

Alianza para el Progreso

# Plan de Gobierno 2021 - 2026

**“Revolución para el Progreso  
Popular”**

Lima, diciembre 2020



## INDICE

### **I. Ideario: la Doctrina del Progreso**

1. Estado de derecho, libertad individual e inclusión social.
2. El camino hacia el progreso

### **II. Visión y Misión del Plan: Revolución para el Progreso Popular**

1. El Estado de nuestras instituciones.
2. La Misión de transformar el Perú

### **III. Revolución de la Democracia**

1. Fortalecimiento del sistema político y electoral
2. Reforma de la Sistema de Justicia
3. Reforma del Poder Ejecutivo
4. Reforma del Sistema de Seguridad Nacional
5. Lucha contra la corrupción

### **IV. Revolución del Estado de Bienestar**

1. Revolución de la Salud
2. Reforma del sistemas de pensiones
3. Revolución de la educación, ciencia y cultura
4. Vivienda digna
5. Derrota de la pobreza, empoderamiento de la mujer, protección de población vulnerable

### **V. Revolución productiva**

1. Crecimiento económico sostenible
2. Impulso a la competitividad
3. Emprendimiento, innovación, diversificación productiva.
4. Formalización laboral y de la Mype
5. Promoción de la agricultura.
6. Reforma de empresas estatales
7. Promoción del comercio y la inversión extranjera.
8. Promoción del turismo.

### **VI. Revolución Ambiental y Territorial**

1. Ordenamiento territorial y planeamiento urbano.
2. Impulso a la infraestructura
3. Minería sostenible y energía limpia
4. Gestión integral del agua
5. Gestión de bosques y reforestación.



## I. IDEARIO: LA DOCTRINA DEL PROGRESO

### 1. Estado de derecho, libertad individual e inclusión social

Alianza para el Progreso (APP) es una organización política cuya existencia se enmarca dentro del sistema democrático del Perú. En el año en el que se presenta este Plan de Gobierno para las elecciones presidenciales de 2021, dicho sistema está basado en la Constitución Política, ratificada por referéndum el 31 de octubre del año 1993.

En ese sentido, APP suscribe y respeta el marco institucional definido por la Constitución, sin perjuicio de tener como parte del presente Plan, propuestas de modificaciones que, de ser el caso, deberán realizarse y ejecutarse siguiendo los cauces establecidos por la misma Constitución.

La doctrina del progreso de APP tiene como centro al ser humano y a los principios e instituciones que hacen viable la convivencia pacífica en sociedad e incentivan la permanente mejora en el bienestar general. Desde esta óptica, el derecho a la libertad individual, concebido como el derecho a la vida, a la identidad individual y a la igualdad ante la ley – “nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole” reza nuestra Constitución- es el fundamento del “pacto social” en toda sociedad abierta en el sentido “popperiano” del término<sup>1</sup>.

El motor del desarrollo económico y, por ende, del bienestar material parte de la libertad de emprender<sup>2</sup> y del derecho de propiedad privada<sup>3</sup>, correspondiéndole al Estado velar por la seguridad ciudadana e impartir justicia, así como actuar para que ningún peruano se prive de servicios como son el agua y saneamiento, la salud, la educación y la infraestructura urbana y rural básica.

Somos pues tributarios de los principios que rigen la vida de las sociedades más avanzadas del planeta, los principios del liberalismo clásico que hacen compatible la democracia y el progreso económico con equidad: el estado de derecho, la libertad individual y la inclusión social.

### 2. El camino hacia el progreso

Para fijar nuestros objetivos a partir de los principios y valores mencionados partimos de la evidencia de que en todas las sociedades desarrolladas del planeta sin excepción, predomina, al comenzar el siglo XXI, la economía social de mercado, el sistema que ha demostrado ser el más eficiente para que la sociedad alcance los más altos niveles de bienestar. Asimismo, en todas estas sociedades, la democracia funciona sobre la base del respeto al estado de derecho, con mecanismos explícitos que permiten el balance entre poderes del Estado - Ejecutivo, Legislativo y Judicial- y una clara protección a los derechos de las minorías.

De acuerdo al Índice de Libertad Humana del Fraser Institute, entre las naciones con mejores indicadores de libertad humana están Nueva Zelanda, Hong Kong, Suiza, Canadá, Australia, Irlanda, Finlandia y Dinamarca, siendo Chile el país de América Latina mejor posicionado. Entre los países con menor libertad humana están Siria, Yemen, Iraq, Libia, Egipto e Irán, entre estos países de mayor represión a las libertades políticas, civiles y económicas, lamentablemente, figura también la hermana República de Venezuela.

<sup>1</sup> Uno de nuestros autores modernos de referencia es Karl Popper y su libro “La sociedad abierta y sus enemigos” (1945), quien, en medio de la tragedia del fascismo nazi, explicó lo difícil que es para el ser humano, pasar de la era tribal a una civilización abierta.

<sup>2</sup> Adam Smith, considerado el fundador de la economía como disciplina, explicó de manera clara de donde surge “La Riqueza de las Naciones” (1776), título abreviado de su obra cumbre de economía. Más de un siglo después, Joseph Schumpeter en su Teoría del Desarrollo Económico (1911), puso al emprendedor en el centro de su explicación sobre lo que constituye “el motor” de la economía.

<sup>3</sup> El Premio Nobel de Economía (1974), Friedrich Hayek, fue el primero que introdujo de manera contundente la importancia de la institución de la propiedad privada a la teoría económica. Ver “Derecho, Legislación y Libertad”, texto de los años 1970 editado en 2006 por la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala.



## Indice de Libertad Humana, 2017

Países	Indice de Libertad Humana	Ranking	Países	Indice de Libertad Humana	Ranking
Nueva Zelanda	8.88	1	R. Centroafricana	5.41	150
Suiza	8.82	2	Angola	5.40	151
Hong Kong	8.81	3	R. D. Congo	5.36	152
Canada	8.65	4	Etiopía	5.25	153
Australia	8.62	5	Iran	5.10	154
Luxemburgo	8.56	6	Algeria	4.99	155
Dinamarca	8.56	7	Libia	4.64	156
Finlandia	8.53	8	Egipto	4.50	157
Alemania	8.53	9	Iraq	4.34	158
Irlanda	8.52	10	Sudan	4.32	159
Suecia	8.50	11	Yemen	4.30	160
Países Bajos	8.50	12	Venezuela	3.80	161
Austria	8.48	13	Siria	3.79	162

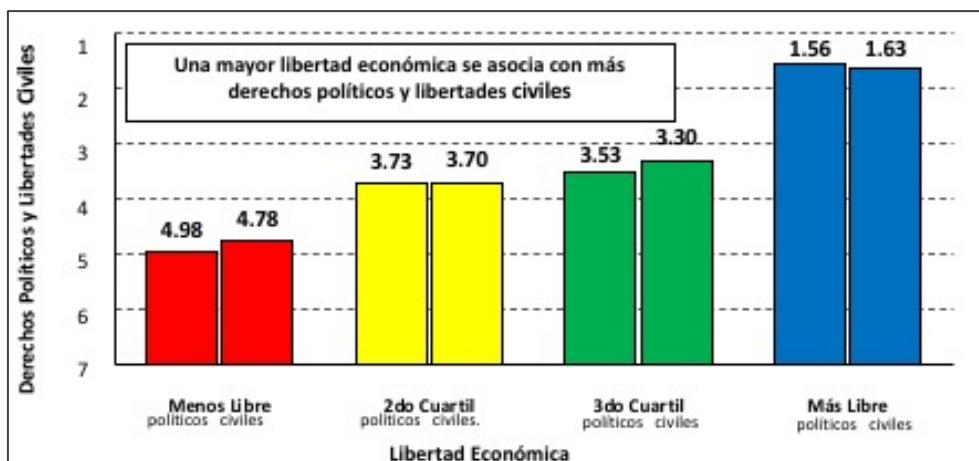
Elaboración propia  
Fuente: Frazer Institute

La correlación positiva existente entre derechos civiles y libertad política por un lado, y libertad económica por otro, se ha hecho evidente en el último siglo. Ese modelo de sociedad, con sus variantes propias de cada realidad y cultura, es además el que incentiva y genera mayor riqueza promedio para la población -medida por el PBI per cápita-, menor mortalidad infantil y mayor esperanza de vida, entre otros indicadores del bienestar general.

En suma, dichas sociedades, además de ser las más ricas y libres del mundo, se caracterizan por tener mejores servicios públicos y relaciones sociales más equitativas en comparación a los países menos desarrollados.

Nuestra aspiración, nuestro objetivo, nuestra meta, es que el Perú progrese de forma integral. Que sea una nación en la que los ciudadanos puedan realizarse en libertad, tener una vida plena, con niveles cada vez mayores de bienestar. Una sociedad sin discriminación, con equidad, sin privilegios. Para que ello sea posible, es fundamental impulsar cambios institucionales y de políticas públicas. En eso consiste nuestra propuesta de un cambio con rumbo, el de un nuevo camino hacia el progreso.

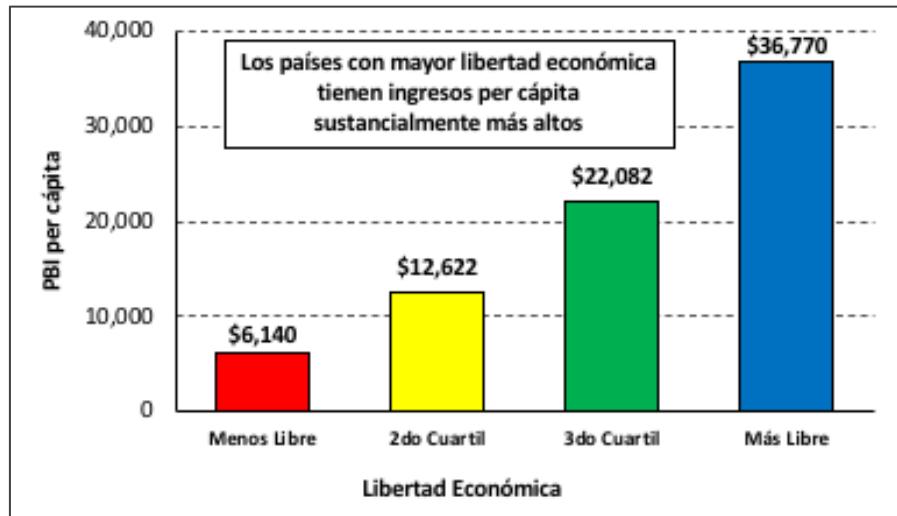
## Libertad Económica vs Derechos Políticos y Libertades Civiles, 2017



Nota: Derechos Políticos y Libertades Civiles son medidos en la escala del 1 al 7: 1 = es el alto grado de derechos políticos y Libertades Civiles; 7 = es la más baja.

Fuente: Average Economic Freedom Panel Score, 1995-2017; Freedom House, 2017, Freedom in the World 207.

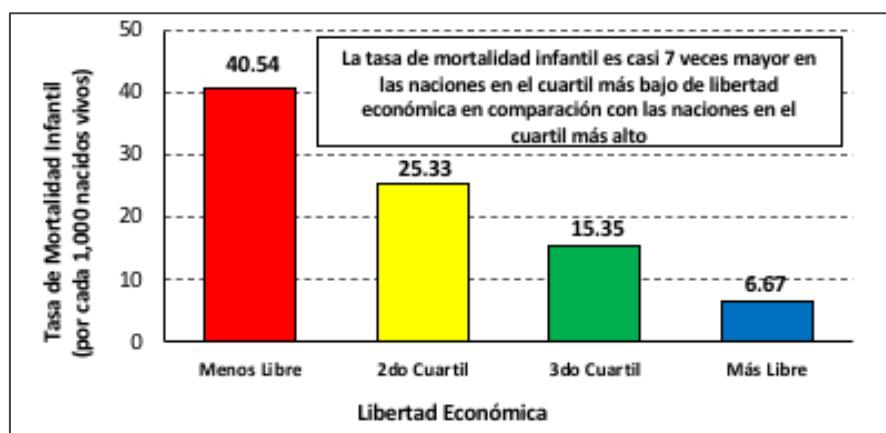
### Libertad Económica vs PBI per cápita, 2017



Nota: Ingresos = PBI per cápita, (PPA constantes US\$), 2017.

