboral 22
- Una nueva categoría societaria para el desarrollo sostenible 23

## 4. Desarrollo y ambiente 24

- Fortalecimiento de la pequeña agricultura: clave del desarrollo rural 25
- Políticas para un futuro ambientalmente sostenible 26
- En busca de un mejor sistema de movilidad para Lima y Callao 27
- Urgente mejora de la gestión de residuos sólidos 28

PERÚ
DEBATE 2021

1

# Reforma del Estado y gestión pública

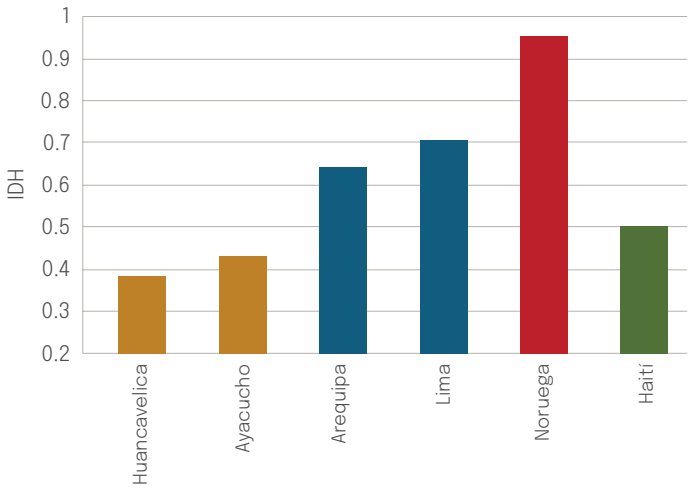
El Estado peruano está conformado por agencias u organizaciones públicas que no siempre tienen la capacidad para responder a desafíos complejos, debido a los problemas históricos y estructurales que enfrentan. En la coyuntura actual, se hace cada vez más urgente contar con un Estado democrático, descentralizado,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

# Cambios para alcanzar la gobernabilidad democrática*

**La bonanza económica que gozó el país no se tradujo en niveles esperados de desarrollo humano. Urgen modificaciones para contar con un Estado fortalecido, cuyo centro sean las personas**

El crecimiento económico que registró Perú en las últimas dos décadas ha sido importante, pero no ha generado desarrollo en los niveles esperados. En 2003, su ingreso per cápita era de 2080 dólares, 31% por debajo del umbral para ser clasificado como país de ingreso medio-alto. Para 2019, ya se había superado en 69% ese umbral. Sin embargo, el índice de desarrollo humano correspondía al de un país con un ingreso per cápita 30% más bajo que el peruano, con visibles las diferencias a nivel territorial. Esta situación tiene efectos en la gobernabilidad democrática, pues los niveles de desigualdad impactan en el ejercicio de derechos y en la participación ciudadana.

**Comparación del índice de desarrollo humano**




Fuente: PNUD (2019). Elaboración propia.

En ese contexto, se debe trabajar en tres ejes para lograr un círculo virtuoso de desarrollo. En principio, se requiere un Estado capaz y competente, que priorice la generación de condiciones de bienestar en favor del ciudadano, poniendo en primer lugar la salud, educación e inclusión social. Segundo, es necesaria una macroeconomía estable y predecible, que fomente la inversión privada, aumentando la presión tributaria y mejorando la eficiencia de gasto público. Tercero, es vital contar con un sector privado competitivo e innovador, que diversifique fuentes de ingreso y promueva la productividad.

## Trabas y propuestas

En la búsqueda de gobernabilidad, hay obstáculos por vencer que pasan principalmente por fortalecer y modernizar el Estado. El centro de gobierno (CdG), formado por el binomio PCM-MEF, enfrenta problemas para cumplir funciones esenciales, como la definición de prioridades, la coordinación con sectores y niveles gubernamentales, el monitoreo de resultados y la generación de capacidades que contribuyan a la implementación de políticas para alcanzar los objetivos trazados.

En esa línea, y de acuerdo a los tres elementos básicos mencionados, se han definido metas clave: elevar los ingresos tributarios a 23% del PBI (el promedio de América Latina en 2018); reducir en ocho puntos el porcentaje de alumnos con rendimiento bajo en matemáticas, ciencia y lectura, según la prueba PISA, y alcanzar así el nivel que corresponde al ingreso del país; reducir en 50% la brecha entre las regiones con la mayor y la menor tasa de mortalidad infantil, de modo que aquella con la mayor mortalidad esté dentro del rango de lo que se espera para países de ingreso medio-alto; reducir la tasa de empleo informal no agrícola de 59% a 49%, para alcanzar el nivel que corresponde al ingreso del país; reducir la pobreza a 19%, regresando al nivel prepandemia; e igualar a Chile en el índice de complejidad económica, alcanzando el nivel esperado para nuestro ingreso.

Para avanzar hacia este escenario, es fundamental fortalecer el CdG. Se propone crear el Viceministerio de Coordinación y Objetivos de Gobierno, que defina prioridades que guíen la acción del Ejecutivo y faciliten el monitoreo por actores no estatales; generar un espacio de coordinación formal con el MEF para la definición del presupuesto; reordenar el diseño institucional de la PCM —creando un Viceministerio de la Función Pública que concentre las tareas de modernización del Estado y simplificación administrativa—; y crear una unidad especializada de asuntos legislativos dependiente del primer ministro.

**¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?**

- Definir una nueva política de gobierno que prioriza objetivos para los próximos cinco años.
- Emprender la estrategia de posicionamiento de la Oficina de Cumplimiento.
- Modificar el ROF de la PCM.
- Establecer espacios de coordinación entre PCM, MEF y CEPLAN, con el fin de que el presupuesto anual recoja los objetivos de gobierno.

* Artículo basado en el documento de política *Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia*, de Carlos Ganoza (Quantum Talent) y María Claudia Augusto (PUCP).

# Alternativas para mejorar resultados en reformas administrativas*

**La gestión pública es impopular en el Perú, y ello se debe en cierta medida a una serie de trabas con las que se han topado las medidas creadas para reformarla**

En el Perú, se han llevado a cabo modificaciones administrativas que han pretendido fortalecer la participación ciudadana, la descentralización y desconcentración de tareas desde el gobierno nacional hacia gobiernos regionales o locales y organismos públicos; asimismo, fomentar la transparencia y acceso a información pública, entre otros cambios.

Pese a estos esfuerzos, de acuerdo con la encuesta anual de Latinobarómetro de 2018, el Perú es uno de los países de la región con mayor descontento frente a la administración pública. Tres de cada cinco peruanos están insatisfechos con la actuación del Estado.

> **“Hay una estructura normativa que si bien desincentiva las malas prácticas, no incentiva las buenas. Así, se penaliza la creatividad, se prioriza el cumplimiento de protocolos y se restringen las oportunidades para innovar.**

## Causas

Hay una serie de factores que explican la impopularidad y el poco éxito de las reformas emprendidas. En primer lugar, se pueden mencionar las características del ente rector o titular de la reforma. Hay una estructura normativa que si bien desincentiva las malas prácticas, no incentiva las buenas. Así, se penaliza la creatividad, se prioriza el cumplimiento de protocolos y se restringen las oportunidades para innovar. Todo ello busca frenar —sin lograrlo— comportamientos indeseados como la corrupción. Asimismo, muchas veces las normas no se adaptan a la realidad del contexto en que se aplican o no son flexibles. Además, los sistemas de control están basados en el cumplimiento de la normativa y en formalidades, mas no en resultados.

Un segundo foco de problemas se encuentra en las entidades que implementan las reformas. No se han definido bien las necesidades y tampoco los recursos. De igual manera, se adolece de mala gestión de contratos, falta de coordinación con otras instancias, alta rotación de funcionarios —desde ministros hasta mandos medios—, entre otros puntos.

Un tercer nicho de problemas son los actores políticos y la ciudadanía. El temor a la responsabilidad política muchas veces frena la toma de decisiones, los funcionarios no cuentan con suficientes incentivos para implementar las reformas y la población tiene un involucramiento incipiente. Finalmente, están las condiciones del mercado. Hay escasa participación de los privados para apoyar las reformas y las pocas empresas que sí participan en contrataciones públicas no son exactamente las mejores en la industria.

## Soluciones

Frente a esta problemática, se plantean tres opciones de política. La primera es crear y mantener una comisión especial permanente en el Congreso para que haga seguimiento a las reformas priorizadas. La continuidad en el Legislativo puede, por un lado, funcionar como memoria institucional ante la alta rotación de la administración, y por otro, crearía un proceso de aprendizaje y colaboración mutua que facilite una rendición de cuentas de calidad sobre avances y resultados. La segunda consiste en simplificar e integrar las normas de los sistemas administrativos y otras reglas que componen la administración interna de las entidades públicas. Un tercer punto se refiere a diseñar e implementar modelos operacionales para la gestión técnico-administrativa, que abarquen toda la cadena de producción de bienes y servicios.

Se recomienda, además, brindar apoyo político, desde las más altas instancias, para asegurar la continuidad de las reformas. También, es necesario dar tiempo para que estas maduren y no homogeneizar modelos de gestión frente a la diversidad de entidades que implementan las reformas y los territorios donde se llevan a cabo.

### ¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?

- Identificar las reformas que serán priorizadas y estarán sujetas a seguimiento.
- Determinar los resultados esperados de las reformas priorizadas.
- Elaborar un inventario de las normas técnicas que regulan la administración interna que requieren ser simplificadas.
- Implementar pilotos del método “eventos de vida” aplicados a procesos de gestión operados por servidores públicos.
- Evaluar pilotos de análisis de impacto regulatorio del *stock* normativo.
- Conformar equipos de especialistas de los entes rectores (*task forces*).

* Artículo basado en el documento de política *¿Por qué las reformas administrativas no logran los resultados esperados?*, de Mayen Ugarte, Juan Carlos Rivero y Diana Bautista (Pontificia Universidad Católica del Perú).

# Medidas para reformar la descentralización en el Perú*

Los gobiernos subnacionales tienen muchas limitaciones para cumplir con sus funciones

El proceso de descentralización, iniciado en el Perú en 2001, nunca llegó a completarse. Su objetivo inicial era mejorar la eficiencia del gasto público, reducir las disparidades regionales en la prestación de servicios y fortalecer las instituciones democráticas. En contraparte, lo que se tiene hoy son gobiernos regionales (GR) que, en la práctica, actúan como entes desconcentrados con poco nivel de autonomía y dependientes de las transferencias del gobierno nacional (GN).

Tampoco se tienen competencias y funciones precisas para cada nivel gubernamental, y los GR han asumido responsabilidades sin financiamiento concreto. De hecho, los gobiernos subnacionales (GSN) poseen escasos recursos propios. El 95% de los ingresos fiscales son recaudados por el GN y solo 5% por los GSN. Por lo tanto, el sistema de descentralización genera dependencia del nivel nacional, propiciando distorsiones en las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, y entre estos y los ciudadanos. Con ello, los incentivos para utilizar los recursos de manera adecuada y con resultados reales son muy bajos.