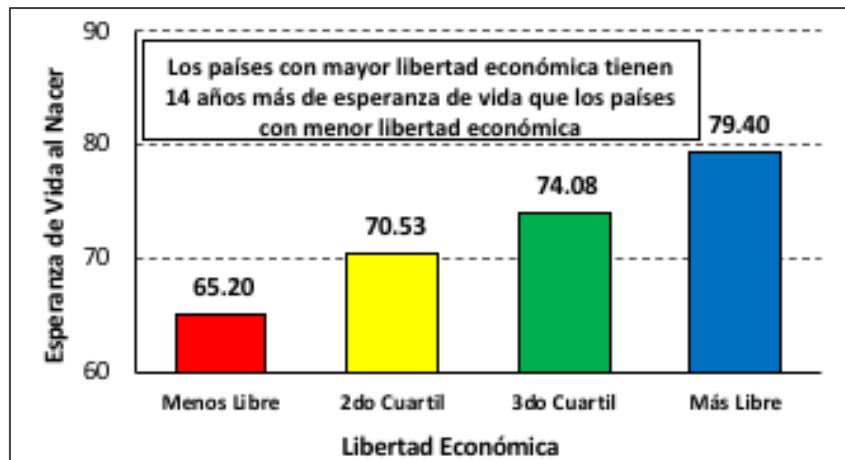
Fuente: Average Economic Freedom Panel Score, 1995-2017; World Bank, 2017, World Development Indicators.

### Libertad Económica vs Tasa de Mortalidad Infantil, 2017



Fuente: Average Economic Freedom Panel Score, 1995-2017; World Bank, 2017, World Development Indicators.

### Libertad Económica vs Esperanza de Vida, 2017



Fuente: Average Economic Freedom Panel Score, 1995-2017; World Bank, 2017, World Development Indicators.



## II. VISIÓN Y MISIÓN DEL PLAN: REVOLUCIÓN PARA EL PROGRESO POPULAR

La visión de APP al 2021 se formula a partir de un diagnóstico de la evolución económica, política y social del Perú durante los últimos años, para proponerse contribuir con mejoras en el marco institucional -implementación de mejoras en la gestión y ejecución de políticas públicas- con la finalidad de lograr una mejora significativa en el bienestar general de la mayoría de peruanos entre 2021 y 2026.

Nuestro marco conceptual parte de la evidencia de la importancia que poseen las instituciones para el desarrollo económico y el bienestar social. Concebimos a las instituciones como “las reglas de juego” que constituye la base sobre las cuales se establece el “pacto social”<sup>4</sup>. Estas instituciones se plasman en normas formales, la principal y fuente de las demás en una sociedad democrática, es la Constitución Política.

No obstante, existen también lo que Douglass North llama “instituciones informales” o culturales. En consecuencia, también es menester analizar hasta qué punto se cumplen las leyes en el Perú y determinar por qué algunas se incumplen de manera masiva a fin de modificarlas con la finalidad de que sea viable lograr sus objetivos fundamentales.

### 1. El Estado de nuestras instituciones

#### 1.1 Constitución y economía

La Constitución de 1993 generó cambios sustanciales en nuestro ordenamiento jurídico, cambios que tuvieron repercusiones de distinta índole en cada uno de dichos ámbitos. El régimen económico de dicha Constitución es tal vez el que mejores resultados concretos puede ofrecer, a la luz de la evidencia. Ello debido a que los cambios institucionales que se realizaron fueron la contraparte de reformas que llegaron a implementarse y permitieron la expansión de la actividad empresarial, la inversión privada y el emprendimiento.

La estabilidad macroeconómica de la que nos hemos beneficiado los peruanos, tiene su origen en la consagración de la independencia del Banco Central de Reserva (BCR) y el fortalecimiento de la regulación bancaria -capítulo de moneda y banca-, así como en el ordenamiento establecido por el “régimen tributario y presupuestal”. La baja inflación, la estabilidad del tipo de cambio y la prudencia de la política fiscal de los últimos treinta años, ha permitido que el Estado goce de una solvencia financiera sin precedentes.

Por otro lado, el énfasis en la libertad de empresa y en el rol subsidiario del Estado, vino acompañado de políticas de apertura al comercio mundial y a las inversiones. La privatización de empresas estatizadas durante el gobierno militar permitió la expansión de los servicios como la telefonía y la luz eléctrica, cosa que no sucedió con los servicios de agua y saneamiento<sup>5</sup>. El régimen de libre competencia y el tratamiento equitativo a empresas nacionales y extranjeras, permitió que la gran inversión extranjera regrese al Perú y que la actividad empresarial se expanda.

Los Tratados de Libre Comercio (TLC) que se firmaron con la mayoría de los socios comerciales más importantes, incentivaron el crecimiento del comercio exterior del país con el mundo desarrollado. La multiplicación de las exportaciones permitió el incremento del empleo formal en sectores como el minero, el textil y el agroexportador. La reducción

<sup>4</sup> Douglas North, Premio Nobel de Economía 1994, introdujo el concepto de instituciones y su relación con el desarrollo a la Teoría Económica. Ver, entre otros, su libro “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico” de 1990.

<sup>5</sup> Es importante destacar que el artículo 60 de la Constitución determina que “sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público...”, sin embargo, por temores políticos, los sucesivos gobiernos no alentaron la inversión privada en agua y saneamiento. El resultado es que muchos peruanos aun no tienen acceso directo al agua potable y menos aún a sistemas modernos de saneamiento. Por otro lado, sin justificación racional, se mantuvieron empresas estatales en sectores como el petrolero (Petroperú).



de aranceles permitió el acceso a tecnología de punta para los sectores productivos y el consumo de calidad a bajo costo para los sectores populares. Las Reservas Internacionales Netas (RIN) no cesaron de crecer.

La Asociación Contribuyentes por Respeto realizó recientemente una comparación de datos económicos, entre 1979 y 1993 (años de vigencia de la anterior Constitución) y entre 1993 y 2019: “La tabla (ver abajo) nos muestra los resultados de ambas cartas políticas, la de 1979 y la de 1993. Con la Constitución actual crecimos 27 veces más, la inversión creció 7 veces más, y las exportaciones 100 veces más. Con la Constitución de 1993, la inflación fue 56 veces menor, y la deuda pública y los intereses de dichas deudas se redujeron a menos de la mitad. Finalmente pobreza y pobreza extrema cayeron muchísimo. Esto significó que más de 6.4 y 2.2 millones de peruanos tuvieran más trabajo, estabilidad, seguridad y tranquilidad en sus hogares. Así de claro”<sup>6</sup>.

### Constitución de 1979 y Constitución de 1993

Ámbito	Variable	1979-1993	1993-2019
Económicas	Crecimiento	0.2%	4.8%
	Inversión	0.6%	4.3%
	Inversión privada	0.5%	4.5%
	Exportaciones	0.1%	5.2%
	Importaciones	2.3%	4.7%
Sociales	Riqueza(PBI per cápita)	\$968	\$6,940
	Pobreza	58%	20%
	Pobreza extrema	19%	3%
Monetarias	Inflación	253.4%	4.5%
	Déficit fiscal (%PBI)	-5.3%	-1.0%
	Deuda pública (%PBI)	60%	25%

Fuente: Asociación Contribuyentes por Respeto

## 1.2. Constitución y política

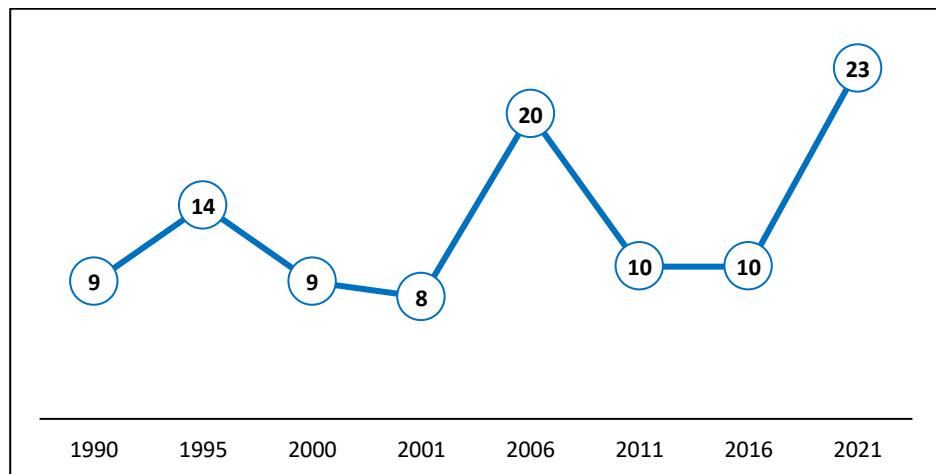
Las reformas de las instituciones políticas de la Constitución de 1993 no han tenido igual suerte que las instituciones económicas. Por algo se ha sostenido a lo largo de estas últimas décadas que la economía y la política han ido por “cuerdas separadas”.

Uno de los principales factores de debilidad institucional ha sido la eliminación de la bicameralidad. La existencia de una sola Cámara en el Parlamento ha resultado en una convivencia eventualmente conflictiva entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Ello se hizo particularmente agudo al momento de aplicarse prerrogativas extremas como la “cuestión de confianza” y la “vacancia presidencial”, asimismo, el sistema de elección de los congresistas realizado en distritos electorales excesivamente amplios, ha generado una crisis de representación.

Por otro lado, el sistema electoral ha debilitado a los partidos políticos y el debate de ideas. La fragmentación partidaria agravada por el voto preferencial, ha llevado a propuestas cada vez más cortoplacistas y populistas. Con alguna excepción, todos los presidentes elegidos desde 1990 han sido caudillos de un partido que en la práctica ha desaparecido después del siguiente proceso electoral. Como resultado, para el 2021, tenemos más de veinte candidatos presidenciales, la mayoría afiliados con prisa a sus partidos en último momento. La predominancia de movimientos de corte subnacional en las Elecciones Regionales y Municipales ha sido también un factor de debilidad de los partidos

<sup>6</sup> Tu contribuyes, diario Perú 21, 25 de noviembre de 2020, p. 9.

### Número de partidos políticos en las últimas elecciones presidenciales



Elaboración propia

Fuente: INFOGOB – Observatorio para la gobernabilidad

Finalmente, los cambios realizados en el fragor de los debates políticos coyunturales han debilitado aún más la institucionalidad política. La prohibición de reelección inmediata de Alcaldes, Gobernadores y Congresistas desincentiva la generación de una clase política con experiencia, motivada de forma legítima a ejercer bien sus funciones con la finalidad de ser votada en la siguiente elección. La alta rotación de los funcionarios públicos es otro de los vicios de estas disposiciones adoptadas por factores emocionales en contraste con lo racional.

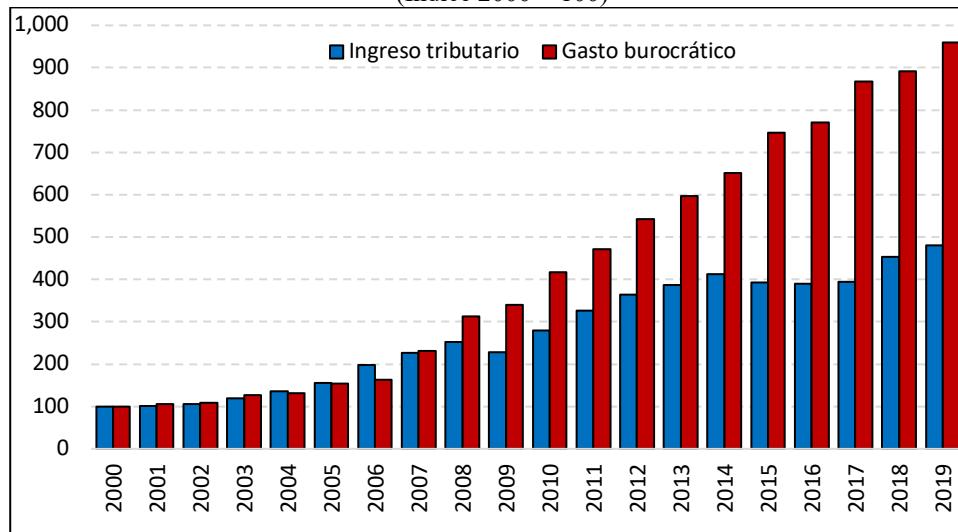
En suma, los sistemas partidario, electoral y político han incentivado cada vez más el caudillismo y el populismo, para no hablar de la corrupción.

#### 1.3. Instituciones deterioradas

Las instituciones económicas relacionadas con la estabilidad monetaria y la apertura al mundo, son las que más han resistido. No obstante, con el tiempo, la solvencia financiera que ha ido logrando el Estado no se ha traducido en mejores servicios públicos. En realidad, los sucesivos gobiernos han incrementado la burocracia más que proporcionalmente en relación al presupuesto público. Como se ha señalado recientemente, “la recaudación tributaria aumentó cinco veces entre el año 2000 y 2019. La burocracia administrativa del Estado creció casi diez veces en el mismo periodo. La burocracia estatal está absorbiendo cada vez más recursos públicos, en desmedro de inversiones en infraestructura y servicios públicos como educación, salud, seguridad y justicia.”<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Manuel Romero Caro, publicado en twitter el 2 de julio de 2020.

### Gasto en planilla vs Ingreso Tributario del Gobierno Central, 2010 – 2019 (Indice 2000 = 100)



Elaboración propia

Fuente: SUNAT, MEF

Ideal hubiese sido que el crecimiento de los empleados públicos redunde en más y mejores servicios públicos, lamentablemente ha sucedido todo lo contrario para muchos de los servicios públicos. No se han mostrado mejoras en forma proporcional al crecimiento de la burocracia. La inversión en infraestructura ha sido mal planificada. La corrupción ha sesgado de manera negativa la asignación de recursos. El sistema de inversión pública ha colapsado al punto que el Estado ha tenido que recurrir a legislaciones foráneas -mediante un convenio Gobierno a Gobierno- para atender proyectos impostergables como el de los Juegos Panamericanos en 2019. Los trámites para otorgar permisos y licencias a todo nivel (nacional, regional y municipal) se han ido incrementando, haciendo cada vez más costosa la formalidad y engoroso el desarrollo empresarial.

Resulta fundamental hacer una reingeniería profunda del aparato público junto con un análisis de impacto regulatorio de todas las normas existentes y por venir -a fin de derogar las contraproducentes-, para que sus servidores pongan por delante la atención al ciudadano, en particular la de los más vulnerables, y faciliten el desarrollo empresarial a todo nivel.

#### 1.4. Informalidad y leyes que no se cumplen

Uno de los aspectos más notorios del deterioro institucional del país, es la informalidad. Poco más del 70% de la Población Económicamente Activa (PEA) es informal, es decir, trabaja a cambio de un sueldo o un ingreso independiente, sin cotizar al seguro social, ahorrar para su jubilación ni pagar el impuesto a la renta.

El costo de esta realidad se hizo notar con claridad durante la paralización de actividades por la pandemia. En los países en los que predomina el empleo formal, se tomaron disposiciones a fin de ayudar a la fuerza laboral a través de sus empleadores, pero en el caso peruano no existía la manera de transferir ingresos a la mayoría que vive “al día” y no tenía cuenta bancaria, ni forma de subsistir a través de una inexistente planilla laboral.

El caos del desarrollo urbano y tráfico de terrenos es parte de dicha informalidad, que evidencia un ordenamiento legal que no logra definir de manera eficiente los derechos de propiedad. La informalidad predominante en el transporte público perjudica a la mayoría de ciudadanos y al medio ambiente, además de ser un peligro permanente debido a las condiciones de inseguridad en la que se movilizan los vehículos.



Tanta es la informalidad en el Perú, que incluso las instituciones públicas no respetan la ley de forma unánime. Las leyes laborales, a modo de ejemplo, son incumplidas por muchas instituciones públicas sin que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) intervenga, como lo hace en algunas empresas formales para exigir que todos sus trabajadores estén en planilla. Sucede también que existen reglamentos que a pesar de contradecir leyes se aplican, como es el caso de la exigencia de ciertos registros sanitarios por la Dirección General de Salud (Digesa) contraviniendo un Decreto Legislativo<sup>8</sup>.

También es parte de la ilegalidad que se impida el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y con licencia ambiental, potencialmente generadores de empleo, divisas e impuestos para el erario nacional, utilizando la violencia y en abierto desacato a la autoridad pública y al estado de derecho, así como la extracción de recursos naturales de manera informal, sin respetar el cuidado del medio ambiente y dañando nuestro patrimonio cultural y nuestras reservas ecológicas.

No cabe duda que para combatir la informalidad y la ilegalidad hay que derogar o cambiar leyes que no están adaptadas a nuestra realidad social, y fortalecer los mecanismos de control y sanción de aquellas leyes que deberían cambiar o que no se cumplen.

## 2. La Misión de transformar el Perú

La misión de APP para gobernar el país entre 2021 y 2026 se sitúa en el contexto del espacio-tiempo histórico de la realidad peruana. Consiste en transformar las instituciones públicas del Perú y las normas que rigen nuestra convivencia social, con el objetivo último de contribuir con el bienestar de los ciudadanos, en especial de los más vulnerables.

Las instituciones políticas y las leyes, empezando por la Constitución en sus aspectos relacionados con la organización política, deben transformarse para que los ciudadanos estén mejor representados por sus autoridades. La institucionalidad económica debe fortalecerse para generar un entorno favorable, menos costoso para el desarrollo de la inversión privada y el emprendimiento. Las organizaciones del Estado deben transformarse para que los recursos públicos recabados a través de los impuestos, sirvan para brindar los mejores servicios posibles de salud, educación, agua y saneamiento, transporte, energía. Además, el Estado debe mejorar sustancialmente su capacidad de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y cuidado activo del medio ambiente y del acervo cultural de la Nación.

El lema “La Revolución para el Progreso Popular” de APP significa, en suma, poner de una vez por todas al Estado al servicio del ciudadano y de su progreso en libertad.

---

<sup>8</sup> Ver el libro de Jorge Lazarte, “Burocracia”, Asociación de Eliminación de Barreras Burocráticas – ADEB, 2019.

### III. REVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA

#### 1. Fortalecimiento del sistema político y electoral

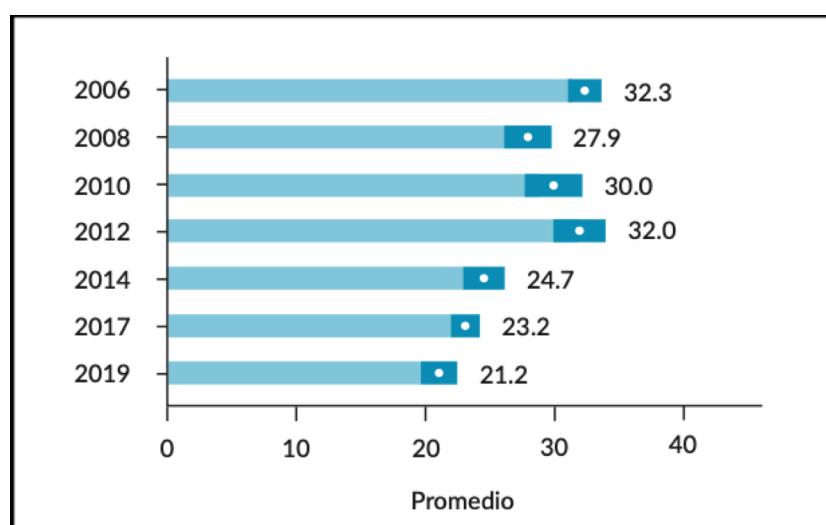
##### Diagnóstico general

Las movilizaciones de noviembre contra la decisión del Congreso de vacar la presidencia de la República expresaron en esencia el repudio a un sistema político disfuncional, fue una demanda implícita por una profunda reforma política.

Los ciudadanos no se sienten representados en el Parlamento. Durante los días más agudos de crispación ciudadana, un 70% de peruanos afirmó no sentirse nada<sup>9</sup> representado por el Congreso de la República (IEP, 2020). Esta separación entre la ciudadanía y la representación nacional cuyo origen se remonta al voto ciudadano, es una consistente evidencia de la necesidad de reformar el sistema electoral congresal.

A la situación anterior se añade la inexistencia de un sistema de partidos políticos institucionalizado, caracterizado por contar con muchas organizaciones partidistas denominadas “vientes de alquiler” y partidos que, aunque relativamente organizados, no atraen a los mejores ciudadanos ni incentivan su participación en política debido a las altas tasas de desconfianza. Según el Barómetro de las Américas (2018/2019)<sup>10</sup> la ciudadanía solo confía un 21.2% en las organizaciones partidistas. Cabe resaltar que este es el porcentaje más bajo desde el año 2006.

**Perú: confianza en los partidos políticos**



Fuente: Barómetro de las Américas

Por último, el sistema no genera condiciones óptimas para la gobernabilidad: los presidentes, por lo general, no tienen mayoría en el Congreso y les resulta difícil aprobar las leyes que resultan necesarias para ejecutar su plan de gobierno o sufren directamente la confrontación del Parlamento a través del uso de los mecanismos de control político, lo que en situaciones extremas puede derivar en la interrupción de los períodos presidenciales y/o congresales.

<sup>9</sup> Informe de Opinión realizado por el Instituto de Estudios Peruanos durante el mes de Noviembre: <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/11/Informe-Especial-IEP-OP-Noviembre-2020-v2.pdf>

<sup>10</sup> Informe elaborado por USAID, Vanderbilt, LAPOP y el Instituto de Estudios Peruanos disponible en: <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/08/Cultura-pol%C3%ADtica-de-la-democracia-en-Per%C3%BA-y-en-las-Am%C3%A9ricas-2019.-Informe-1.pdf>



## 1.1.Objetivos estratégicos

De las situaciones antes descritas se desprende la necesidad de reformas en tres grandes campos que amerita tres grandes objetivos:

**Objetivo estratégico 1:** Mejorar la representación democrática cambiando el sistema de elección congresal.

**Objetivo estratégico 2:** Fortalecer a los partidos políticos mediante normas que incentiven su permanencia en el tiempo, alcance nacional e identificación con postulados sobre formas de gobernar dentro del cauce democrático y de respeto al estado de derecho.

**Objetivo estratégico 3:** Mejorar la relación de balance entre poderes del Estado, en particular entre el Ejecutivo y el Legislativo, fortaleciendo la capacidad de lograr la estabilidad política e institucional en cada quinquenio de gobierno.

### 1.1.1. La representación

Durante la crisis de noviembre de 2020, entró en crisis la democracia representativa, la relación de la ciudadanía con el Congreso. El avance del populismo contra la democracia liberal y representativa es hoy una tendencia global, en la medida que las democracias ya no son capaces de responder a las expectativas de los ciudadanos.

En nuestro país se da una paradoja: por una parte, los electores votan a los partidos que los gobiernan, pero, en modo simultáneo, manifiestan su rechazo, desconfianza crítica y distanciamiento con organizaciones partidistas ¿cómo resolver esta “paradoja”?

**Objetivo estratégico 1 : Mejorar la representación democrática cambiando el sistema de elección congresal**

#### • Distritos electorales uninominales y eliminación del voto preferencial

Para competir con las redes o -mejor aún- usarlas a favor de la democracia representativa, es indispensable que los distritos electorales sean más pequeños a fin de que pueda existir una relación directa y personal entre los ciudadanos y sus representantes, de modo tal que incluso el parlamentario pueda usar las redes para establecer comunicación directa con sus electores. Es decir, poner las redes al servicio de la democracia representativa y no en competencia con ella<sup>11</sup>.

Los distritos electorales pequeños permiten establecer una conexión, una comunicación directa y personal entre el representante y sus representados. La democracia se enraíza y el Congreso adquiere más legitimidad.

Una segunda ventaja es que permiten eliminar el nocivo voto preferencial que, en distritos electorales amplios, debilita a los partidos políticos, ya que genera una competencia fratricida entre candidatos de un mismo partido.

También permite al elector escoger de mejor forma a su representante porque compiten un número mucho menor de candidatos.

Otro beneficio de los distritos pequeños es que por ingeniería política llevan a reducir el número de partidos ya que incentivan su aglutinación<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Ver Jaime de Althaus, “Bajar barreras de entrada a partidos ligeros pero con think tanks”, Lampadía: <https://www.lampadia.com/analisis/politica/bajar-barreras-de-entrada-a-partidos-ligeros-pero-con-think-tanks/>; y Jaime de Althaus: “¿Cómo recuperar la democracia representativa y los partidos?”, El Comercio, 5 de julio de 2019

<sup>12</sup> Sobre las ventajas de los distritos uninominales o binominales ver: José Luis Sardón, La Constitución Incompleta, Instituto Apoyo, 1999.

Y para una visión crítica: Nohlen, Dieter: Sistemas Electorales y Partidos Políticos, FCE, 2002



- **Indicador**

Aprobación de Reforma Constitucional que instaure la representación con distritos electorales más reducidos (uninominales)

- **Meta**

- Aumentar al 2026 el nivel de confianza en el congreso de la República del 20.9% al 40%<sup>13</sup>.