Tal como está diseñada actualmente la descentralización, hay pocas probabilidades de que se logren resultados efectivos. Por ello, se propone una reforma integral del sistema de descentralización fiscal, que implique mayor transparencia, estabilidad, predictibilidad y equidad. Esto promovería una mayor demanda por rendición de cuentas e incentivos para propiciar una gestión eficiente del gasto. Esta reforma integral necesita plantear: (i) una definición clara de las responsabilidades funcionales de gasto; (ii) un nuevo sistema de ingresos para los gobiernos regionales; y (iii) una reforma al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

## Medidas

En primer lugar, es crucial clarificar las responsabilidades del gasto. La metodología para hacerlo debe basarse en definir, sin ambigüedades, el nivel de gobierno que será responsable de la rectoría, de la planificación, del financiamiento y de la implementación de cada servicio.

**40% del gasto público, en 2019, correspondió al gasto subnacional. No obstante, en la práctica, la autonomía de los gobiernos subnacionales es limitada.**

**"El sistema de descentralización actual genera dependencia del nivel nacional, propiciando distorsiones en las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, y entre estos y los ciudadanos.**

En cuanto a los ingresos tributarios, se propone establecer una fuente de ingresos propios para los GR, a través de una sobretasa regional sobre el impuesto a la renta personal (cuarta y quinta categoría), sin costos para el contribuyente. Asimismo, se sugiere la coparticipación regional del impuesto general a las ventas (IGV). La propuesta es establecer un porcentaje fijo de la recaudación del IGV que sería distribuido entre los GR, lo que reduciría la dependencia del gobierno central. También se contempla implementar una nueva transferencia de igualación que promueva la equidad. Se distribuiría estimando la brecha fiscal, que es la diferencia en las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de cada región. Se busca así reducir las desigualdades en el acceso y prestación de servicios públicos.

Finalmente, sobre la reforma del FONCOMUN, este debe ser distribuido en dos tipos de transferencias: una distrital y otra provincial. Asimismo, se requiere tomar en cuenta el mismo concepto de brecha fiscal ya mencionado. Complementariamente, se necesita estabilizar y relajar el uso de los fondos del canon, para que el 50% de esos recursos sea para gastos corrientes, excepto gastos de planilla.

**¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?**

- Crear una comisión técnica con el objetivo de definir una metodología para la definición de las funciones de gasto.
- Crear una base de ingresos propios para los GR, a través de una sobretasa sobre el impuesto a la renta de las personas.
- Crear una comisión técnica para definir metodología de la transferencia de igualación de los GR y la reforma del FONCOMUN.
- Establecer un esquema para limitar la volatilidad del canon y revisar su esquema de distribución.

* Artículo basado en el documento de política *Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización*, de Daniel Barco, Paulo Chávez y Karina Olivas (Banco Mundial).

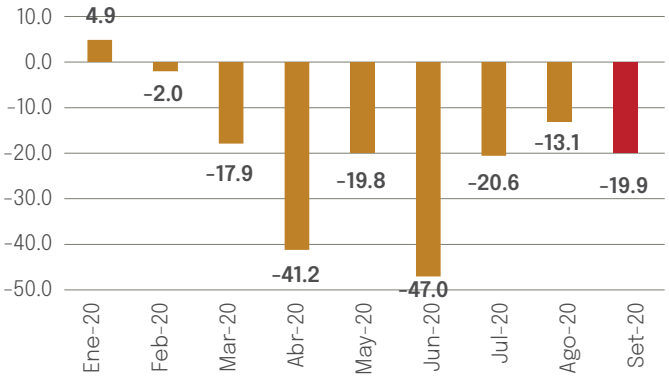
# Claves para recuperar la fortaleza fiscal en tiempos de pandemia*

**La emergencia de COVID-19 ha afectado las finanzas públicas y evidenciado problemas estructurales. Son necesarias medidas fiscales y tributarias urgentes para cerrar las brechas**

Antes de la pandemia de COVID-19, Perú era un país apreciado por la fortaleza de sus finanzas públicas. El déficit fiscal equivalía al 1% del PBI y la deuda pública, aunque creciente, no superaba el 30% del PBI. No obstante, la reducción del déficit fiscal se logró sacrificando el gasto social (que estancó en los últimos cuatro años) y el gasto en infraestructura, pues en el último quinquenio los ingresos fueron inferiores a los del quinquenio precedente.

La caída de los ingresos se debió, por un lado, al fin del *boom* del precio de los *commodities*; por otro, a reformas que disminuyeron la carga tributaria, al aumento de la evasión de impuestos (en el caso del IGV, subió de 29% a 32.9% en el periodo 2015-2018), entre otras razones. Además, la emergencia por COVID-19 provocó una recesión que hizo estimar una caída del 20% en los ingresos al cierre del año pasado.

**Efectos de la COVID-19 sobre los ingresos tributarios (porcentaje de caída de los ingresos, enero-setiembre 2020)**




Fuente: SUNAT. Elaboración: INDE Consultores.

Producto de la pandemia también aumentó la deuda pública (a setiembre era de S/24,000 millones, cifra superior al promedio de S/16,500 millones de los últimos tres años). Además, las reservas se han visto afectas (al 30 de octubre se había consumido el 12% de los ahorros respecto al nivel de diciembre de 2019).

Paralelamente, en un escenario de crisis se han puesto de manifiesto problemas estructurales, como los altos niveles de informalidad, el paupérrimo sistema de salud, el bajo nivel de bancarización, las debilidades de los sistemas de pensiones y la ausencia de mecanismos de protección frente al desempleo.

## Objetivos y propuestas

Ante la situación descrita, se hacen necesarias acciones que combatan las debilidades estructurales en salud, educación, pensiones y desempleo, identificando e impulsando reformas de política y administración tributaria que aseguren el adecuado financiamiento.

En ese sentido, se recomienda garantizar el retorno a la sostenibilidad fiscal, mediante una revisión de las reglas referidas a los límites de déficit y de deuda pública, para adecuarlas al nuevo escenario de pandemia. Además, se ha de reestructurar el gasto público priorizando el gasto social y el gasto en infraestructura. Entre las medidas para alcanzar este último objetivo, se prevé recortar en 1% del PBI los gastos no prioritarios, como servicios de telefonía, publicidad, impresiones, difusión e imagen institucional, entre otros.

Otro objetivo a cumplir es revisar y racionalizar las exoneraciones tributarias para mejorar la focalización del gasto tributario. Para concretarlo se propone, entre otras medidas, continuar con la sustitución de exoneraciones regionales por transferencias directas a fideicomisos regionales. Por otro lado, se necesita fortalecer los cambios para luchar contra las prácticas que erosionan las bases imponibles vía traslado de utilidades a paraísos fiscales. En este punto, se busca seguir incorporando a la normativa nacional las mejores prácticas recomendadas por la OCDE para combatir la evasión y elusión internacional.

Finalmente, otros objetivos por atender son fortalecer reformas para el proceso de implementación de la facturación electrónica, así como fortalecer aspectos específicos del sistema tributario para mejorar la equidad.

### ¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?

- Definir las nuevas reglas fiscales antes de la aprobación del presupuesto 2022.
- Aprobar las reformas para combatir evasión y elusión tributaria.
- Iniciar los estudios de evaluación para la implementación de las reformas.
- Aprobar el nuevo cronograma para completar la implementación de facturas electrónicas.
- Iniciar un estudio para evaluar estrategias exitosas de gestión de riesgos para reducir el incumplimiento del IGV.

* Artículo basado en el documento de política *Política fiscal y tributaria frente a la pandemia global del coronavirus*, de Luis Alberto Arias (INDE Consultores).

# Mejora del acceso a la justicia durante la emergencia sanitaria*

**Para la mayoría de peruanos, el sistema judicial es corrupto y no genera confianza. Se requieren acciones para cambiar su imagen y hacerlo más efectivo en el marco de la pandemia**

La Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú, elaborada por Proética en 2019, señala al Poder Judicial como la segunda institución a la que los peruanos consideran más corrupta. En general, el sistema de justicia tiene una imagen negativa. De acuerdo con datos de 2020 del Instituto Nacional de Estadística e Informática, solo 14.5% de los ciudadanos confía en el Ministerio Público, porcentaje que desciende al 11.9% cuando se trata del Poder Judicial.

El precario respaldo a la administración de justicia es producto de escándalos como el de los CNM Audios. Este consistió en una serie de grabaciones de escuchas telefónicas que salieron a la luz en 2018 y que develaron que jueces, fiscales e incluso un miembro de la Corte Suprema estaban sumidos en actos de corrupción y tráfico de influencias. Tras el destape, se estableció la Comisión de Reforma del Sistema de Justicia, cuyo objetivo fue proponer medidas urgentes para una reforma judicial.

En su informe final, el equipo de trabajo planteó 10 recomendaciones al Poder Ejecutivo. De estas, dos fueron implementadas, cinco quedaron en proceso y tres se descartaron. Del segundo grupo, se aconseja acelerar la puesta en marcha de dos en particular: (i) la implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ) y (ii) brindar transparencia a los órganos del sistema judicial.

Es vital hacer efectivas estas recomendaciones, pues están directamente relacionadas al acceso a los servicios de justicia durante la emergencia sanitaria de COVID-19, y a la reducción de brechas de desigualdad basadas en género y condiciones de vulnerabilidad.

## Acciones concretas

Al crear un sistema especializado contra la violencia de género e integrantes del grupo familiar, se requerirá además implementar juzgados, salas y fiscalías especiales; crear y equipar unidades de investigación forense; contar con personal calificado; capacitar y acreditar a defensores públicos; y brindar oportunidades de articulación con los demás integrantes del sistema, la sociedad civil y universidades.

Respecto al segundo punto, se han de establecer obligaciones de transparencia y acceso a la información en el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia, el Tribunal Constitucional y la Academia de la Magistratura. Asimismo, se requiere hacer una revisión conjunta del sistema de expedientes judiciales electrónicos y mesa de partes virtual para garantizar trámites no presenciales durante la emergencia sanitaria.

Evidentemente, echar a andar estas recomendaciones implica coordinar con los operadores del sistema, entre los que se cuentan al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional, Ministerio de Justicia y Secretaría de Gobierno Digital de la PCM.

**1 de cada 5 peruanos reconoce haber pasado o conoce a alguien que ha pasado por una situación de demanda de favores sexuales a cambio de un servicio público.**

De igual manera, se necesita articular con aliados estratégicos —como la Defensoría del Pueblo, la Academia de la Magistratura, los colegios de abogados, universidades y el CONADIS— y el público usuario organizado. En esta última categoría entran las asociaciones de familiares de víctimas de feminicidio y de mujeres desaparecidas, de personas con discapacidad, de personas transgénero, las organizaciones de la sociedad civil que han desarrollado diagnósticos y estrategias para la vigilancia ciudadana de infraestructura y servicios públicos, entre otras agrupaciones.

**¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?**

- Reactivar el grupo de trabajo multisectorial de seguimiento a la Ley N.° 30364 y la mesa de trabajo sobre acoso virtual del MIMP.
- Desarrollar un modelo de vigilancia ciudadana de cada entidad operadora del sistema, en alianza con organizaciones de sociedad civil.
- Elaborar una estrategia de comunicación y rendición de cuentas sobre la implementación del SNEJ.
- Completar las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública en las entidades que forman parte del sistema.