### 1.1.2. Los partidos políticos

Lo que tuvimos con las marchas de noviembre de 2020 fue la emergencia política de una nueva generación con valores y demandas que podemos llamar post materialistas. Un país que venía progresando de manera sostenida desde los 90, pero que veía como ese progreso se estancaba y era amenazado por una lucha política sin cuartel desde el 2016 que además estuvo acompañado de graves escándalos de corrupción como telón de fondo<sup>14</sup>. La denominada *Generación del bicentenario* es la que veía como el horizonte se oscurece en medio de la inestabilidad política y la corrupción generalizada, con el agravante de una aguda sensación angustiosa de pérdida de seguridad económica<sup>15</sup>.

En suma, lo que tenemos es un acumulado de demandas, por el estado de derecho, por el debido proceso, por la conducta honesta, por una política limpia. Se trata de un sentimiento de defensa de la democracia liberal o constitucional, en cuanto ella significa limitación al poder arbitrario. Una demanda por un orden político que funcione y con políticos honestos y serios que amerita una reforma política profunda ¿cómo canalizarla? Fortaleciendo los partidos políticos.

El problema es que en las democracias en general, los partidos políticos han perdido capacidad de atracción y han dejado de cumplir con sus funciones<sup>16</sup>. De acuerdo con el Barómetro de las Américas, solo un 21.2% de los peruanos confían en los partidos políticos como instituciones generales. Asimismo, un 62% de ciudadanos no simpatiza con ninguna agrupación política y se define como “independiente” (Ipsos, 2020).

Es importante precisar lo necesario que resulta un diagnóstico verídico que permita evidenciar el estado actual de los partidos para legislar sobre la materia de manera realista.

### **Objetivo estratégico 1 : Fortalecer los partidos políticos**

- **Bajar barreras de entrada y subir las de permanencia**

En ese sentido, fue apropiada la propuesta remitida por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)<sup>17</sup> que planteó como requisitos para la inscripción de un partido reemplazar las firmas de adherentes por firmas de afiliados o militantes con un mínimo de 0.075% del padrón electoral, así como la no obligatoriedad de tener comités partidarios físicos.

Durante el debate y la socialización de las propuestas, el Congreso subió el requisito de afiliados al 0.1% del padrón y mantuvo la obligación de tener locales partidarios en 20 departamentos y al menos 70 provincias, desvirtuando así la intención inicial de la propuesta. Nuestra propuesta es retornar a la sugerencia original de la CANRP.

<sup>13</sup> Ver: Barómetro de las Américas (2018/2019)

<sup>14</sup> Ver: “La democracia representativa debe ser reformada”, EDITORIAL DE LAMPADIA, Jaime de Althaus

<sup>15</sup> Idem

<sup>16</sup> Sobre partidos en general ver: Giovanni Sartori: Partidos y Sistema de Partidos, Madrid, Alianza Editorial, 1997; y Maurice Duverger: Les Partis Politiques, 1954, París: Colin

<sup>17</sup> Op. Cit.



- **Think tanks (Centros de pensamiento) por impuestos**

A pesar del declive en su funcionalidad, los partidos no han perdido y conservan de modo exclusivo la función de ser el vehículo para acceder al poder político por la vía electoral. Para llegar a la presidencia o al Congreso de la República, se requiere formar parte o ser presentado por un partido político.

Por más seguidores que posean, una universidad, un *think tank* o portal, un gremio empresarial o un líder de opinión, no están facultados para presentar candidatos a cargos de elección popular como lo son la presidencia y el Congreso de la República. Las entidades antes mencionadas o personas que las integran tendrían que formar un partido o inscribirse en uno si desean participar de la competencia electoral.

Los partidos podrían recuperar parte de la función de orientación y formación de la opinión pública si estuviesen asociados a *think tanks* o centros de investigación. Esto a través de la fórmula de Partidos por Impuestos<sup>18</sup>, para que las empresas puedan contribuir con parte de sus impuestos a *think tanks* en uno o varios partidos. De esa forma los partidos se pueden convertir en centros de estudios de la realidad nacional con capacidad de propuesta y elaboración de buenos planes gubernamentales que no den cabida a la improvisación.

- **Democracia interna: derogación de las PASO**

La democracia interna ha sido un eje importante del proceso de Reforma Política de los últimos años, como una forma de incentivar la participación de los ciudadanos en igualdad de posibilidades al interior de los partidos políticos, así como para asegurar la existencia de reglas internas de elección que garanticen resultados justos y democráticos.

Lo que propuso la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política y aprobó el Congreso fueron las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) que no llegaron a aplicarse en el presente proceso electoral debido a la pandemia, sin embargo, corresponde preguntarse si esa es la mejor fórmula posible para reformar las reglas de democracia interna en nuestro país.

Ian Shapiro y Frances MacCall<sup>19</sup> sostienen que las reformas que buscan la democratización de los partidos debilitan la capacidad de los partidos y sus líderes de conducir campañas y proponer programas de gobierno coherentes. Un partido demasiado “democrático” en el sentido de acoger sin segregación personas y propuestas de todo tipo, puede terminar dominado por diversos intereses particulares o de grupo trabando la necesidad de una propuesta programática de carácter transversal que atienda al interés general.

La Comisión de Alto Nivel propuso las PASO para resolver el problema de que los partidos “... tienden a presentar candidatos no idóneos. Lo que suele ocurrir es que los cargos de elección popular se mercantilizan: en otros casos, se deciden de manera arbitraria, autoritaria o improvisada por las dirigencias, en elecciones no observadas. El resultado de todo esto es que los partidos y las organizaciones políticas regionales terminan colocando en cargos de representación a personajes que no tienen fuertes vínculos con el partido, sin mayor trayectoria partidaria o pública, lo que se expresa en malas gestiones, en la desatención del vínculo representativo y en la proliferación de conductas oportunistas y particularistas<sup>20</sup>.“

Desde nuestro punto de vista, dichos problemas no se solucionan con las PASO. Consideramos que tenderían a resolverse con el cambio de paradigma hacia partidos que se inscriben con militantes y que estos deban integrar en un 80% las listas, con reglas duras de permanencia, con financiamiento público y con la posibilidad de tener *think tanks* o centros de pensamiento.

Debe considerarse la posibilidad de restablecer de forma permanente el sistema de elección interna según lo que determinan los estatutos partidarios (por delegados, elección universal de los afiliados, primarias abiertas).

<sup>18</sup> Carlos Meléndez: “Partidos por Impuestos (4)”, El Comercio, 1 de octubre 2016. Como es de conocimiento público, está vigente en el Perú la Ley N° 29230, conocida también como “Ley de Obras por Impuestos”, que permite que las empresas ejecuten obras públicas recibiendo a cambio Certificados de Inversión negociables que sirven al 100% para el pago de impuesto a la renta.

<sup>19</sup> Frances McCall Rosenbluth & Ian Shapiro: Responsible Parties. Saving Democracy From Itself, Yale University Press, 2018

<sup>20</sup> Informe... p. 27



### • Financiamiento transparente

Los partidos políticos deben tener recursos para garantizar su funcionamiento. De acuerdo con la ley 28094 “Ley de Organizaciones Políticas”, “el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso”. Así, aquellos partidos políticos que están en el Congreso reciben un pequeño fondo de financiamiento público directo, sin embargo sus gastos solo pueden solventar actividades de formación, capacitación, investigación, compra y funcionamiento de locales, realización de encuestas, desarrollo de sistemas informáticos o herramientas digitales en los procesos electorales.

La normativa implementada apoya el argumento de que los partidos políticos necesitan recursos para funcionar, sin embargo, mediante la ley 30689 del 11 de noviembre del 2017, acaso como reacción a las revelaciones del escándalo Lava Jato, se prohibió que las empresas formales (personas jurídicas con fines de lucro) pudieran hacer aportaciones a los partidos políticos, dentro y fuera de campaña electoral.

Con las restricciones del Financiamiento Público Directo en monto y destinos, la única posible fuente de ingresos de los partidos para financiar sus actividades electorales proviene de los aportes de sus militantes -práctica poco realizada en el Perú-, o de los ciudadanos, que solo podrán donar hasta un límite máximo de 120 UIT (498,000 soles) por año, una cantidad muy pequeña. Asimismo, serán pocos los ciudadanos que se vean incentivados a realizar donaciones de dinero a campañas electorales luego de que todos los aportantes a las últimas campañas de Keiko Fujimori, Alan García y Ollanta Humala hayan sido asociados al “crimen organizado” por la Fiscalía.

También existe prohibición de realizar publicidad partidaria contratada de forma privada en televisión y radio, si bien esto abaratará las campañas electorales, muchos partidos tendrían incentivos para recurrir a fuentes ilícitas, tales como el narcotráfico, la tala ilegal, la minería ilegal e incluso a las mafias de usurpadores, extorsionistas y proveedores, organizaciones que siempre están ansiosas por conseguir protección y convalidación estatal para sus actividades.

Se puede avizorar que este fenómeno se presentará en proporciones masivas e incontrolables en las Elecciones Regionales y Municipales correspondientes al año 2022, pues “en ellas podrían triunfar fácilmente los candidatos del narcotráfico y de las demás redes ilícitas, porque los candidatos limpios carecerán de financiamiento. Muchos gobiernos regionales y locales podrían caer en manos de asaltantes y mafiosos, por lo tanto, debe autorizarse a las empresas a donar montos –incluso mayores a los establecidos en esta ley- para las campañas electorales de manera transparente y pública. La donación incluso debería ser reconocida como gasto por el fisco, a fin de facilitar su ocurrencia. Si la donación es pública, los ojos de la ciudadanía y de los órganos de control del Estado estarán abiertos para ver si hay algún tipo de favoritismo para la empresa aportante”<sup>21</sup>.

### Indicadores

- Modificación de la Ley de Organizaciones Políticas que establezca como requisitos de inscripción de partidos políticos únicamente la acreditación de 0,075% de afiliados y plantee la derogación de la aplicación de las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias restaurando mecanismo de selección de candidatos anterior a dicha reforma.
- Modificación de Ley de Organizaciones Políticas que establece creación de Centros de Pensamiento Partidarios que serán financiados por impuestos.

<sup>21</sup> Jaime de Althaus: “Gobiernos regionales y locales serán tomados por las mafias”, Lampadia, 7-3-2018 <https://www.lampadia.com/analisis/politica/gobiernos-regionales-y-locales-seran-tomados-por-las-mafias/>



- Modificación de Ley de Organizaciones Políticas a fin de que faculte aporte de personas jurídicas a campañas electorales a través de donaciones transparentadas.

### **Meta**

- Aumentar al 2026 el nivel de confianza en los partidos políticos de 21.2%<sup>22</sup> a 40%.

#### **1.1.3. Gobernabilidad**

El Congreso unicameral puede ser útil para aprobar leyes rápidamente si es que el Ejecutivo posee mayoría, pero dado que los gobiernos usualmente carecen de ella, la Cámara Única puede abusar de su poder, aprobar leyes inconvenientes, censurar ministros y gabinetes e incluso declarar la vacancia del presidente sin mayor análisis o reflexión. Es necesario contar con un Congreso dotado de mayores instancias y controles internos y un sistema de relaciones entre poderes menos propenso a la confrontación, procurando que el Poder Ejecutivo tenga mayoría absoluta o relativa en el Parlamento y diseñando mejor los mecanismos de salida de los impasses o crisis política que se pudieran presentar<sup>23</sup>.

**Objetivo estratégico 1 : Mejorar la relación de balance entre poderes del Estado, en particular entre el Ejecutivo y el Legislativo, fortaleciendo la estabilidad política y a los gobiernos regionales y locales**

#### **Senado de la República**

La Cámara de Senadores puede ser elegida en distritos electorales similares a los de la Cámara Única actual (con la excepción de Lima que podría dividirse en cuatro distritos electorales), lo que permitiría rescatar para la política a personas muy calificadas de los distintos sectores de la sociedad y permitiría además moderar la tendencia del sistema de distritos pequeños uninominales propuestos para la Cámara de Diputados.

La propuesta final es una Cámara de senadores integrada por 60 miembros elegidos en distrito nacional único y una Cámara de diputados integrada por 120 diputados elegidos en entre 120 distritos uninominales.

Se critica que con este número de Representantes, tendríamos una de las relaciones congresista–población más alta de América Latina, donde cada diputado representa a un número mayor de ciudadanos.

En Estados Unidos, una democracia mucho más asentada y desarrollada que la nuestra, cada congresista representa a una cantidad de electores mucho mayor que en nuestro país. La Cámara de Representantes tiene 435 parlamentarios y hay 231 millones de electores, lo que significa 531,000 electores por representante. En el Perú tenemos más de 25 millones de electores y tendríamos 120 diputados, lo que da una relación de 208,333 electores por diputados, una cantidad menor respecto a Estados Unidos<sup>24</sup>.

En Estados Unidos los distritos electorales para elegir la Cámara Baja son uninominales (se elige a un representante por distrito), lo que hace que la cantidad de personas representadas esté perfectamente acotada. Cuando se afirma que un congresista norteamericano representa a 531,000 electores, representa realmente a esos 531,000 (esa cantidad es un promedio). Para nuestro caso la afirmación no es exacta, porque al ser los distritos electorales plurinominales, cada congresista en realidad representa a una

<sup>22</sup> Ver: Barómetro de las Américas (2018/2019)

<sup>23</sup> Como lo señalaba Karl Loewenstein en su libro “Teoría de la Constitución”.

<sup>24</sup> Ver Jaime de Althaus: “Las falacias en torno al número de congresistas”, Lampadía 17/09/2018, <https://www.lampadia.com/analisis/politica/las-falacias-en-torno-al-numero-de-congresistas/>



cantidad mucho mayor. Si nos vamos al extremo, tendremos que un congresista por Lima Metropolitana (uno de los 36, ahora 33) representa a 7'400,000 electores.<sup>25</sup>

Queda claro que pasar de un sistema electoral plurinominal a uno uninominal para la futura Cámara de Diputados ayudaría a mejorar la relación de representación, porque ayuda a acotar mejor, a reducir la cantidad efectiva de ciudadanos que cada congresista representa. Si se dividiera Lima Metropolitana en 22 distritos uninominales, cada diputado representará de manera efectiva a 194,000 electores, no a más de 7 millones.

- **Asesores técnicos por bancada y Oficina de Estudios del congreso**

La existencia de un Senado permitirá mejorar la calidad de las leyes, pero también resulta indispensable introducir mayores filtros en las leyes y establecer su costo-beneficio. La obligación de incluir un acápite en los dictámenes que analice el costo-beneficio de las leyes propuestas, ha resultado “un saludo a la bandera”, éste no se realiza a cabalidad. Para lograr este propósito sin cargar de gastos al Congreso, se propone:

- Reducir los asesores de congresistas para fortalecer a los asesores por bancada.
- Crear la Oficina de Estudios del congreso. Los informes sobre los proyectos de ley que produzca esta oficina son vinculantes y de carácter público.

- **Primer Ministro: Jefe de Gobierno**

El sistema político francés es efectivamente el único presidencialismo que ha incorporado de manera eficiente elementos del parlamentarismo para resolver el problema de la gobernabilidad. Allí el Primer Ministro es jefe de gobierno, no solo un coordinador de la labor de los ministros. Dirige las acciones de gobierno dentro de un esquema relativamente flexible en el que de todas maneras el Presidente nombra al Primer Ministro y a los demás Ministros a pedido de éste. Es jefe de las Fuerzas Armadas y juega un papel importante en política exterior, promulga las leyes y firma las ordenanzas y los decretos discutidos en Consejo de Ministros y nombra los cargos civiles y militares del Estado. Además, puede recurrir al Tribunal Constitucional para consultar la constitucionalidad de una ley antes de su promulgación. También puede indultar.

La Constitución francesa<sup>26</sup> precisa los temas sobre los que puede legislar el Parlamento, que son los relativos a derechos y garantías fundamentales, políticas generales, leyes orgánicas y otros temas de carácter general. El ámbito de autonomía legislativa del Poder Ejecutivo es bastante amplio.

El Presidente puede disolver la Asamblea Nacional sin expresión de causa por una sola vez, para buscar una nueva mayoría, a fin de solucionar crisis políticas (ello puede generar la figura de la cohabitación de ser necesario). En el caso de Perú podría permitirse esto solo hasta el último año de mandato presidencial. Esto es más práctico y expeditivo que la fórmula actual de la Constitución peruana, que supedita la disolución del Congreso a que se haya censurado antes a los gabinetes ministeriales, cuyo efecto es que la crisis y confrontación pueda tomar mucho tiempo y se pierde continuidad administrativa y capital ejecutivo al cambiar de consejo de ministros de modo frecuente.

La propuesta de APP es la adopción de estas instituciones, así como el mantenimiento de la vacancia por permanente incapacidad moral con el texto actual, a fin de que pueda servir como válvula de escape ante una crisis política o ante la revelación de corrupción o grave inconducta por parte del supremo mandatario.

- **Eliminación del voto de investidura**

El artículo 130 de la Constitución obliga al flamante Presidente del Consejo de Ministros a plantear cuestión de confianza sobre su programa de gobierno. En realidad, carece de sentido que el Ejecutivo, que ha sido elegido con un determinado programa tenga que ponerlo al voto en el Congreso, realizarlo puede ser fuente de inestabilidad. Deberá

<sup>25</sup> Idem

<sup>26</sup> Leer la Constitución francesa en: [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)



modificarse el mencionado artículo constitucional eliminando la disposición que obliga a plantear cuestión de confianza sobre la política general del gobierno, pero mantener la obligación de presentarse ante el Congreso a exponerla.

Esto no implica que luego el Congreso no pueda plantear moción de censura al Consejo de Ministros o al Presidente del Consejo de Ministros, si así lo deciden los diputados.

- **Poder de veto del Ejecutivo**

En nuestra Constitución, el presidente de la República carece de poder de veto porque el Congreso puede insistir en el proceso de una ley observada por el Poder Ejecutivo solo con la mitad más uno del número legal de miembros. En la mayor parte de las democracias latinoamericanas la insistencia se aprueba con los 2/3 o los 4/5 del número de miembros del Parlamento, como puede verse en el siguiente cuadro:

País	Mayoría para insistencia
Argentina	2/3 de los miembros de cada cámara
Chile	2/3 de los miembros presentes de cada cámara
Colombia	1/2 más 1 de los miembros de cada cámara
Costa Rica	2/3 de los miembros del congreso
México	2/3 de los miembros de ambas cámaras
Uruguay	3/5 de los miembros de ambas cámaras

Fuente: Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política

Nuestra propuesta es elevar a 2/3 del número legal de miembros de la Cámara de Diputados para insistir ante una ley observada por el Senado e igualmente a 2/3 del número legal de miembros de ambas Cámaras para insistir en una Ley observada por el Poder Ejecutivo.

- **Fortalecer descentralización**

Durante los gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García se transfirieron a los gobiernos regionales y locales todas las funciones establecidas en la ley de descentralización, sin preparar a estos gobiernos sub-nacionales en capacidades y sin delimitar con precisión competencias entre los tres niveles de gobierno. Ello afectó la calidad de la gestión pública regional y local, y limitó la autoridad y rectoría del gobierno central en servicios clave. En síntesis, se afectó el carácter unitario del gobierno establecido en la Constitución.

Resulta indispensable redistribuir las competencias entre los tres niveles de gobierno luego de un estudio de la cadena de valor de cada servicio o función, y afirmar la capacidad central de decisión y control en áreas estratégicas (concesiones forestales, minería artesanal y pesca) y la capacidad de retracción temporal de funciones cuando un servicio público se ve seriamente afectado<sup>27</sup>.

En suma, proponemos una reorganización de la relación entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales, bajo dos principios: i) Organización matricial con los sectores del Ejecutivo con mayor presencia técnica en las regiones ii) Otorgamiento de funciones específicas a las alcaldías provinciales y regionales.

### Indicadores

- Reforma constitucional que establece Sistema Bicameral conformada por Cámara de Senadores y Diputados elegidos mediante distritos pequeños uninominales (diputados) y distritos regionales (senadores).
- Reforma constitucional que modifica figura del Primer Ministro y le atribuye la Jefatura de Gobierno y más competencias.

<sup>27</sup> Ver: Estudio del proceso de descentralización en el Perú, Contraloría General de la República, Apoyo Consultoría, PNUD, 2014. Y Jaime de Althaus: La Promesa de la Democracia, Planeta, 2011



- Ley que crea la Oficina de Estudios del Congreso que actuará de soporte y brindará sustento técnico a proyectos de ley.
- Reforma constitucional que plantea eliminación de efecto Cuestión de confianza en voto de investidura.
- Reforma constitucional que plantea elevar a 2/3 el número legal de votos parlamentarios para la insistencia de una ley observada.
- Ley que modifica proceso de descentralización y redistribuye las competencias en los 3 niveles de gobierno.



## 2. Reforma del Sistema de Justicia

### Diagnóstico general

El objetivo de la reforma del sistema judicial es acelerar el paso de organizaciones todavía en alguna medida patrimonialistas, gobernadas por redes internas de poder, organizaciones basadas en relaciones personales de amistad, promoción, compadrazgo o parentesco, que eventualmente se convierten en redes de corrupción. El objetivo es lograr estructuras basadas en un orden interno meritocrático asegurado por evaluaciones de desempeño y orientado al cumplimiento de metas y resultados.<sup>28</sup>

Es decir, pasar de instituciones gobernadas por intereses particulares a organizaciones públicas gobernadas en función del interés de la sociedad en su conjunto. De instituciones orientadas hacia adentro, a unas orientadas hacia afuera.

Esto es fundamental para que los mejores alumnos de las universidades se animen a ingresar al sistema judicial, para lo que habría que tener una Academia de la Magistratura de primer nivel, como paso previo a su designación por la Junta Nacional de Justicia.

De Althaus<sup>29</sup> señala que es inadmisible que no haya un sistema de justicia penal que pueda castigar a penas cortas en carceletas locales o municipales a delincuentes menores, dejándolos siempre libres para que sigan asaltando o agrediendo. Esta es la razón por la que tenemos la más alta victimización de las Américas. Son instituciones desconectadas de la demanda real, orientadas hacia adentro, no hacia afuera, pero que, como veremos, están empezando a cambiar.

No debemos olvidar, sin embargo, que algunos cambios se han producido, como la implantación del Nuevo Código Procesal Penal de inspiración sajona, basado en la oralidad y en la posición del juez como el magistrado que escucha a las dos partes –a la acusación y a la defensa– y luego se pronuncia. Este nuevo modelo procesal, mucho más expeditivo y transparente que el anterior, menos vulnerable a la corrupción y a la “leguleyada”, se empezó a difundir en varios países de Latinoamérica desde los 80. Llegó al Perú tempranamente en los 90 y se plasmó en el código procesal penal de 1991, pero nunca llegó a ser aplicado precisamente por resistencias de un *status quo*.

Recién en el 2004, luego de que la mayor parte de los países de Latinoamérica ya lo habían adoptado, se promulgó el Decreto Legislativo 957 que aprobó el nuevo Código Procesal Penal (NCPP), que fue puesto en marcha paulatinamente a partir del 2006 y que recién acaba de terminar de ser implementado.

La reforma judicial emprendida por el gobierno que termina logró algunos cambios positivos. El principal de ellos ha sido la creación de la Junta Nacional de Justicia con una composición superior a la que tenía el feneccido Consejo Nacional de la Magistratura, y con la atribución de designar a los jefes de las autoridades de control del Poder Judicial y del Ministerio Público, que ya no dependen, entonces, de ambas instituciones con lo que poseen mayor independencia política. Sin embargo, esas autoridades carecen de autonomía presupuestal y de un cuerpo de investigaciones policiales para remover la corrupción de las Cortes Superiores.

Lamentablemente, la reforma mencionada no solo no derogó la ratificación de los magistrados cada 7 años, sino que añadió una evaluación intermedia a los 3 años y medio. Estas intervenciones, que afectan la independencia de los magistrados, deberían ser sustituidas por un sistema interno de evaluación del desempeño y productividad de jueces y fiscales que determinen su ascenso o retiro, en el marco de una nueva ley de carrera judicial y de una gestión basada en evaluaciones objetivas de rendimiento, reformando la estructura de gobierno del Poder Judicial alargando el

<sup>28</sup> Ver Jaime de Althaus, *La Gran Reforma de la Seguridad y la Justicia*, Plantea, 2016

<sup>29</sup> Idem



periodo de su presidente y empoderándolo a él y a la gerencia general, transfiriéndoles funciones de la sala Plena y del Consejo Ejecutivo.

En lo jurisdiccional, resulta fundamental ir a una Corte Suprema más pequeña que deje de ser tercera instancia para dedicarse a resolver casos emblemáticos que fijen jurisprudencia obligatoria, reduciendo el espacio discrecional de los jueces, que se presta a la compra de sentencias. Lo que, a su vez, supone la reforma de las Cortes Superiores, para que puedan garantizar una buena segunda y última instancia.