* Artículo basado en el documento de política *Acceso a la justicia en emergencia sanitaria: urgencias y vulnerabilidades*, de Diana Chávez (Asociación Civil Transparencia).

# Corrupción: un cáncer que requiere ser extirpado*

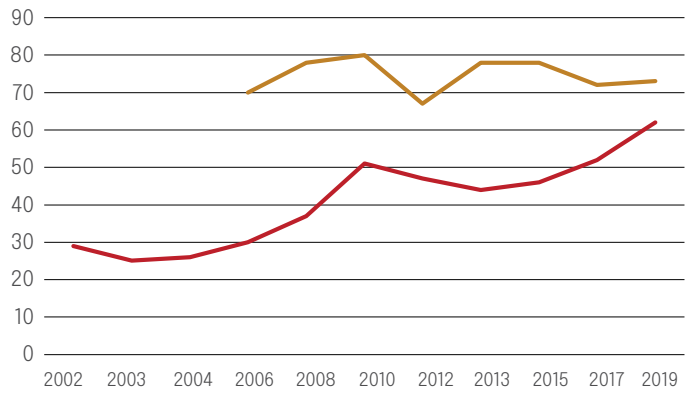
**Los actos corruptos tienen consecuencias político-sociales y económicas que obstaculizan el desarrollo. Se requiere fortalecer un plan para combatirlos**

La corrupción es un problema arraigado en las estructuras sociales y políticas del Perú, y ha tenido efectos negativos a lo largo de la historia republicana. En términos económicos, se calcula que ciclos de corrupción muy altos representan pérdidas superiores al 4% del PBI. En los últimos años, el país se ha visto sacudido por grandes escándalos de corrupción; entre ellos, el caso *Lava Jato*, que develó millonarias coimas a funcionarios y aportes a campañas políticas por parte de la constructora brasileña Odebrecht.

Otro caso de gran impacto ha sido el llamado CNM Audios, que sacó a la luz una red de tráfico de influencias en el sistema judicial. Además, la pandemia de COVID-19 ha dado pie a nuevas sospechas de actos corruptos. De acuerdo con la Fiscalía, desde que se decretó el estado de emergencia, hasta el 20 de agosto de 2020, hubo 1497 casos de denuncias contra autoridades por hechos irregulares en la gestión de canastas básicas familiares, productos de limpieza y equipos médicos. El presupuesto afectado supera los 4400 millones de soles.

Entre los factores que hacen posible la corrupción están la alta concentración del poder, la debilidad de contrapesos institucionales y controles administrativos, así como el patronazgo en la gestión de cargos públicos. Asimismo, hay elementos culturales, como la prevalencia de las relaciones sociales primarias (familiares y amicales) en la toma de decisiones públicas, y la tolerancia a las conductas corruptas.

**Perú: preocupación por la corrupción (%) y tolerancia promedio a conductas corruptas (%)**




Fuente: Proética (2019). Elaboración propia.

## Plan anticorrupción

El Estado ha respondido a la corrupción emitiendo la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (DS N.° 092-2017-PCM) y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 (DS N.° 044-2018-PCM). En este contexto, se considera que la mejor opción para hacer frente a la problemática es fortalecer el plan a partir de 2021, con miras a 2026.

Los puntos que deberán ser abordados tienen que ver con la tolerancia ciudadana a la corrupción, y mejora de vías de participación y vigilancia, así como de denuncia. Además, atender los efectos de la corrupción sobre los DD.HH. (temas de género y poblaciones indígenas) y la articulación entre corrupción y actividades económicas ilegales.

Por otro lado, se requiere mejorar la gobernanza de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), revisando y fortaleciendo arreglos institucionales y políticos, para que se pueda cumplir con un rol de seguimiento y ajustes a la política y al plan sobre la materia. También se han de evaluar y ajustar las reformas ya encaminadas, como la política y la judicial, y considerar la reforma sobre contrataciones. Asimismo, es necesario pasar de un enfoque sobre ajustes normativos e institucionales a uno basado en cambios de conductas y prácticas a nivel individual y organizacional. Finalmente, valorizar la inversión que se busca movilizar para ejecutar el plan 2021-2026 y contrastarla con los costos de la corrupción identificados en los últimos años, de manera que se pueda contar con un estudio de costo-beneficio.

Cabe agregar que además de un foro técnico de diseño del plan, se requiere uno político, donde se alcancen compromisos políticos mínimos que respalden las decisiones técnicas. En principio, el Acuerdo Nacional podría cumplir ese papel de respaldo político.

### ¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?

- Revitalizar el Acuerdo Nacional, incorporando prioridades sobre integridad y lucha contra la corrupción.
- Diseñar el proceso de revisión del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2021-2026. Ha de ser abierto, participativo, apuntar a cambios de fondo e incorporar temas no abordados.
- Lanzar el proceso en el marco de la CAN y expresar la visión del gobierno sobre sus prioridades.
- Retomar y viabilizar compromisos emblemáticos: ley sobre fortalecimiento de la Autoridad de Transparencia, revisión del Acuerdo de Escazú, entre otros.
- Dar gestos claros que garanticen el respeto a la independencia de las investigaciones en curso.

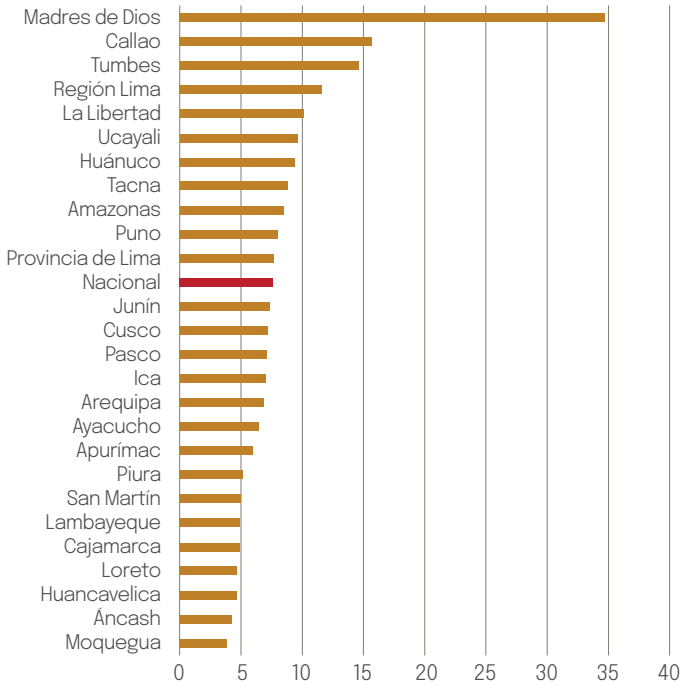
* Artículo basado en el documento de política *Plan nacional anticorrupción 2021: viejas estructuras y nuevos riesgos*, de Samuel Rotta (Proética).

# Mejora del servicio policial con foco en la ciudadanía*

**Para enfrentar los problemas de violencia y criminalidad que azotan al país, la transformación de la Policía y de las comisarías es fundamental**

La tasa de homicidios en el país subió de 5.4 a 7.6 casos por cada 100 mil habitantes en el periodo 2011-2018, de acuerdo con un estudio del INEI de 2020. Por encima del promedio nacional de asesinatos, se encuentran 11 departamentos, que en algunos casos alcanzan niveles de violencia epidémica.

**Tasa de homicidios por departamentos, 2018**




Fuente: INEI (2020).

Si no hay cambios en la Policía Nacional del Perú (PNP), se seguirán enfrentando los mismos problemas y los índices de violencia y criminalidad no se reducirán. Se requiere mejorar, por lo tanto, no solo la institucionalidad, sino también aspectos como la formación, investigación, información, sistema de control y operatividad policial.

Cabe señalar que la inversión en el sector ha aumentado de forma sostenida, pero no ha sido suficiente para combatir la inseguridad ciudadana. Un informe de la Contraloría, de 2019, develó que los indicadores del trabajo de las comisarías siguen siendo precarios. Por ejemplo, el 29.8% de estas —a nivel nacional— no ejecutaría el servicio de patrullaje integrado con la municipalidad de su jurisdicción; asimismo, el 55.1% no contaría con el Plan de Patrullaje Integrado. Sumado a ello, los efectivos policiales carecen de equipamiento completo. En el caso de unidades motorizadas, se estimó que más del 30% de vehículos estarían inoperativos.

Otro factor que favorece la criminalidad es el bajo índice de delitos que son denunciados. Se calcula que, de cada 100 crímenes que ocurren, la Policía solo conoce 16 y probablemente logra resolver únicamente dos o tres.

## Recomendaciones

La transformación de la PNP debe partir de la redefinición del modelo organizacional de las comisarías, y priorizar cinco áreas. La primera de ellas es el patrullaje policial. Se propone, entre otros puntos, revisar la asignación de vehículos y personal para el patrullaje, y reemplazar el horario 24x24 por uno que privilegie la calidad de vida del funcionario y la presencia policial en lugares de mayor concentración delictiva.

El segundo eje es el de atención de casos de familia. Para ello, se requieren acciones como desarrollar un protocolo para responder a estas denuncias y capacitar y sensibilizar al personal. Asimismo, es importante evaluar el piloto del Centro de Emergencia Mujer (CEM) en comisarías para contemplar la posibilidad de una atención intersectorial en los casos de violencia.

Otra área que necesita refuerzo es la de investigación de delitos y accidentes de tránsito. Se deben agilizar los trámites de los casos y maximizar el tiempo de los recursos humanos para que sean más efectivos. En cuarto lugar está el trabajo con la comunidad. Al respecto, se propone fortalecer las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC). Finalmente, es clave mejorar la atención a los usuarios. El trato al ciudadano que llega a la comisaría debe ser revisado. Por lo tanto, se plantea redefinir los procesos y flujos de atención, así como rediseñar la primera línea de contacto con la gente.

**¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?**

- Definir como prioridad, en el plan de gobierno, la reforma o transformación de la PNP.
- Consolidar el equipo técnico a cargo.
- Identificar el equipo de trabajo en MININTER y PNP.
- Desarrollar un modelo de trabajo policial en comisarías con centralidad en la atención de ciudadanos.
- Fortalecer la respuesta policial ante la violencia, especialmente contra las mujeres.
- Construir un diseño de gobernanza de la reforma y de los sistemas de información.

* Artículo basado en el documento de política *Transformación del servicio policial en comisarías: mejorando la seguridad ciudadana*, de Lucía Dammert (Universidad de Santiago de Chile).

PERÚ
DEBATE 2021

2

# Políticas sociales

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

# El reto de reducir la pobreza tras la crisis de la COVID-19*

**La erradicación de la pobreza es una tarea que parece estancada. Además, la actual pandemia promete hacer retroceder lo avanzado**

En el Perú, ha habido cifras destacables en reducción de pobreza. Por ejemplo, la tasa de pobreza monetaria total pasó de 58.7% en el 2004 a 20.2% en el 2019, mientras que la pobreza extrema cayó de 16.4% a 2.9% en el mismo periodo. Sin embargo, desde el año 2015, se observaba una clara desaceleración en la lucha por la erradicación de la pobreza. Sumado a ello, la pandemia de COVID-19 promete hacer retroceder una década los logros alcanzados.