En el Poder Judicial se está llevando a cabo un proyecto de digitalización de los procesos, implementando el expediente electrónico en ciertas áreas. Esto junto con la “oralización” de los procesos, debe ser extendido a todos los juzgados y áreas a modo de reducir considerablemente los tiempos, incrementar la transparencia y reducir los espacios de corrupción.

La pregunta es cómo impulsar desde el Ejecutivo la reforma del sistema judicial. Existe el Consejo Nacional para la Reforma del Sistema Judicial, creado por la Ley N° 30942 como parte de la reforma judicial, que es presidido por el presidente de la República quien, sin embargo, no lo ha convocado desde febrero del 2020.

El Presidente deberá reunirlo, definir una agenda de reformas y hacerles seguimiento. La secretaría técnica está en el ministerio de Justicia, y allí también está la Secretaría de la Comisión del NCPP, que desde un inicio monitoreó la introducción de dicho código procesal en las cortes del país, en estrecha relación con el ministerio de Economía, lo que permitió ir avanzando en un proceso de aprendizaje y mejora.

El nuevo gobierno deberá ampliar el mandato de esta Secretaría para incluir otros cambios -como la digitalización, la gestión de rendimiento y la evaluación de desempeño- en el Poder Judicial y Ministerio Público, e introducir presupuestos por resultados.

## 2.1. Objetivos estratégicos

**Objetivo estratégico 1: Lograr organizaciones basadas en un orden interno meritocrático asegurado por evaluaciones de desempeño y orientado al cumplimiento de metas y resultados**

**Objetivo estratégico 2: Modernizar y adaptar el sistema de justicia a fin de dar celeridad a procesos en cursos**

**Objetivo estratégico 3: Optimización de funcionamiento del Tribunal Constitucional**

**Objetivo estratégico 1 : Lograr organizaciones basadas en un orden interno meritocrático asegurado por evaluaciones de desempeño y orientado al cumplimiento de metas y resultados.**

### Reformas a la Corte Suprema

Nuestra propuesta, ya formulada por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) en el 2004 (no fue aceptada en ese entonces por la Corte Suprema)<sup>30</sup> pasa por una decisión del Congreso. Consiste en pasar a una Corte Suprema pequeña y de muy alto nivel dedicada a establecer jurisprudencia obligatoria a partir de casos emblemáticos. Esto es fundamental para que haya predictibilidad (y mayor calidad y celeridad) en las sentencias de los jueces de todas las instancias, lo que a su vez permite reducir el espacio para sentencias compradas. Es decir, es un instrumento contra la corrupción.

En ese sentido, consideramos que la Corte Suprema de Justicia — que actualmente cuenta con 8 Salas conformadas por cinco vocales cada una, es decir por un total de 40 vocales

<sup>30</sup> Ver también Baldo Kresalja: “La Corte suprema de justicia: rol e independencia”, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho ISBN: 978-612-4206-42-9. 2014



que ejercen facultades jurisdiccionales— debe reducirse a una sola Sala, conformada exclusivamente por vocales supremos titulares.

Ello es importante, de un lado, a fin de evitar la existencia de eventuales contradicciones entre la jurisprudencia emitida por una y otra Sala y, de otro lado, a fin de otorgar un perfil público más prominente a la Corte Suprema, similar al que ocupa actualmente el Tribunal Constitucional.

Sería conveniente, además, modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial a fin de reconocer a favor de la Corte Suprema la facultad de aplicar un *certiorari*; es decir, la posibilidad de escoger — sin expresión de causa — cuáles son los casos que resuelve.

Esta reforma permitirá transformar una Corte Suprema que actualmente resuelve cientos de miles de causas al año (la mayoría de ellas sin ninguna trascendencia) en una que emite una cantidad de sentencias mucho más razonable: por ejemplo, 200 o 300 al año. Tal situación permitirá a dicha Corte cumplir con mayor eficacia su función ordenadora y, además, garantizar que sean los vocales supremos en persona y no sus asesores quienes redactan y debatan las sentencias, tal y como ocurre en las Cortes más importantes del mundo y como corresponde en un estado de derecho.

Con toda probabilidad, esta situación contribuirá a aumentar el prestigio de la Corte y a convencer a reconocidos abogados y profesores de Derecho a considerar postulaciones a la misma.

Todo ello también servirá para incentivar que profesionales de prestigio opten por postular a ser vocales de la Corte Suprema de Justicia de la República.

#### • **Reestructuración de las Salas Superiores**

Tal como han advertido especialistas<sup>31</sup>, no será posible realizar la reforma de la Corte Suprema planteada si no se reestructuran paralelamente las Salas Superiores para que puedan constituirse en una segunda instancia confiable. Hay en ellas corrupción y algunas están tomadas por el crimen organizado, tal como reconoció en su momento el presidente de la Corte Suprema, Víctor Prado Saldarriaga<sup>32</sup>, luego que se desatara el escándalo de los llamados “Cuellos Blancos del Puerto” en la Corte Superior del Callao.

En ese sentido, se requeriría de la intervención de la Junta Nacional de Justicia (JNJ) y de las Autoridades de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público en las Cortes Superiores, con la colaboración de investigación policial dedicada, para apartar de ellas a los jueces superiores corruptos o vinculados a organizaciones criminales y atraer, a su vez, a magistrados de buen nivel, que ofrezcan las garantías necesarias para que estas Cortes puedan constituirse en últimas instancias confiables.

#### • **Eliminación de jueces supernumerarios**

Algunos presidentes de las Cortes Superiores suelen designar como jueces provisionales y supernumerarios (suplentes) a amigos que les son funcionales para la venta de sentencias, configurando redes de padrino y reciprocidad basadas en la lealtad que el supernumerario le debería a quien lo nombró. Nuestra propuesta es que se prohíba su nombramiento.

<sup>31</sup> Entrevista a Javier de Belaunde, El Comercio, 30 de julio 2018. <https://elcomercio.pe/politica/javier-belaunde-reeleccion-me-parece-desafio-innecesario-congreso-noticia-541411-noticia/>

<sup>32</sup> Entrevista a Víctor Prado Saldarriaga, El Comercio, 18 de agosto 2018. <https://elcomercio.pe/politica/victor-prado-saldarriaga-hemos-visto-callao-repite-14-districtos-judiciales-noticia-545917-noticia/>



## Reforma del gobierno del Poder Judicial

- **Ampliar periodo del presidente de la Corte Suprema a 4 años**

El periodo del presidente de la Corte Suprema es de solo dos años, lo que impide continuidad en los planes de la institución. Cada nuevo presidente entra con su propio programa, comenzando con frecuencia desde cero o queriendo sacar adelante un proyecto de su predilección, dejando de lado el que comenzó el presidente anterior.<sup>33</sup> La propuesta consiste en alargar el periodo del presidente del Poder Judicial de dos a cuatro años, a fin de que haya continuidad en los planes y reformas.

- **Fortalecer al presidente de la Corte Suprema y al gerente general**

El Presidente de la Corte Suprema es en la actualidad un *primus inter pares* que casi no toma decisiones. El alargamiento de su periodo de gobierno debe ir de la mano con un fortalecimiento de sus funciones, trasladándole competencias y decisiones de la Sala Plena, precisamente para que pueda concentrarse en el desarrollo institucional del Poder Judicial<sup>34</sup>.

Lo mismo podemos decir respecto de la relación entre el gerente general y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Este último, conformado por jueces de las tres instancias y abogados, se pierde mucho tiempo resolviendo pequeños problemas administrativos que deberían estar en manos de un buen gerente general.<sup>35</sup>

La propuesta es reemplazar el Consejo Ejecutivo por una gerencia general fortalecida, empoderada y mejor remunerada.

- **Implantar la gestión de rendimiento**

La gestión del Poder Judicial y del Ministerio Público sigue dominada en parte por redes internas de distinto tipo dentro de un sistema de favores y reciprocidades, y no se rige de manera cabal por objetivos y metas y evaluación de rendimiento.

Se trata de implantar plenamente en el Poder Judicial y en el Ministerio Público la gestión de desempeño o rendimiento. La Gerencia General debe diseñar, en coordinación con todas las instancias, un cuadro de objetivos y metas desagregado en todos los niveles, incluso a nivel de jueces y fiscales, y una evaluación de su cumplimiento.

- **Reemplazar la ratificación cada 7 años por un sistema de evaluación interna de rendimiento**

La ratificación de los jueces y fiscales cada 7 años por la JNJ, y la evaluación intermedia a los 3.5 años por parte de la misma JNJ instaurada por la reforma judicial de los últimos años, afectan la independencia de los magistrados y los incentivan a desarrollar sentencias y escritos que simulan tesis para aparentar excelencia, entre otras distorsiones, algo que fue señalado por la Asociación Transparencia con ocasión de las propuestas de reforma

---

<sup>33</sup> Propuesta formulada por Nelson Shack, Coordinador General del proyecto de mejoramiento de los servicios de Justicia-Banco Mundial, en Jaime de Althaus, *La Gran Reforma...*

Nelson Shack: Programación Táctica de prioridades institucionales del Poder Judicial, en el marco de la ejecución del PMSJ-BM, a corto y mediano plazo (2013-2015). 2014

<sup>34</sup> Idem

<sup>35</sup> Idem



institucional que presentó el 2015<sup>36</sup>. Mientras tanto, al interior de esas instituciones no existe un sistema efectivo de evaluación del rendimiento de los magistrados.

Por lo tanto, en concordancia con la implantación de la gestión de rendimiento señalada en el punto anterior, proponemos eliminar la ratificación de los jueces cada 7 años y la evaluación intermedia por parte de la JNJ y reemplazarla por un sistema de evaluación de desempeño y productividad permanente de jueces y fiscales aplicado por las propias instituciones, que sirva tanto para el ascenso como para retirar de la función jurisdiccional al magistrado que no reúne las calificaciones necesarias. Dada su alta investidura y el carácter inevitablemente político de las atribuciones que ejercen, los vocales supremos deben estar exentos del procedimiento de ratificación.

Los vocales supremos, por el contrario, deben ejercer su cargo de manera indefinida, hasta que decidan renunciar, cesen por límite de edad o sean destituidos en un procedimiento de acusación constitucional.

- **Ingreso a través de la Academia de la Magistratura dependiente de la JNJ**

Un sistema de evaluación del desempeño de los magistrados ayudará a mejorar su desempeño, pero de todas maneras subsiste un problema de base: al sistema judicial no ingresan necesariamente los mejores egresados de derecho de las universidades. El capital humano, entonces, carece de las capacidades suficientes y con frecuencia hay problemas serios para comprender la teoría del derecho o incluso de los tipos penales, por ejemplo.

Para atraer a los mejores, el sistema judicial debe gozar de buena imagen, para lo cual estamos proponiendo reemplazar la gestión patrimonialista por una meritocrática basada en una gestión por desempeño y resultados. Al mismo tiempo, proponemos modificar el sistema de selección de los magistrados de modo tal que los abogados jóvenes que deseen ingresar a la judicatura deban postular a la Academia de la Magistratura -los egresados en los primeros lugares de las principales Universidades, tendrán también ingreso automático a la mencionada Academia-, estudiar allí un año remunerados y a dedicación exclusiva, para luego ser destinados según sus notas y habilidades a juzgados o fiscalías a nivel nacional. Su destaque, ratificación y ascenso debe depender de la Junta Nacional de Justicia.

Pero para garantizar el éxito de este sistema, la Academia de la Magistratura debe ser de primer nivel. En ella deben enseñar los mejores juristas del país. Para facilitar que ello ocurra la Academia de la Magistratura deberá adscribirse a la Junta Nacional de Justicia.

### Indicadores

#### **Corte Suprema**

- Modificación de Corte Suprema de Justicia a fin de constituirla como Sala Única conformada por vocales supremos titulares
- Modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial a fin de reconocer a favor de la Corte Suprema la facultad de aplicar un *certiorari*
- Modificación de elección de vocales supremos a cargo de la presidencia y congreso de la República.
- Reestructuración coordinada entre Junta Nacional de Justicia, Poder Judicial, Ministerio Público e investigación policial de las Salas Superiores de la Corte Suprema.
- Eliminación de jueces supernumerarios

---

<sup>36</sup> Transparencia: "Propuestas de Reforma Institucional", 2015. Ver: [http://www.justiciaviva.org.pe/new/wp-content/uploads/2017/09/2\\_Transparencia\\_propuestas\\_de\\_reforma\\_institucional.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/new/wp-content/uploads/2017/09/2_Transparencia_propuestas_de_reforma_institucional.pdf)



## Poder Judicial

- Ampliación de período del presidente de la Corte Suprema a 4 años
- Reemplazo del Consejo Ejecutivo de la Corte Suprema por una gerencia general fortalecida
- Implantación de la gestión de rendimiento
- Eliminación de la ratificación de jueces cada 7 años y la evaluación intermedia por parte de la JNJ, reemplazo por sistema de evaluación de desempeño y productividad permanente de jueces y fiscales aplicado por las propias instituciones
- Establecimiento de ingreso a Sistema Judicial por Academia de la Magistratura dependiente de la JNJ

### Metas

- Aumentar al 2026 el nivel de confianza de los peruanos en el Poder Judicial de 16% a 35%<sup>37</sup>.