De acuerdo con un estudio de UNICEF, de 2020, se proyecta que la pobreza se incrementaría en 30.3%; es decir, 3,300,329 personas se volverán pobres, de las cuales 1.2 millones serán niñas, niños y adolescentes. Tal retroceso se explica, en parte, debido a que los avances alcanzados durante el periodo de bonanza económica no fueron suficientes ni sostenibles y persistieron brechas según área de residencia, etnicidad, género, discapacidad, entre otros factores.

Para hacer frente a esta situación, se baraja una serie de opciones, como transitar de una mirada centrada en la pobreza monetaria hacia un enfoque de vulnerabilidades; fortalecer el empoderamiento y la autonomía de las mujeres; potenciar las estrategias dirigidas a la superación de la pobreza rural (ámbito clave pues el grueso de la pobreza extrema está en el campo); entre otras.

## Recomendaciones

Una nueva política para reducir significativamente la pobreza debe tener algunos objetivos delimitados. Entre ellos, se pueden destacar: eliminar los cuellos de botella de gestión que han limitado el potencial y la efectividad de los programas sociales (indispensable en un nuevo escenario macroeconómico que demanda mejorar la calidad del gasto); garantizar la independencia política y rigor técnico de los programas sociales; erradicar la pobreza extrema (la cual se mantuvo por debajo del 5% durante el último quinquenio); retomar la senda de reducción de la pobreza, pero sobre la base de agendas territoriales de protección social; y fortalecer el marco institucional de la protección social peruana.

El último punto, referido a la institucionalidad, es importante, pues se ha de garantizar que haya compromiso, al más alto nivel del Ejecutivo, con la agenda de superación de la pobreza; asimismo, fortalecer el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS); aprobar una nueva Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social; mejorar los sistemas de información sobre hogares; y aprobar una estrategia de protección social adaptativa que se active en respuesta a emergencias y desastres.

**30.5% de la población que habla una lengua materna nativa (quechua, aimara o amazónica) es pobre.**

**“La tasa de pobreza monetaria total pasó de 58.7% en el 2004 a 20.2% en el 2019. Sin embargo, desde el año 2015, se observaba una clara desaceleración en la lucha por la erradicación de la pobreza.**

Pero todo ello requiere también de articulación con los distintos actores públicos, como los gobiernos regionales. Además, se necesita garantizar la efectividad y calidad de los programas sociales. Y, por último, generar soluciones para cuatro temas prioritarios: hambre (contar con un mecanismo subsidiado para sostener a los comedores populares, ollas comunes y comités de Vaso de Leche), empleo (buscar la inclusión sobre todo de adolescentes, jóvenes y mujeres), etnicidad (diseñar una estrategia específica de protección social para los pueblos indígenas) y género (contar con un mecanismo para fortalecer las capacidades de liderazgo, empoderamiento, empleabilidad y prevención de violencia para las mujeres usuarias de los programas sociales).

**¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?**

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

* Artículo basado en el documento de política *Protección social y lucha contra la pobreza*, de Norma Correa (Pontificia Universidad Católica del Perú).

# Un mejor sistema de salud para los peruanos*

**El sistema de salud peruano requiere más inversión y una reestructuración para poder llegar de forma eficiente y con calidad a todos los ciudadanos**

En los últimos años, han ocurrido grandes avances en la cobertura de salud —según información de SUSALUD, a setiembre de 2020, el 96% de los peruanos estaba asegurado—; sin embargo, persisten grandes deficiencias. El financiamiento es limitado. Se sugiere que el gasto público en salud, como proporción del PBI, sea de 6%, pero en Perú es 3.8%. Sumado a ello, el gasto de bolsillo de los usuarios es elevado y la tasa de personal sanitario por número de habitantes es baja. De acuerdo con el Ministerio de Salud (MINSA), en el país existen 13.6 médicos por cada 10,000 habitantes, mientras Chile tiene 22.9 y Colombia 21.8.

Hay una excesiva concentración de la demanda de servicios en los hospitales, cuando la mayoría de los casos deberían ser resueltos en establecimientos de salud del primer nivel de atención, que hoy carecen de recursos y tecnologías necesarias. Además, se mantienen grandes limitaciones de infraestructura y conectividad en la red pública.

A lo anterior se suma el hecho de que se tiene un sistema fragmentado, con diferentes instituciones compitiendo con el rol de conducción que corresponde al MINSA. Todo ello dificulta la articulación de la política sanitaria.

## Recomendaciones

Ante ese escenario, se hacen propuestas de política para centrar al Sistema Nacional de Salud (SNS) en el ciudadano. En primer lugar, se debe diferenciar la función rectora de la prestación de servicios. Actualmente, el MINSA no solo conduce el SNS, sino que gestiona la prestación en Lima Metropolitana y administra hospitales y redes sanitarias. Por ello, se debe crear en la capital una Unidad de Gestión de Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud (UGIPRESS) para el primer y segundo nivel de atención, y otra para la oferta de alta complejidad. De igual manera, se aconseja la creación de una UGIPRESS por cada departamento.

Se recomienda, asimismo, migrar de un modelo de inversión pública que busca hacer obras a otro que planifique y gestione una red sectorial nacional, centrado en el nivel de servicio al cual tenemos derecho los ciudadanos. En el marco de la propuesta, se prevé el fortalecimiento de la fiscalización, devolviendo a SUSALUD la supervisión de los estándares de calidad definidos por el MINSA que deben cumplir los prestadores.

También es necesario un sistema de información robusto para la toma de decisiones, para lo cual se plantea implementar la historia clínica electrónica y el uso intensivo de tecnologías digitales. Además, es clave crear una entidad de conducción estratégica para formular políticas con apoyo del análisis de datos e información.

Entre otras acciones, se propone avanzar gradualmente hacia un financiamiento suficiente y eficiente para garantizar el plan de beneficios establecido por el Estado; fortalecer el Seguro Integral de Salud (SIS) para que financie sus prestaciones con primas por afiliado, considerando el costo total del plan de salud; crear un fondo para cubrir enfermedades de alto costo; implementar mecanismos de pago para comprar servicios prestacionales; y apoyar la separación de funciones de ESSALUD. Finalmente, es importante crear redes integradas de salud, que incluyan a los establecimientos de ESSALUD y privados que deseen participar.

**54% de los establecimientos públicos de salud rurales no tienen acceso a internet, lo cual limita implementar la plataforma de la historia clínica electrónica.**

**“De acuerdo con el Ministerio de Salud, en el país existen 13.6 médicos por cada 10,000 habitantes, mientras Chile tiene 22.9 y Colombia 21.8.**

### ¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?

- Diferenciar las funciones de rectoría de la prestación de servicios de salud.
- Establecer la ruta normativa para la creación de dos UGIPRESS en Lima Metropolitana (una de alta complejidad y otra para las redes de salud).
- Incentivar la transformación digital.
- Lograr una política de incremento sostenido del financiamiento para el sector salud.
- Acordar con el MEF la implementación del plan de adecuación del SIS.
- Definir instrumentos para operar las RIS (adscripción de población, servicios, tarifario, rutas de referencia y contrarreferencia, mecanismos de pago, etc.).

* Artículo basado en el documento de política *Cambios en el sistema de salud centrados en el ciudadano*, de Janice Seinfeld, Óscar Ugarte, César Amaro, Oriana Salomón y Alfredo Dancuart (Videnza Consultores).

# La universalización de cunas como mecanismo para reducir la pobreza*

**La implementación del servicio público de cuidado infantil puede contribuir a reducir la pobreza en infantes y mejorar la posición de las madres en el mercado laboral**

La proporción de mujeres en la población económicamente activa (PEA) ha aumentado significativamente en las últimas décadas. No obstante, su posición en el mercado laboral es más precaria, informal y con remuneraciones inferiores a las de los hombres. Una de las razones principales de esta brecha es que la responsabilidad del cuidado de infantes recae principalmente en mujeres. Por otro lado, cada vez son más las madres quienes se responsabilizan de proveer económicamente al hogar. Se ha revelado que, entre 2001 y 2018, los hogares con jefatura femenina aumentaron 127%; mientras que los de jefatura masculina, apenas 35%.

En este escenario, una política pública de universalización de cunas tendrá impactos en la igualdad de oportunidades laborales de las mujeres, pero también en el desarrollo infantil temprano. Asimismo, contribuirá a la reducción de la prevalencia de la pobreza en niños y niñas. Según la Encuesta Nacional de Hogares, publicada en 2015 por el INEI, el grupo etario de infantes de entre cero y cuatro años presentaba una tasa de pobreza de 32.3%. Es el segmento con la incidencia más alta de pobreza.

Además, en el país hay una deuda en materia de cobertura del servicio público de educación en la primera infancia. En 2017, se estimaba que solo alcanzaba al 12.4% de infantes de cero a dos años. La política de universalización de cunas que se plantea debe estar dirigida a aumentar la tasa de matrícula de niños y niñas, de entre tres a 36 meses de edad, en el ciclo I de la educación inicial. La rectoría debe estar a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), pero con colaboración y coordinación intersectorial, intergubernamental y de Estado-sociedad civil.

## Implementación de la política

La universalización de cunas es una tarea que debe hacerse progresivamente, hasta cubrir la mayoría del territorio nacional habitado, a través de opciones como cunas en empresas y universidades y cunas institucionales para trabajadores y trabajadoras de dependencias públicas. También se requiere invertir en la ampliación de la cobertura del programa Cuna Más. En 2019, de una población objetivo de 969,600 niños y niñas entre seis y 36 meses en centros urbanos focalizados, solo 59,378 eran atendidos en cuidado diurno por Cuna Más, lo cual equivale al 6%.

**28% de las mujeres entre 30 y 39 años no tenía ingresos propios en 2018, según el INEI, frente al 7.7% de los hombres.**

**“Una de las razones principales de la brecha de género en el mercado laboral es que la responsabilidad del cuidado de infantes recae principalmente en mujeres.**

La expansión del programa Cuna Más focalizado en la población pobre debe priorizar en los primeros años las zonas de mayor demanda, empezando por áreas periurbanas. Luego, ha de atender distritos urbanos y, finalmente, enfocarse en los centros poblados rurales.

Por otro lado, para implementar los servicios de cunas, se recomienda promover la compra de terrenos, construcción de locales, adquisición de materiales pedagógicos y muebles por parte de empresas mineras y otras, a través del mecanismo de obras por impuestos u otra modalidad de responsabilidad social empresarial.

Otra recomendación es establecer una mesa de articulación intersectorial bajo responsabilidad del MIDIS, que reúna al Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Asimismo, adoptar incentivos fiscales vinculados al buen funcionamiento de servicios de cunas en empresas y universidades, para satisfacer la demanda de sus trabajadores.

**¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?**

- Elaborar la política de universalización de servicios de educación inicial ciclo I (cunas) intersectorial.
- Modificar algunos aspectos de Cuna Más para la implementación de los nuevos centros de cuidado diurno.
- Promover el ingreso de personal y voluntarios de Cuna Más en programas formales de educación/profesionalización.
- Elaborar contenidos educativos mínimos que deberán incluirse en la política y lineamientos de formación del personal de las cunas.

* Artículo basado en el documento de política *Universalizar las cunas para reducir las brechas sociales y de género*, de Stéphanie Rousseau (Pontificia Universidad Católica del Perú).

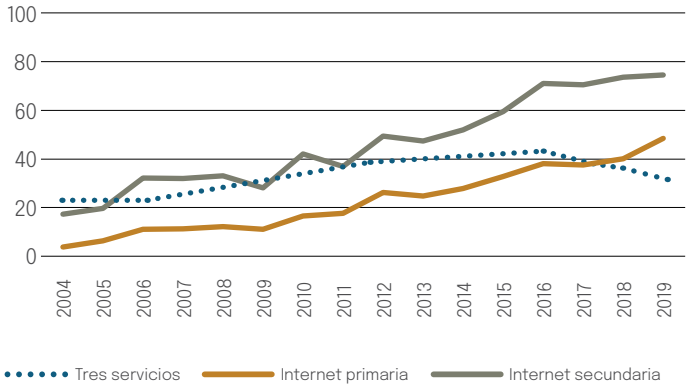
# El reto de mejorar la educación para el desarrollo del país*

**La educación básica regular pública enfrenta varios problemas, entre ellos, brechas en cuanto al acceso y culminación de estudios. Resolver estos aspectos es fundamental**

Si bien el sistema educativo peruano ha logrado mejorar sus indicadores de cobertura y aprendizaje en la última década, lo ha hecho de manera insuficiente y parcial. La desigualdad está presente en todas las etapas de la enseñanza en el país. Esta problemática afecta principalmente a los estudiantes que provienen de las familias más vulnerables, sea por su nivel socioeconómico, origen étnico, lengua materna, género, territorio donde viven y/o habilidades con las que cuentan.

Por ejemplo, datos de 2019 revelan que el 84.5% de los jóvenes de 17 a 18 años del segmento urbano no pobre concluyó la secundaria. En contraparte, solo el 47.3% de los estudiantes de ese rango de edad, pertenecientes al segmento rural pobre con lengua materna indígena, culminó su educación básica. A lo anterior, hay que sumar la emergencia sanitaria por la COVID-19, que ha puesto el dedo sobre la llaga respecto a las viejas y graves falencias de la educación en nuestro territorio.

**Porcentaje de locales escolares públicos con servicios básicos y acceso a internet, 2004-2019**




Fuente: Censo escolar, Unidad de Estadística Educativa, Ministerio de Educación. Elaboración propia.

Atender la desigualdad educativa y la segregación escolar es crucial para que el Perú avance. Tener un sistema educativo que apueste por la equidad impactará —en el mediano plazo— en el desarrollo de la sociedad y del país. Por ello, se requiere una política educativa orientada a reducir las grandes brechas para el acceso, la trayectoria y la culminación de los estudios en la educación básica (inicial, primaria y secundaria).

Entre otros aspectos, se necesita ampliar la oferta de servicios educativos —sobre todo en la primera infancia y secundaria—, capacitar continuamente a docentes y directores, dotar de materiales educativos pertinentes y asegurarse de que los locales cuenten con los servicios básicos (incluido internet) y equipamiento necesarios para brindar espacios de aprendizaje digno (en el 2018, solo 18.8% de los locales estatales se encontraban en buen estado).

## Puntos clave

Lograr el desarrollo de la educación peruana demanda un trabajo intrasectorial (es decir, de coordinación dentro del sector educativo), intersectorial (con otras carteras) e intergubernamental. Por ello, para alcanzar los objetivos, es menester un pacto educativo nacional. Este debe ser liderado por el Consejo Nacional de Educación (CNE) en el Acuerdo Nacional. El fin es discutir y aprobar reformas estructurales de fondo que permitan fortalecer la enseñanza pública.

El factor económico no puede dejarse de lado. Se propone una reforma tributaria para incrementar la inversión por estudiante. Se ha de priorizar a los sectores excluidos y en desventaja. Ello, además, debe darse en un contexto de descentralización que permita contar con presupuestos por resultados territoriales, y así poder diversificar las estrategias educativas según las características y necesidades de cada población.

Asimismo, es vital mejorar la información que se tiene sobre los segmentos poblacionales con mayores desventajas (rural, bilingüe, indígena, afrodescendiente, madres adolescentes, personas con alguna discapacidad, estudiantes en pobreza o pobreza extrema, migrantes, refugiados, entre otros). Ello facilitaría contar con indicadores de justicia educativa que guíen el progreso de la política educacional y promover la igualdad de oportunidades para todas y todos en un entorno libre de violencia, estereotipos y discriminación.

### ¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?

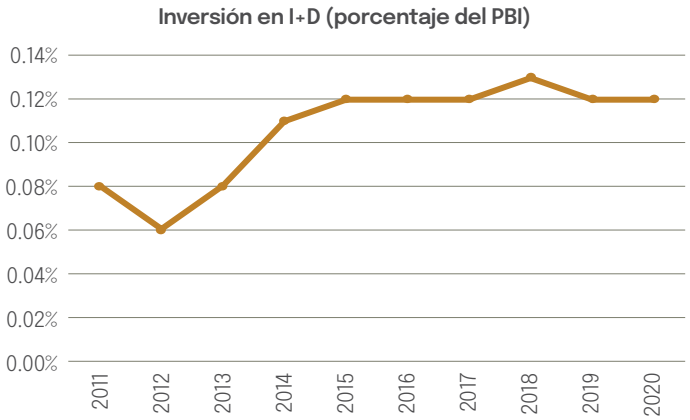
- Generar un pacto educativo a través del Consejo Nacional de Educación (CNE) y el Acuerdo Nacional, para ganar recursos y mitigar el impacto tras la pandemia, orientado al cierre de brechas y disminución de la segregación.
- Tener un plan de adecuación curricular y pedagógica para alumnado en riesgo de fracaso y deserción escolar.
- Definir modelos para educación básica rural y bilingüe que incluya formación de docentes y directivos.

* Artículo basado en el documento de política *Políticas para una educación equitativa e inclusiva*, de Sandra Carrillo (Instituto de Estudios Peruanos).

# La ciencia, tecnología e innovación como clave del desarrollo social*

**La inversión y fomento de la CTI puede ayudar a enfrentar diversos retos socioeconómicos; sin embargo, el Perú aún está rezagado en este aspecto**

La ciencia, tecnología e innovación (CTI) puede ser un factor clave para enfrentar los retos económicos, sanitarios, ambientales y sociales del país, que se han exacerbado con la pandemia de COVID-19. Sin embargo, hay un estancamiento de la CTI en el Perú, escenario que responde a diversos factores. Uno muy importante es la falta de inversión. El presupuesto para investigación y desarrollo (I+D) es de 0.12% del PBI, desde el año 2013, cifra baja si comparamos con los otros países de la región, que en promedio alcanzan el 0.62%, mientras que entre los miembros de la OCDE es de 2.38%.




Fuente: RICYT. Elaboración propia.

Los pocos recursos no se reparten equitativamente. Se ha descuidado a las ciencias sociales y humanidades (representan solo el 20% del total de la inversión en I+D en el país), lo cual limita el tránsito hacia la sociedad del conocimiento. La inversión del sector privado también es baja. La mayoría de las empresas peruanas destina muy poco a innovación (solo el 1.8% de sus ventas) y sus actividades en ese ámbito se relacionan principalmente a la adquisición de maquinaria.

A lo anterior se suma la falta de articulación entre entidades y sectores. Varios ministerios promueven la CTI, pero de manera separada. Asimismo, hay pocos espacios de coordinación entre los gobiernos central y subnacionales para promover la CTI. Todos estos factores han contribuido a que en el Perú haya solo 0.33 investigadores por cada mil personas en la PEA, cuando el promedio en la región es de 2.09.

## Planteando soluciones

Para desarrollar la CTI en el país, se recomienda una política que actúe entre ejes distintos: gobernanza, financiamiento y fortalecimiento de capacidades. En el primer eje, se aconseja crear espacios de articulación al más alto nivel del Poder Ejecutivo y de los gobiernos subnacionales, coordinados por el CONCYTEC.

Respecto al segundo eje, se ha de incrementar los recursos disponibles para las actividades de CTI a una tasa de 20% anual, incentivando la mayor participación del sector privado (se puede hacer a través de instrumentos financieros y no financieros) y fomentando una participación balanceada de las diversas áreas del conocimiento en el financiamiento de la CTI. Es importante, además, hacer un uso eficiente del canon minero destinado a universidades y gobiernos regionales.

Sobre el último eje, se deben crear instrumentos para fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas de universidades y centros de investigación; implementar mecanismos de atracción y retención de talentos para investigadores e investigadoras; generar instrumentos para fortalecer las capacidades tecnológicas y de innovación en el sector empresarial y de emprendimiento; promover instrumentos destinados a financiar soluciones basadas en CTI que atiendan desafíos nacionales y subnacionales; entre otras acciones.

Esto puede ayudar a desarrollar la CTI en el país, un rubro que puede servir para enfrentar mejor emergencias como la de la COVID-19. Después de todo, los países que han invertido sostenidamente en ciencia, tecnología e innovación han estado en mejor posición para generar soluciones basadas en conocimiento y convertirse en proveedores globales de vacunas, equipos e insumos de diagnóstico, protección y tratamiento, etc.

**¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?**

- Crear instancias de coordinación entre sectores y niveles de gobierno con compromisos de inversión.
- Diseñar un plan de reactivación basado en CTI.
- Contar con un diseño conceptual del Instituto Nacional de Investigación y Estudios de CTI (nueva entidad).

* Artículo basado en el documento de política *Promoviendo el desarrollo basado en la ciencia, tecnología e innovación*, de Pavel Corilloclla (Centro de Estudios Económicos y Desarrollo Empresarial).

PERÚ
DEBATE 2021

3

# Desarrollo productivo y empleo

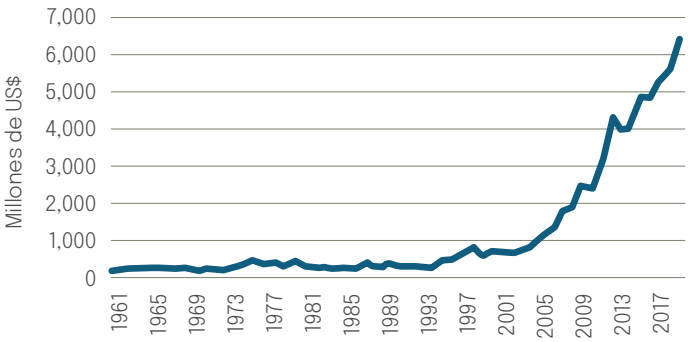
El desarrollo del sector productivo y empresarial es fundamental para estimular el crecimiento económico inclusivo y sostenible, promover la competitividad y generar más y mejores empleos que aseguren una vida digna para los trabajadores y sus familias.

# Pasos para una mayor inclusión en la agroexportación*

**El Perú ha vivido un *boom* agroexportador, del que amplios sectores agrarios han quedado rezagados. Es necesario integrarlos con los mercados externos**

La agroexportación ha registrado un crecimiento significativo. Pasó de generar 627.6 millones de dólares en 1998 a 6291.9 millones en 2018, según estadísticas de la FAO (2020). Un conjunto de políticas implementadas en los 90, como la apertura comercial y la promoción de la competitividad del sector agroexportador, impulsaron este crecimiento. No obstante, no todos los productores agrarios han podido sumarse a este auge.