### Objetivo estratégico 2: Modernización de la justicia

- **Implantación del expediente digital**

Los procesos judiciales son lentos, farragosos y poco transparentes. Se prestan entonces a la corrupción. El Poder Judicial ha puesto en marcha un proyecto, apoyado por el Banco Mundial, para establecer el expediente judicial en todas las áreas no penales. Esta iniciativa debería extenderse también al ámbito de la jurisdicción penal, resguardando — eso sí — el carácter confidencial de toda la información que, dada su naturaleza, tenga que ser considerada como tal. Hay avances en el área laboral. A su vez, con el Banco Interamericano de Desarrollo se ha firmado un convenio de préstamo para implantar el expediente digital en el área penal. Este último es más complejo porque supone integrar digitalmente las comisarías con la Fiscalía, el Poder Judicial y el INPE.

Resulta fundamental aprobar la contrapartida nacional para el avance de estos proyectos y asegurar su implementación sin pausa, pues sin duda podrían encontrar resistencias en un sistema acostumbrado a prácticas no transparentes. El expediente digital introduce, efectivamente, no solo transparencia sino celeridad. Es fundamental para mejorar la calidad del servicio de justicia en el país.

- **Oralización de los procesos**

El Código Procesal Civil debe ser totalmente reformado. El usuario debe reunir los medios probatorios mediante sencillos procedimientos no contenciosos, para luego presentar la demanda; con la contestación de ella el juez tiene una primera audiencia de saneamiento y luego cita a las partes a una audiencia para informes de los abogados, y queda el expediente listo para resolver. Toda articulación, reclamo o impugnación se resuelve en la sentencia.

Esto implica la oralización de los procesos civiles. En el Perú hemos culminado recién el presente año, luego de muchos años, la implementación del Nuevo Código Procesal penal (NCPP) en todas las Cortes y juzgados penales del país. La ventaja de este código es que pasa a un modelo oral de justicia mucho más transparente y ágil en el que el juez no investiga, sino que escucha a ambas partes -al fiscal y al abogado

---

<sup>37</sup> Ver Latinobarómetro 2018.



de la defensa- y se pronuncia con una sentencia. Es un sistema que reduce las “leguleyadas” y las dilaciones, y en el cual no hay conversaciones de trastienda.

La justicia basada en la presentación de recursos, escritos y documentos se presta a la tinterillada, a la corrupción y genera una lentitud muy grande y una carga judicial sin resolver. Se requiere entonces implantar el mismo modelo oral del NCPP en todas las demás especialidades o áreas del sistema judicial, incluyendo los casos civiles y comerciales. Es un proceso que ya ha comenzado y que deberá tener el mayor impulso posible, para reducir tiempos y corrupción.

La oralización debe extenderse también a los procesos constitucionales y a los procesos contencioso-administrativos. De hecho, debería ser una regla transversal propia del proceso judicial en general. En todos los casos, debería aplicar la regla establecida en la Nueva Ley Procesal del Trabajo y aplicada con cierto éxito: durante la audiencia de juzgamiento, el juez debe anunciar la fecha en la que emitirá y notificará la sentencia a las partes, lo que debe cumplirse bajo responsabilidad. De esa forma, podrá reducirse el grado de incertidumbre existente respecto de la duración de los procesos.

- **Digitalizar la justicia penal**

En nuestro país, los detenidos por delitos menores son puestos en libertad y quedan impunes porque no existen juzgados y carceletas distritales que permitan castigarlos con penas cortas. Eso lleva a que no se corte el crimen de raíz. Esos pequeños delincuentes se convierten luego en delincuentes mayores o son enviados a cárceles grandes que son escuelas del crimen.

Para cortar la cadena de impunidad y regenerar a los pequeños delincuentes, proponemos crear, en cada distrito de las principales ciudades del país, centros municipales en los que haya uno o más fiscales, uno o más jueces y una carceleta en la que, de paso, se brinde asistencia social y sicológica, a manera de eliminar la impunidad en los delitos menores juzgando rápidamente y condenado a penas cortas de días o semanas.

Se trata de un sistema de atención primaria de la justicia penal. Todos los distritos de Lima contarán con un centro judicial para delitos menores.

- **Empoderar a los jueces de paz**

Los jueces de paz, elegidos por los ciudadanos, sobre todo en el medio rural, poseen una alta credibilidad y confianza. Resuelven conflictos civiles y penales de menor cuantía. En lo penal, sancionan faltas, pero no delitos.

Proponemos empoderar a los jueces de paz, encargándoles juzgar también ciertos delitos menores.

- **Fortalecer Autoridades Nacionales de Control**

Las Autoridades Nacionales de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público creadas mediante las leyes 30943 y 30944 como parte de la reciente reforma del sistema judicial, son un avance porque sus jefaturas son nombradas por la Junta Nacional de Justicia, de modo que tienen autonomía política frente a las autoridades del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Sin embargo, carecen de autonomía presupuestal porque siguen dependiendo del presupuesto de esas dos instituciones judiciales, que por lo general han asignado muy



pocos recursos a sus respectivas oficinas de control. Tampoco la ley las dotó de un equipo policial de investigaciones adscrito, tal como planteaba el proyecto de ley original elaborado por la Comisión de Reforma Judicial, con la finalidad de investigar la corrupción y la cooptación de las Cortes por el crimen organizado.

Se propone entonces dotar a las Autoridades Nacionales de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público de autonomía presupuestal convirtiéndolas en pliegos presupuestales propios o haciendo que dependan del presupuesto de la JNJ. Y dotarla del mencionado equipo policial de investigación.

- **Potenciar y extender el arbitraje**

El Poder Judicial posee una sobrecarga que no puede atender. Suele estar sumamente congestionado y los juicios son lentos, propiciando la compra y venta de sentencias y otras corruptelas. El arbitraje como forma alternativa de solución de conflictos ha permitido menor corrupción y un manejo más técnico y célebre. También ha llevado a una reducción de los costos de transacción en la economía y a mayor seguridad jurídica, fomentando por lo tanto la inversión. Además, el arbitraje libera recursos al Poder Judicial para que atienda mejor los casos regulares y masivos.

No obstante, el arbitraje está concentrado en casos complejos (contratos sofisticados, incluyendo los contratos de obra pública). Alfredo Bullard propone extender o mejorar el arbitraje de las siguientes maneras<sup>38</sup>:

- Impulsar el arbitraje para reducir el tiempo de los juicios, reducir la corrupción y aliviar la congestión del Poder Judicial, liberando recursos para las causas ordinarias.
- Establecer la obligatoriedad de que los contratos comerciales y controversias entre empresas vayan a arbitraje, pues el Estado no debe subsidiar los grandes casos privados. Esto implica una reforma constitucional.
- Extender el arbitraje a casos pequeños mediante un subsidio estatal
- Extender el arbitraje a asuntos de familia como el régimen patrimonial en caso de divorcio.
- Mejorar el uso del arbitraje para ejecución de deudas
- Prohibir la judicialización de los laudos arbitrales.

En esa línea de ideas, sería importante modificar el Decreto Legislativo 1071 a fin de ampliar el concepto de *arbitrabilidad*, de tal manera que un mayor número de controversias puedan ser sometidas a arbitraje.

De forma meramente enunciativa, los siguientes asuntos deberían poder ser resueltos en dicha vía jurisdiccional: (i) controversias de derecho de familia; por ejemplo aquellas vinculadas al divorcio, al pago de alimentos y a la tenencia y/o régimen de visitas de hijos menores de edad; (ii) procesos contenciosos-administrativos; en efecto, debería contemplarse una regla en virtud de la cual todas las controversias de esta naturaleza se resuelvan en la vía arbitral a fin de garantizar que éstas sean resueltas en un fuero independiente e imparcial frente a los intereses del Estado; y, (iii) controversias referidas al Sistema Nacional de Pensiones.

Asimismo, deberían introducirse reformas a fin de transparentar el arbitraje y hacerlo más resistente frente a la corrupción. Una manera de enfocar este problema, consiste en modificar el decreto legislativo que norma el arbitraje de tal manera que, en defecto de un pacto de las partes en sentido contrario, los árbitros sean escogidos a través de un sistema en el cual ambas partes clasifican u otorgan puntos a posibles árbitros contenidos en un listado y, finalmente, se escogen a aquellos que hayan

---

<sup>38</sup> Ver Jaime de Althaus, La Gran Reforma...p.131 y siguientes.



obtenido una mayor posición acumulada en las calificaciones otorgadas por ambas partes.

Así, podría asegurarse que todos los árbitros actúen como agentes de ambas partes y no solo de una de ellas, superándose la percepción—actualmente muy extendida—de que, en la práctica, operan como si fueran abogados de la parte que los designó y no como juzgadores imparciales. Adicionalmente, deberían contemplarse límites a la cantidad de veces que un arbitro puede prestar sus servicios en arbitrajes donde participa una parte determinada dentro de cierto periodo de tiempo.

Finalmente, debería contemplarse detenidamente la posibilidad de derogar la confidencialidad que actualmente existe en el arbitraje, de tal manera que la generalidad de los laudos arbitrales sea pública, como ocurre con las sentencias judiciales.

### Indicadores

- Implantación del expediente digital.
- Oralización de los procesos civiles, constitucionales y contenciosos administrativos.
- Creación de centros municipales en los que haya fiscales, jueces y carceletas en la que se brinde asistencia social y sicológica a fin de eliminar la impunidad en los delitos menores juzgando rápidamente y condenado a penas cortas de días o semanas.
- Empoderamiento a jueces de paz encargándoles delitos menores.
- Autonomía presupuestal de Autoridades Nacionales de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público que se convierta en pliegos presupuestales propios o sean dependientes del presupuesto de la JNJ.
- Modificación de Decreto Legislativo 1071 que amplíe el concepto de arbitrabilidad, de tal manera que un mayor número de controversias puedan ser sometidas a arbitraje.

### Meta

- Aumentar al 2026 el nivel de confianza de los peruanos respecto a que la justicia castigará al culpable de un delito de 28% a 50%<sup>39</sup>.

## 2.2 Fucionamiento del Tribunal Constitucional

### **Diagnóstico**

Sin lugar a dudas, el Tribunal Constitucional ocupa un rol premlinante en nuestro sistema de justicia. Pese a no formar parte del Poder Judicial, éste cumple un rol fundamental controlando la constitucionalidad de las normas con rango de ley y protegiendo los derechos fundamentales de las personas.

A fin de optimizar el funcionamiento del Tribunal Constitucional, consideramos necesario plantear una reforma del artículo 201 de la Constitución a fin de extender el periodo de gestión para el que son electos los magistrados de dicho Tribunal.

Actualmente, los magistrados son elegidos por cinco años, uno de los periodos más cortos en el mundo para este tipo de organismos jurisdiccionales<sup>40</sup>. Ello genera complicaciones pues, con mucha frecuencia, los magistrados del Tribunal Constitucional se ven forzados

<sup>39</sup> Ver Barómetro de las Américas 2019/2018.

<sup>40</sup> Al respecto ver: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/314.html>.



a continuar ejerciendo sus cargos después del vencimiento del periodo para el que fueron elegidos — a la espera de que se escojan a sus remplazos —, lo que puede generar situaciones de incertidumbre y, eventualmente, comprometer la independencia del Colegiado.

Por consiguiente, sería recomendable extender el periodo de gestión de los magistrados de cinco a diez años o, inclusive, plantear que dicho cargo sea ejercido de manera indefinida, como es el caso de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Esta última opción tendría la ventaja de que la mayoría de los magistrados del Tribunal Constitucional no se renovarían al mismo tiempo, lo que evitaría que se produzcan cambios súbitos en la jurisprudencia y, por tanto, ayudaría a consolidar la predictibilidad jurídica en el país.

Sería conveniente, además, evaluar la reforma del artículo 202 de la Constitución de tal manera que el Tribunal Constitucional esté habilitado para: (i) resolver recursos de agravio constitucional interpuestos contra resoluciones estimatorias de segundo grado emitidas en procesos de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y cumplimiento y no solo contra resoluciones desestimatorias de segundo grado; y, (ii) aplicar un *certiorari* que les permita escoger qué procesos constitucionales resuelve.