**Exportaciones agrícolas del Perú en millones de dólares: 1961-2018**




Fuente: FAO (2020). Elaboración propia.

La pequeña agricultura familiar ha quedado fuera de la ola. Factores como el limitado acceso a insumos, tecnología y crédito, así como el alto costo que representa acceder al mercado externo han sido trabas para que este sector pueda aprovechar las ventajas del mercado exterior. Sin embargo, la biodiversidad del país ofrece la oportunidad para que la agroexportación se convierta en un motor de crecimiento, que permita una mayor inclusión de productores agrarios.

En ese sentido, el desafío es tender un puente entre esos agricultores —y sus productos— y el mercado externo. Para cumplir ese fin, se propone la creación de Plataformas de Servicios para la Competitividad e Integración al Mercado Exterior de la Pequeña Agricultura Familiar.

Entre otras funciones, las plataformas podrían gestionar las compras al por mayor de los insumos y contratar servicios agronómicos; gestionar y monitorear los créditos que los productores requieran; asimismo, mejorar la información de mercados y de crédito, a través del desarrollo de aplicativos que conecten a productores y proveedores.

Lo que se busca es promover la articulación empresarial de los productores y acompañarlos en la gestión productiva y de negocios; e identificar e incentivar oportunidades de inversión para lograr una sofisticación de la oferta exportable.

## Inversión para estrechar lazos

Para la implementación y desarrollo de las plataformas, se requiere crear un fondo concursable que canalice el aporte del gobierno central y de la cooperación internacional. Ello permitirá, entre otros puntos, financiar la apertura y puesta en marcha de las plataformas de servicios; promover y acompañar a los productores en la conformación de asociaciones; y cubrir los gastos operativos para la integración de estas asociaciones con los otros socios de la plataforma (empresas proveedoras de insumos, servicios agronómicos, financiamiento y comercialización).

El fondo también posibilitará desarrollar e implementar los programas de extensión dirigidos a elevar la productividad y la calidad del producto; crear aplicativos que permitan una coordinación directa de los actores de la plataforma, en términos de información de mercado; e identificar y promover oportunidades de inversión privada para la generación de productos de alto valor agregado.

El soporte inicial del Estado es fundamental para la puesta en marcha de las plataformas, pues asegurará los costos de operación y la garantía para los créditos que inicialmente se soliciten. El objetivo es que las plataformas sean autosostenibles a largo plazo. Asimismo, generar ingresos para todos los involucrados, desde los agricultores, hasta las empresas transformadoras y exportadoras de productos de alto valor agregado, universidades y centros de investigación agrícolas, pasando por proveedores de insumos y microfinancieras.

> **La biodiversidad del país ofrece la oportunidad para que la agroexportación se convierta en un motor de crecimiento.**

### ¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?

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

* Artículo basado en el documento de política *Actividad agrícola exportadora inclusiva y sostenible como motor de desarrollo*, de Daniel De la Torre Ugarte y Carlos Heros (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico).

# La minería como motor de desarrollo sostenible*

Es necesario fortalecer la actividad extractiva, pero sin descuidar tres aspectos clave: ambiental, social y económico

Desde 2006, la minería representa cerca del 60% de las exportaciones. Se ha convertido en un rubro clave para el equilibrio macroeconómico y el desarrollo regional. Sin embargo, el panorama actual presenta una reducción de inversiones en el sector, un decrecimiento de la participación del Perú en la producción mundial de minerales y el estigma de los conflictos socioambientales que acompañan a la actividad extractiva. A ello, se suma la crisis generada por la pandemia de COVID-19, que ha tenido como consecuencia una reducción en el PBI minero, aunque con perspectiva favorable por la recuperación del precio de los metales.

En esta coyuntura, es necesario fortalecer el sector minero, pero de manera sostenible; es decir, atendiendo tres dimensiones: ambiental, social y económica. De hecho, la minería podría contribuir a cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), marcados en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas; específicamente, con los ODS 8, 9, 12 y 17, que son aquellos que buscan consolidar actividades económicas sustentables.

## Propuestas

El escenario actual brinda la justificación para plantear un conjunto de medidas que son complementarias entre sí y buscan beneficiar al sector minero, pero sin dejar de lado el cuidado ambiental y social. Asimismo, se prevé transformar los recursos financieros generados por la explotación minera (canon y regalías) en conocimiento (fomento de la ciencia y tecnología) e infraestructura. El fortalecimiento del sector por esta vía se traducirá en un incremento de la exploración e inversión, aumento de la producción y exportación, así como en cierre de brechas y mejoras en la gobernanza.

En concreto, se ha de formular e implementar la Política Nacional Minera y la Política para la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE). Ambas deben tratar de resolver brechas de género en empleo y priorizar la resolución de problemas sociales como la trata de personas. Asimismo, es fundamental ordenar el marco normativo para promover una minería con beneficios para la ciudadanía, e implementar la gestión territorial en corredores mineros seleccionados, a modo de nodos catalizadores de desarrollo.

> **“La minería podría contribuir a cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.**

> **“Se ha de formular e implementar la Política Nacional Minera y la Política para la Minería Artesanal y de Pequeña Escala.**

En protección del ambiente, se debe mejorar la coordinación intersectorial temprana e involucrar a distintas entidades para actuar de manera colaborativa, así como a los pueblos originarios del territorio para conciliar diferencias y lograr tratos justos. Es esencial también gestionar los pasivos ambientales y recuperar la credibilidad de actividad minera como elemento de desarrollo ambientalmente amigable. Cabe agregar que se pueden optimizar los procesos de fiscalización ambiental y social, introduciendo métodos innovadores y aumentando la participación ciudadana.

Por otro lado, también se necesita arreglar los desacuerdos entre el sector agrario y el minero, especialmente por el uso del agua, y desarrollar un nuevo modelo de exploración minera. Finalmente, es importante mejorar los mecanismos de distribución del canon minero, identificando y priorizando las zonas con menos oportunidades para implementar proyectos y cerrar brechas en desarrollo e infraestructura. Los recursos se pueden centralizar en una entidad promotora de la ciencia y tecnología como el CONCYTEC.

### ¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?

- Identificar y clasificar normas y procedimientos administrativos para promover la minería.
- Establecer una mesa de trabajo intersectorial con la Secretaría Técnica del sector.
- Identificar normas que deben cambiar para implementar un nuevo modelo de exploración.
- Formular un proyecto de inversión para mejorar la clasificación y remediación de pasivos ambientales.
- Identificar normas y procedimientos para formular el marco de intervención ambiental temprana.
- Identificar corredores mineros prioritarios.
- Realizar estudios sobre mecanismos de distribución y uso del canon y regalías.

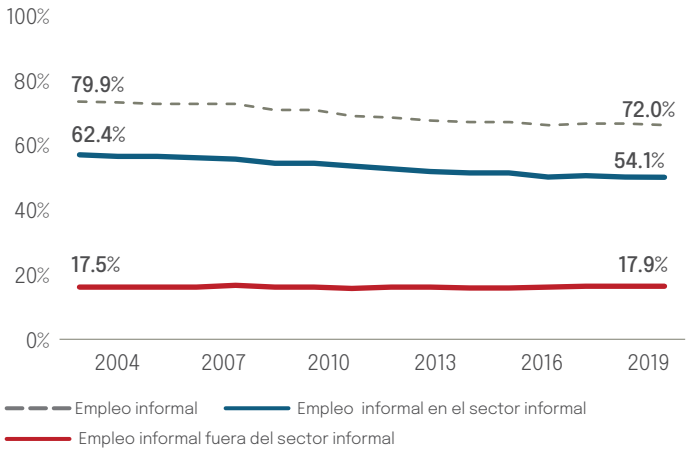
* Artículo basado en el documento de política *Opciones de política para una minería sostenible*, de Roxana Barrantes (Pontificia Universidad Católica del Perú/Instituto de Estudios Peruanos) y Pablo Gignoux (Pontificia Universidad Católica del Perú).

# Medidas para reducir la informalidad laboral*

**Se necesita aplicar una serie de acciones que ataquen las causas del alto índice de informalidad en el mercado de trabajo peruano**

El relativo éxito macroeconómico que vivió el país no ha podido hacer que la informalidad laboral descienda significativamente. De hecho, entre los años 2004 y 2019, apenas se redujo de 79.9% a 72%. El futuro inmediato tampoco es alentador, pues es probable que el impacto de la pandemia de la COVID-19 haga crecer la tasa a cerca del 80%.

**Evolución del empleo informal (2007-2019)**




Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (2007-2019). Elaboración propia.

Hay tres razones principales que explicarían la alta informalidad. Una tiene que ver con los elevados costos laborales y no laborales. Por ejemplo, en 2017, se estimaba que los costos no salariales representaban el 67% del salario promedio de los trabajadores formales peruanos, cuando en América Latina y Caribe estos rondaban el 49%.

Además, el sistema tributario es muy complejo. Existen el régimen único simplificado (RUS), el régimen especial del impuesto a la renta (RER), el régimen MYPE tributario (RMT) y el régimen general (RG). Estos presentan diferentes tasas impositivas y distintos niveles de exigencia en cuanto a su administración. A ello, se suma una excesiva y poco eficaz regulación laboral. A agosto del 2017, había 136 normas con más de 2000 artículos. Para una micro o pequeña empresa es complicado cumplir con todas.

## Recomendaciones

Para avanzar hacia la formalización, se recomienda al nuevo gobierno aplicar una serie de medidas. En primer lugar, la política tributaria debería orientarse hacia la existencia de un único régimen general de impuesto a la renta, y eliminar el RUS y el RMT o focalizarlos hacia un segmento específico (como bodegas o pequeños mercados de abastos). También se ha de simplificar la normativa laboral, pero sin reducir derechos laborales. En tercer lugar, implementar la remuneración integral anual (RIA) para los trabajadores que ganen salarios menores a dos UIT. La RIA incluiría beneficios como CTS, gratificaciones o vacaciones.

Otra medida a considerar es llevar a cabo una fiscalización laboral que tenga un componente de acompañamiento empresarial en lugar de punitivo. Además, se debe facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y declaración anual de impuesto a la renta, haciendo énfasis en canales electrónicos.

En cuanto al desempleo, se debe facilitar el retiro parcial de los montos de libre disposición de los depósitos de CTS e intereses acumulados, fijando una proporción máxima para el retiro. Para los independientes, se sugiere la implementación de un ingreso básico asegurado, que consista en una subvención por un periodo determinado. Evidentemente, se necesitaría generar incentivos para que los independientes opten por la formalidad.

Asimismo, se recomienda masificar el uso de comprobantes electrónicos y el mecanismo de financiamiento a partir del consumo (*cash back*), que permitirá bien devolver el IGV al consumidor o una reducción inmediata, así como destinar un porcentaje a un fondo de salud o de pensiones. De igual manera, se debe facilitar el intercambio de servicios entre el SIS y ESSALUD, de modo que se pueda contar con ambos seguros a la vez. Finalmente, flexibilizar los contratos indeterminados. Se puede incluir la posibilidad de cesar y/o cambiar la modalidad del contrato de un empleado por razones más amplias que la baja productividad y/o falta grave; por ejemplo, reducción significativa en nivel de ventas, desastres naturales, entre otras.

### ¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?

- Elaborar normativa para restringir el acceso al Régimen Especial de Renta (RER) y Régimen Único Simplificado (RUS).
- Desarrollar un análisis de calidad regulatoria y simplificación administrativa de normativa laboral.
- Elaborar normativa para masificar el uso del comprobante electrónico.
- Implementar un nuevo modelo de fiscalización laboral con un componente de acompañamiento empresarial.
- Diseñar mecanismos de protección a los desempleados.
- Diseñar un esquema de incentivos a la formalidad para los trabajadores independientes.

* Artículo basado en el documento de política *Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad*, de Pablo Lavado y Gustavo Yamada (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico).

# Una nueva categoría societaria para el desarrollo sostenible*

**Se propone alentar la creación de empresas de beneficio e interés colectivo, las cuales conjugan fines de lucro con propósitos sociales y ambientales**

En el marco de la reactivación económica post-COVID-19, se teme un relajamiento de las normas de prevención ambiental, consulta y participación ciudadana, y por lo mismo, un retroceso en el desarrollo sostenible del país. En este contexto, es necesario asegurar que la recuperación de la economía no tenga un impacto negativo sobre la población o el medio ambiente. Las sociedades de beneficio e interés colectivo (sociedades BIC) pueden jugar un rol en ese sentido.

Las sociedades BIC son aquellas que se proponen resolver problemas sociales y ambientales para la comunidad, ciudad, región o país en donde operan y, al mismo tiempo, generar rentabilidad para sus accionistas. Se trata, en suma, de una nueva categoría societaria, que integra el ánimo de lucro con un propósito social o en favor del medio ambiente.

> **"El modelo empresarial se inserta en el denominado "cuarto sector" de la economía, que es la intersección del sector público, el privado y aquel sin ánimo de lucro.**

> **"Cualquiera de los tipos societarios que se encuentran regulados por la Ley General de Sociedades pueden adecuarse a la Ley BIC y adquirir la categoría de sociedad BIC.**

Este nuevo modelo empresarial se inserta en el denominado "cuarto sector" de la economía, que es la intersección del sector público, el privado y aquel sin ánimo de lucro. Se perfila como instrumento legal capaz de impulsar el cambio de paradigma empresarial. Su importancia radica, además, en que cumple un rol estratégico para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como para lograr un régimen económico que integre estándares de calidad ambiental e inclusión social.

En noviembre del 2020, entró en vigencia la Ley de la Sociedad de Beneficio e Interés Colectivo (Ley N.° 31072 o Ley BIC) que crea una categoría independiente, complementaria y opcional a los tipos societarios previstos en la Ley General de Sociedades (LGS). Cualquiera de los tipos societarios regulados por la LGS pueden adecuarse a la Ley BIC y adquirir la categoría de sociedad BIC. El reglamento de la Ley BIC se aprobó en febrero del 2021 (Decreto Supremo N.° 004-2021-PRODUCE), y la normativa complementaria ha sido emitida por el Ministerio de la Producción (PRODUCE), la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual en el segundo trimestre de 2021.

### Impulso a un nuevo tipo de empresa

Con la aprobación del reglamento, el nuevo subsector empresarial requiere ciertas consideraciones, entre ellas: explicar el sentido de la Ley BIC mediante una estrategia de comunicación y capacitación al sector público, privado, académico, medios de prensa, colegios profesionales, entre otros; lograr que PRODUCE y el Ministerio del Ambiente (MINAM) realicen una evaluación de políticas que se conecten entre sí para mostrar lo que viene sucediendo a nivel nacional, regional e internacional en materia de los ODS; y avanzar hacia una definición, regulación y puesta en práctica de las compras públicas sostenibles.

Es necesario también convocar y trabajar con la SUNAT para regular la forma en que los gastos, asociados al cumplimiento del propósito social y ambiental de una sociedad BIC, serían considerados como deducibles de la renta para competir en igualdad de condiciones con las personas jurídicas de tercera categoría. La Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE) podría ser un ente importante para impulsar sectores estratégicos de la economía peruana, promoviendo la figura de la sociedad BIC en los campos agrícola, textil, energético, pesquero, forestal, turístico, culinario, entre otros.

En suma, se requiere fortalecer y promover este instrumento legal para complementar y ampliar el ámbito de los emprendedores sociales, y así contribuir al desarrollo sostenible del país.

**¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?**

- Difundir la Ley BIC y su reglamento.
- Incluir las sociedades BIC entre las opciones jurídicas de los distintos programas/proyectos de PRODUCE y MINAM.
- Diseñar la inserción de las sociedades BIC en las compras sostenibles del Estado.

* Artículo basado en el documento de política *Promoción de las empresas con propósito social y ambiental*, de Jorge Caillaux (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental) y Claudia Ochoa (especialista en sostenibilidad, cambio climático y medio ambiente).

PERÚ
DEBATE 2021

4

# Desarrollo y ambiente

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

# Fortalecimiento de la pequeña agricultura: clave del desarrollo rural*

Se propone impulsar una política en favor de los pequeños productores agropecuarios y la seguridad alimentaria

Los territorios rurales juegan un rol esencial en la seguridad alimentaria y en el desarrollo de otros sectores, como la gastronomía y el turismo. No obstante, la incidencia de la pobreza rural se mantiene alta (40.8%), y probablemente, producto de la pandemia de la COVID-19, se haya incrementado más. En 2019, el 54% de las personas en situación de pobreza y más del 90% en situación de pobreza extrema se dedicaban a la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura.

El actor central de la sociedad y la economía rural es el pequeño agricultor familiar. El 85% de los agricultores residentes en áreas rurales trabaja en unidades de menos de cinco trabajadores. Estas pequeñas unidades productivas, con niveles altos de pobreza, aseguran la mayor cantidad y variedad de alimentos que consume la población nacional.

Las condiciones de precariedad que atraviesan los pequeños agricultores corresponden a lo que se ha llamado "trampas de pobreza", que son situaciones en las que colectivos no logran salir de este escenario por las mismas características de sus territorios, como débil provisión de servicios, escasa infraestructura de comunicaciones y de conectividad, servicios sociales de mala calidad, entre otros aspectos.

El último censo agrario mostró, por otro lado, un incremento del nivel de fragmentación de las parcelas de pequeños agricultores, y una disminución del tamaño promedio de sus unidades agropecuarias. Además, el 91% de pequeños productores no había recibido ninguna asistencia técnica.

Pese a su gran importancia en términos de tamaño de población, pues el segmento comprende a más de dos millones de familias (representa poco más del 20% de la PEA), y su soporte a la seguridad alimentaria, el Estado peruano ha priorizado en sus políticas a la gran propiedad agropecuaria para exportación.

## Propuesta de acción

Tomando en cuenta la importancia del desarrollo rural para la seguridad alimentaria nacional, se propone una política orientada a favorecer el crecimiento de la producción y del bienestar de las familias de los productores y trabajadores. El primer objetivo es mejorar la dotación y calidad de sus activos, a través de equipamiento de riego en parcela, ampliación de frontera por rehabilitación de andenes, protección de laderas, equipamiento agrícola, fitotoldos, siembra y cosecha de agua, microrreservorios, etc.

> **"Las condiciones de precariedad que atraviesan los pequeños agricultores corresponden a lo que se ha llamado "trampas de pobreza".**

> **"El Estado peruano ha priorizado en sus políticas a la gran propiedad agropecuaria para exportación.**

El segundo objetivo es incrementar la rentabilidad de los activos familiares. Se puede conseguir mediante un incremento de cobertura y calidad de caminos vecinales, telefonía y electrificación en centros poblados rurales, así como la optimización de la disponibilidad de agua de riego. Además, se debe brindar asesoría en temas económicos como acceso a mercados, información de precios y servicios financieros. También se debe fomentar la asociatividad y la formalización de organizaciones empresariales.

El tercer objetivo es incrementar la dotación y calidad de los servicios básicos y sociales en los centros poblados rurales. Esto debe incluir acceso a agua y saneamiento y educación.

Evidentemente, para implementar la política de desarrollo rural y seguridad alimentaria se necesita decisión política para que se mantenga en el tiempo, un diseño institucional intersectorial, integrar a los gobiernos regionales, mejorar la ejecución del presupuesto, entre otros aspectos.

### ¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?

- Implementar un diseño institucional, de gobernanza intersectorial e intergubernamental, para una política de desarrollo de territorios rurales y seguridad alimentaria.
- Formar un equipo básico de secretaria ejecutiva a cargo de la política.
- Convocar por Decreto Supremo el organismo de la sociedad civil a cargo del acompañamiento de la política.

* Artículo basado en el documento de política *Desarrollo rural y seguridad alimentaria*, de María Isabel Remy (Instituto de Estudios Peruanos).

# Políticas para un futuro ambientalmente sostenible*

**La situación del Perú frente al cambio climático exige que se lleven cabo medidas para contrarrestar potenciales efectos nocivos**

El Perú es altamente vulnerable a los impactos del calentamiento global. Se estima que más de la mitad de los desastres naturales que ocurren en el territorio nacional tienen que ver con el cambio climático. Asimismo, se prevé que seamos el único país sudamericano en la lista de los 13 países más pobres del mundo que sufrirán de estrés hídrico hacia el 2025. Esto llevaría a la pérdida de alrededor de 35,000 empleos, el 2.2% del PBI total de Lima. Además, nuestra capital es la octava ciudad más contaminada de América Latina.

Ha habido avances relevantes en política ambiental, gracias a la creación de instituciones como el Ministerio del Ambiente (2008), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2008) o el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (2008), por mencionar algunas. Sin embargo, se trata de logros insuficientes para resolver los principales problemas medioambientales del país.

Un factor clave para entender la situación es nuestro modelo de desarrollo, muy dependiente de las actividades extractivas. Esto ha generado condiciones e incentivos que han limitado la capacidad de regulación, gestión y sanción en materia ambiental, así como la planificación y el ordenamiento territorial en el país.

> **“Se prevé que el Perú sufra de estrés hídrico para 2025.**

> **“Un modelo de desarrollo muy dependiente de las actividades extractivas ha generado condiciones que han limitado la capacidad de regulación, gestión y sanción en materia ambiental.**

### ¿Qué hacer?

Transitar hacia la sostenibilidad requiere dejar el modelo que prioriza la extracción de recursos primarios, modificar la matriz energética (hacia energías renovables) y transformar la cultura sobre la ocupación del territorio y el uso de los recursos naturales. Tomando en consideración las políticas públicas y las condiciones de gobernanza existentes, se recomiendan algunas medidas.

En primer lugar, es necesario mejorar el diseño de las políticas ambientales y climáticas, a través de un marco de monitoreo y evaluación permanente, con participación pública; adicionalmente, fortalecer la investigación para el diseño de políticas basadas en evidencia. Otro aspecto importante consiste en el empoderamiento de las autoridades ambientales, como la rectoría del Ministerio del Ambiente. Este ente requiere mayor autonomía en la definición de las normas ambientales y competencias en la gestión de bosques naturales y cuencas hidrográficas.

Asimismo, siguiendo las recomendaciones de la evaluación de desempeño ambiental de la OCDE y CEPAL, se han de crear programas para la atención de los pasivos ambientales subsistentes y compensar a personas perjudicadas por desastres y accidentes provocados durante la gestión de estos pasivos. Además, se debe dictar la Ley de Ordenamiento Territorial, que ayudará a articular y optimizar las políticas territoriales existentes en materia forestal, de cuencas hidrográficas, bahías y ecosistemas marino-costeros, pueblos en aislamiento y contacto inicial, concesiones sobre recursos naturales, etc.

Por otro lado, se recomienda un programa nacional que, en alianza con el sector privado, articule competitividad, inversión en tecnología y mejora ambiental. La vinculación de este programa con una estrategia de diversificación productiva, y el fortalecimiento de las herramientas de políticas públicas con los objetivos ambientales, crearía el marco adecuado para implementar las medidas previstas en el Acuerdo de París y el Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático, articulando una transformación de la economía y la sociedad, para mejorar el posicionamiento del Perú en el escenario internacional.

### ¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?

- Aprobar el Consenso Nacional por la Sostenibilidad y el Clima.
- Fortalecer el trabajo Ejecutivo-Legislativo para impulsar la agenda legislativa.
- Presentar al Congreso proyectos de ley sobre:
  - Ordenamiento territorial (OT)
  - Sistema Nacional de Gestión Ambiental
  - Aire limpio
- Presentar un plan de desarrollo de capacidades en materia ambiental.

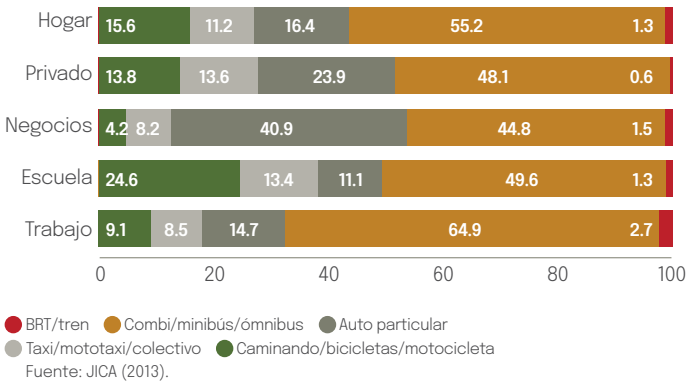
* Artículo basado en el documento de política *Política ambiental y del cambio climático*, de Ivan Lanegra (Asociación Civil Transparencia)

# En busca de un mejor sistema de movilidad para Lima y Callao*

**La capital peruana y el puerto del Callao constituyen la mayor aglomeración urbana del país, en la cual el transporte presenta serias deficiencias**

Lima y Callao constituyen una megaciudad que alberga al 30% de la población nacional. Para 2018, se calculaba que se realizaban a diario 24.5 millones de viajes en ella. Alrededor del 51% tenía como medio el transporte público, que en su mayoría es convencional (es decir, los vehículos no forman parte de concesiones como el Metro de Lima o el Metropolitano). Este modo de transporte masivo padece, entre otros problemas, de infraestructura y diseño vial inadecuados, que suponen pérdidas significativas de tiempo —y también de dinero— para los usuarios.

**Propósito de viaje por medio de viaje**




Fuente: JICA (2013).

El transporte convencional está además compuesto por una flota cuyas unidades tienen 20 años o más y el 85% utiliza petróleo, lo cual impacta en el medio ambiente y la salud de las personas. Asimismo, según la Policía Nacional del Perú, en el 2018, el 40% de los accidentes fatales fueron ocasionados por el transporte público convencional.

A pesar de los elementos en contra, el transporte público es un actor central para facilitar la movilidad ciudadana. Se propone una política multisectorial, que vea al transporte público como articulador de la ciudad y considere la planificación de los usos de suelos. Para ello, se necesita ampliar el acceso a un servicio eficiente de transporte público, expandiendo los corredores complementarios con carriles exclusivos. Esto necesitará de una mayor inversión en el rubro y un programa de subsidios que garantice el servicio.

## Retos y recomendaciones

Dentro de los retos que enfrenta el mejoramiento del sistema, también figuran la formalización de las diversas rutas de transporte convencional y promover los modos sostenibles, como la bicicleta y la caminata. Esto último es clave en una urbe donde el 25% de los desplazamientos se realizan a pie. Sin embargo, los peatones (como también los ciclistas) son las principales víctimas de los accidentes de tránsito. Por lo tanto, se deben ampliar aceras e implementar ciclovías. Ello, junto al establecimiento de nuevos límites de velocidad, reducirá no solo la cantidad de viajes motorizados sino además la tasa de accidentes.

Para lograr los objetivos, se requiere de estrategias gubernamentales, como contar con una visión de ciudad que defina lo que se quiere a largo plazo para Lima y Callao. Esto permitirá determinar responsabilidades y crear instrumentos de regulación de uso de la tierra y cambios de zonificación que promuevan usos mixtos.

En cuanto a recursos, se deben identificar las limitaciones para redirigir presupuestos, buscar nuevas fuentes de financiamiento y plantear subsidios. Asimismo, establecer alianzas con el sector privado y organizaciones. Finalmente, se recomienda coordinar acciones con gobiernos subnacionales para concientizar a los usuarios sobre las ventajas de emplear modos sostenibles de viajes.

**¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?**

- Consolidar el transporte público de superficie mediante nuevas rutas y uso carriles exclusivos en rutas de mayor demanda.
- Licitar las Líneas 3 y 4 del Metro de Lima y Callao.
- Adecuar paraderos.
- Crear un programa de recuperación del espacio público por gobiernos locales.
- Establecer estándares y normativas para el diseño de carriles exclusivos.
- Evaluar subsidios operativos y devolver impuestos al combustible para empresas que abastecen al SIT en la periferia.
- Diseñar una propuesta para subsidios a grupos vulnerables.
- Informar sobre rutas seguras para ciclistas y peatones.
- Realizar campañas de promoción para uso de la micromovilidad para viajes cortos.

* Artículo basado en el documento de política *Avanzando con resiliencia: Una "nueva movilidad" para Lima y Callao*, de Juan Carlos Dextre y Fiorella Aranda (Pontificia Universidad Católica del Perú).

# Urgente mejora de la gestión de residuos sólidos*

**La mayoría de la basura generada en las ciudades del Perú termina en botaderos o cuerpos de agua, lo cual supone un pasivo ambiental y económico**

En el Perú, hay —sin contar a Lima y Callao— 21 ciudades que podrían considerarse intermedias (con más de 100,000 habitantes), las cuales suman una población de 7.1 millones de personas. En estas urbes, que generan el 48% de los residuos sólidos municipales (RSM) del país, el servicio de limpieza pública no llega a todos los ciudadanos. Tres de cada 10 individuos (principalmente en zonas urbano-marginales) no cuentan con recolección de residuos a domicilio.

La gestión de residuos sólidos es un asunto complejo, que presenta retos y oportunidades. El entramado es una suma de problemas sanitarios, sociales, ambientales, logísticos y financieros. No existen estándares de calidad en el sector ni tampoco normas para la estructuración de tarifas.

La brecha en infraestructura también es grande. Para subsanarla, se requieren 5032 millones de soles. En la actualidad, descontando Lima, solo el 6% de los residuos desemboca en rellenos sanitarios; y únicamente el 3.9% se recicla formalmente a nivel nacional. El resto se descarga en espacios públicos, botaderos y cuerpos de agua, a pesar de que el 76% de los residuos reaprovechables tienen potencial de valorización. A nivel nacional, el 34.7% del plástico se pierde en botaderos.

### Tareas pendientes

El objetivo es tener ciudades cero residuos con coberturas universales de recolección, reciclaje y disposición final de los RSM. Esto debe ir acompañado de una gestión financiera sostenible y transparente, así como de una cultura ciudadana comprometida con la limpieza de la ciudad y el consumo responsable aplicando las tres R (reducir, reusar y reciclar).

Se propone adaptar la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) o implementar la Superintendencia Nacional de Residuos Sólidos (SUNARES), para que una de estas funcione como ente regulador. La SUNARES o SUNASS permitiría fortalecer a las municipalidades e impulsar la participación del sector privado en la prestación del servicio. Se contaría además con dependencias descentralizadas, bajo la figura de Autoridades Autónomas de Residuos Sólidos Municipales (AARSM) en las ciudades.

También es necesario cerrar brechas de infraestructura en manejo de residuos sólidos. Para ello, se apunta a proyectos integrales de inversión que promuevan mancomunidades municipales, involucrando a la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), al MEF, PROINVERSIÓN y al MINAM.

El financiamiento puede llegar de varios canales: (i) obras por impuestos, (ii) iniciativas privadas autofinanciadas y asociación público-privada, (iii) canon, (iv) recursos del tesoro público, (v) endeudamiento externo y (vi) fondos de cooperación internacional. Se recomienda involucrar a las municipalidades provinciales y distritales, el MEF y el Banco de la Nación, y crear fondos de fideicomiso exclusivos para la limpieza pública. Estos fondos se alimentarían de los pagos por el servicio de limpieza pública que se pueden obtener de la cobranza conjunta entre el servicio de limpieza pública y otros como el de luz o agua y saneamiento La normativa vigente ya habilita la vía de la cobranza compartida del servicio de limpieza pública.

Otro punto importante es impulsar el reciclaje con enfoque de economía circular (EC). Generar economías de escala, con la integración de las municipalidades, permitiría impulsar la valorización y la EC, involucrando a la industria nacional del reciclaje. Para esto es también importante formalizar a los recicladores.

**52% es el déficit financiero del servicio de limpieza pública. 2% de los recicladores están formalizados.**

**“En el país, solo el 6% de los desechos desemboca en rellenos sanitarios y únicamente el 3.9% se recicla formalmente.**

### ¿Qué hacer en los primeros 100 días de gobierno?

- Evaluar opciones para instalar el ente regulador dentro de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) o crear la Superintendencia Nacional de Residuos Sólidos (SUNARES).
- Evaluar y seleccionar un portafolio de proyectos de Invierte.pe en ciudades intermedias.
- Impulsar centros ecológicos de valorización en lugar de rellenos sanitarios, aplicando los enfoques de la economía circular.

* Artículo basado en el documento de política *Desarrollo urbano y gestión de residuos sólidos en ciudades intermedias*, de Marcos Alegre (Grupo GEA) y Anna Zucchetti (Periferia).

# PERÚ DEBATE 2021

Propuestas hacia un mejor gobierno

## ORGANIZADORES

CIES consorcio de investigación económica y social

ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PUCP

IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

TRANSPARENCIA

CENTRO DE INVESTIGACIÓN UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

IDEA INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

## ALIADOS ESTRATÉGICOS

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

Acuerdo Nacional
Unidos para crecer

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

APCI
Agencia Peruana de Cooperación Internacional

## AUSPICIADORES

NED National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

IDRC | CRDI Canadá

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

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

USAID DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

UNIÓN EUROPEA

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía, Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO

SeCompetitivo
Competitividad para el Perú

HELVETAS PERU

SOLUCIONES INNOVADORAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

BID

Embajada Británica Lima

GRUPO BANCO MUNDIAL

Acceda a los
20 documentos de política
**www.perudebate.org**