Esta última propuesta permitiría al Tribunal Constitucional resolver una cantidad anual de procesos mucho más reducida. En vez de emitirse varias decenas de miles de sentencias en dicho lapso de tiempo, podrían expedirse — por ejemplo — unas 200 o 300, según la discreción del Tribunal.

Asimismo, se eliminaría la regla — bastante arbitraria en nuestro concepto — en virtud de la cual la parte vencida en un proceso constitucional no puede acudir al Tribunal Constitucional para cuestionar una sentencia estimatoria de segunda instancia emitida en un proceso de tutela de derechos, incluso si ello fuera necesario para generar un precedente o unificar el estado de la jurisprudencia.

Ello permitiría al Tribunal Constitucional estudiar de manera detenida y verdaderamente solvente aquellos casos que sí guardan especial trascendencia constitucional, en lugar de distraer su atención en numerosas causas manifiestamente improcedentes o de mero trámite. Asimismo, al reducirse notablemente la carga procesal del Tribunal, podría asegurarse que sean los magistrados y no los asesores quienes personalmente redactan y debaten las sentencias, tal y como corresponde en un Estado Constitucional de Derecho.

## **2.2.1. Objetivo estratégico : Optimización de funcionamiento del Tribunal Constitucional**

### **Acortar y simplificar los procesos judiciales.**

Uno de los principales desafíos que afronta nuestro sistema de justicia, es el carácter extremadamente dilatado de los procesos judiciales y/o procedimientos administrativos. Con toda seguridad, parte del problema tiene que ver con el hecho de que nuestro ordenamiento jurídico permite a las partes acudir a demasiadas instancias a fin de exponer su posición jurídica.

Pensemos, por ejemplo, en un típico litigio entre un ciudadano y la Administración Pública. Además de contar con la garantía de la doble instancia en sede administrativa, existe la posibilidad de cuestionar la decisión que se emita en dicha sede mediante el proceso contencioso administrativo, donde también existen dos instancias y además, queda expedita la posibilidad de acudir a la Corte Suprema vía recurso de casación.

A su vez, contra lo resuelto por la Corte Suprema, es posible plantear una demanda de amparo que también debe ser resuelta en doble instancia. Finalmente, el caso podría ser elevado al Tribunal Constitucional vía Recurso de Agravio Constitucional.



Así, en un litigio de este tipo, pueden existir hasta ocho instancias diferentes: dos instancias administrativas, tres *instancias* en el proceso contencioso-administrativo (incluyendo un recurso de casación ante la Corte Suprema) y tres *instancias* en el proceso de amparo (incluyendo el Recurso de Agravio Constitucional ante el Tribunal Constitucional). Como es evidente, ello tiene el potencial de generar muchísima inseguridad jurídica y dar la sensación de que, en el Perú, “los juicios no se acaban nunca”.

Además, pueden producirse situaciones reñidas totalmente contra el sentido común. Actualmente, por ejemplo, es posible que un juez de primera instancia declare “nula” una sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia de la República en un proceso de amparo por considerarla constitucional.

A fin de hacer frente a esta infeliz situación, consideramos necesario plantear las siguientes propuestas:

- Declarar que los “Tribunales Administrativos” (incluyendo, de manera meramente enunciativa, El Tribunal de Protección de la Libre Competencia y la Propiedad Intelectual; el Tribunal Fiscal; el Tribunal Registral; entre otros), ejercen facultad jurisdiccional de tal manera que sus decisiones no pueden ser revisadas por un juzgado de primera instancia, sino directamente por una Sala Superior. Ello reduciría considerablemente la duración de los litigios entre los particulares y el Estado.
- Establecer que las demandas de amparo contra resoluciones judiciales no son presentadas ante juzgados de primera instancia sino ante las Salas Superiores o, inclusive, directamente ante el Tribunal Constitucional. Ello a fin de evitar que jueces de instancias inferiores revisen las decisiones de la Corte Suprema, lo que resulta un contrasentido;
- Establecer que, tanto las Salas Superiores como la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Constitucional están obligados a emitir fallos de naturaleza definitiva en todos los procesos que se sometan a su consideración; es decir, a declarar fundada, infundada o improcedente la demanda o el recurso sobre el que deben pronunciarse, de ser el caso, subsanando de oficio los defectos procesales que pudieran existir en el expediente. Esta reforma impediría que dichas instancias *se laven las manos* declarando la nulidad parcial de los procesos sometidos a su consideración alegando vicios formales y devolviéndolos a instancias inferiores.

Dicha práctica — lamentablemente muy extendida en nuestro sistema de justicia — puede dilatar enormemente la tramitación de los procesos y dar la impresión de que los tribunales “juegan ping pong” con los litigantes, especialmente cuando se producen dos o más nulidades dentro de un mismo expediente después de años de litigio.

### Indicadores

- Reforma del artículo 201 de la Constitución a fin de extender el periodo de gestión para el que son electos los magistrados del Tribunal.
- Reforma del artículo 202 de la Constitución de tal manera que el Tribunal Constitucional esté habilitado para resolver recursos de agravio constitucional interpuestos contra resoluciones estimatorias de segundo grado emitidas en procesos de habeas corpus, amparo, habeas data y cumplimiento y no solo contra resoluciones desestimatorias de segundo grado; y aplicar un certiorari que les permita escoger que procesos de constitucionales resuelve.
- Declarar que los Tribunales Administrativos ejercen facultad jurisdiccional de tal manera que sus decisiones no pueden ser revisadas por un juzgado de primera instancia, sino directamente por una Sala Superior.
- Establecer que las demandas de amparo contra resoluciones judiciales no son presentadas ante juzgados de primera instancia sino ante las Salas Superiores o directamente ante el Tribunal Constitucional.



- Establecer que, tanto las Salas Superiores como la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Constitucional están obligados a emitir fallos de naturaleza definitiva en todos los procesos que se sometan a su consideración.



### 3. Reforma del Poder Ejecutivo

#### Diagnóstico general

La solvencia financiera que ha predominado en el Estado peruano gracias a la prudencia de la política fiscal -y a los candados institucionales relacionados que la obligaron a mantenerse-, ha financiado un crecimiento desmedido del aparato público, el cual se ha evidenciado como cada vez menos eficiente para brindarle servicios adecuados a los ciudadanos.

El Poder Central ha ido creciendo junto con el número de Ministerios, en el marco de procesos que muchas veces han respondido más a motivaciones políticas que a decisiones de mejora en la gestión pública. Como resultado, se ha hecho cada vez más engoroso el acceso a los servicios públicos, los trámites para abrir y desarrollar empresas u obtener licencias o permisos han elevado el costo de la formalidad, la ejecución de obras de infraestructura se ha ido alargando junto con el número de requisitos y, en casos cada vez más frecuentes, el Estado no ha estado en capacidad de hacer que la ley se cumpla para las inversiones y el empleo formal crezcan.

Nuevas instituciones públicas y nuevos servidores públicos se han ido incorporando al aparato del Estado, principalmente por impulso de los gobiernos de turno. Los esfuerzos por ordenar el servicio civil a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR han sido muy limitados. No existe un sistema sólido e integrado de carrera pública en el Poder Ejecutivo, como en casi todo el aparato público. Por lo demás, el mismo Estado no provee de empleo formal a muchos de sus empleados, contratados a través del régimen de Contratos de Administrativos de Servicios - CAS.

El proceso de descentralización, por su parte, se ha hecho de manera poco planificada y se ha delegado funciones a los gobiernos subnacionales, que muchas veces no están en capacidad de ejecutar por ausencia de recursos financieros y humanos. Es menester corregir estas deficiencias mediante el reordenamiento de competencias a nivel provincial y distrital, fortaleciendo los mecanismos de asistencia técnica a brindarse desde el Gobierno Central y desde el sector privado.

Por último, el proceso de digitalización de los trámites, y el uso de tecnología en general no se ha realizado de manera sistemática. En consecuencia, muchos trámites y procesos se hacen aún con documentos físicos, generándose múltiples costos. El resultado es menos bienestar para la población y menos productividad para las empresas. No cabe duda que el Estado peruano necesita modernizarse de manera radical para estar a la altura de los cambios tecnológicos de nuestros tiempos.

#### 3.1. Objetivo estratégico general

Lograr un Estado cada vez más eficiente orientado a servir al ciudadano y a facilitar e impulsar la creación de riqueza por los emprendedores y las empresas.

**Objetivo estratégico 1: Reorganización del Poder Ejecutivo Central**

**Objetivo estratégico 2: Fortalecimiento de la Descentralización**

**Objetivo estratégico 3: Coordinación Público - Privada**

**Objetivo estratégico 4: Fortalecimiento del Servicio Civil**

**Objetivo estratégico 5: Transformación Digital del Estado**

#### **Objetivo estratégico 1: Reorganización del Poder Ejecutivo Central**

Nos limitamos en este Plan a esbozar la reorganización del Poder Ejecutivo central hasta el nivel de Viceministerios. Concebimos esta reorganización como una reasignación de responsabilidades en donde el elemento central es la eficiencia a partir de sinergias -el funcionamiento de los



Ministerios como “compartimientos estanco” y “cotos de poder” debe erradicarse al máximo-, y un nuevo impulso reformista que el Estado peruano perdió hace casi veinte años.

## **Propuesta de Reorganización**

### **• El presidente de la República**

La lógica general de gobierno que propone APP es la de una presidencia de la República concentrada en los problemas de largo plazo del país. En términos geopolíticos, dedicar tiempo a consolidar la presencia del Perú como país líder promotor de la apertura económica, la democracia, el respeto a los derechos humanos y, en general, el estado de derecho en la región. En términos de seguridad externa e interna, velar porque los ciudadanos peruanos estemos protegidos de eventuales agresiones externas pero sobretodo, ahora que felizmente el país no tiene diferendos limítrofes y mantiene excelentes relaciones con los países vecinos, para que las fuerzas del orden estén en capacidad de defendernos de la violencia desatada por el narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia común.

El presidente de la República se concentrará en liderar las políticas de estado a nivel económico, social y territorial ambiental. En lo económico dedicará parte importante de su tiempo a impulsar la inversión privada nacional y extranjera, así como a supervisar que se den las obras emblemáticas de su gobierno, todas de alto impacto para el bienestar de la población. En lo social, se concentrará en supervisar el cumplimiento de las metas relacionadas con la mejora de la prestación de servicios básicos, salud, educación, agua y saneamiento y programas de ayuda para la población vulnerable. En lo referente al ordenamiento territorial y ambiental, velará por retomar un urbanismo ordenado, la coherencia de la inversión pública con visión territorial, el fortalecimiento de los programas de vivienda económica y formal y el impulso de actividades económicas de alto impacto ambiental positivo.

El presidente de la República evitará participar de los debates políticos cotidianos, en la medida en que delegará los asuntos de gobierno de corto plazo en su primer ministro. El presidente instituirá la costumbre de contar con un vocero de la presidencia, quien mantendrá informado a los medios de comunicación sobre sus actividades y posiciones respecto de temas que ameriten su pronunciamiento.

En APP consideramos que es necesario revalorar la investidura del presidente de la República.

### **• Vicepresidentes de la República**

Los Vicepresidentes de la República en la actualidad no tienen una función ni una remuneración por lo que han sido de alguna manera “decorativos” hasta el periodo 2016 – 2021, cargando con los costos (incompatibilidades) de ser funcionario público.

Nuestra propuesta es darle a los Vicepresidentes un despacho en Palacio de Gobierno, un rango de retribución similar al de un Ministro y funciones específicas, además de sustituir eventualmente al Presidente de la República, a saber:

El Primer Vicepresidente se incorporará a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales como representante del Presidente de la República y será el líder de la coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Gabinete Ministerial.

El Segundo Vicepresidente tendrá una función similar pero en relación con el Congreso de la República.

Ambos Vicepresidentes asistirán de oficio al Consejo de Ministros.



- **Nueva estructura de Ministerios**

Una de las falencias institucionales más claras de la gestión pública peruana es la descoordinación entre Ministerios y, por ende, la duplicación y contradicción de esfuerzos. Para corregir esta falencia, proponemos, además de fortalecer la capacidad coordinadora del premier, reagrupar los Ministerios en tres grandes rubros: el político, el económico y el social-ambiental-territorial.

Este proceso de creación, fusión y reorganización de los Ministerios debe hacerse entre julio de 2021 y julio de 2022. El primer gabinete tendrá la misma estructura que el actual. Al cabo de un año, en julio de 2022 se renovará el Gabinete bajo la nueva estructura.

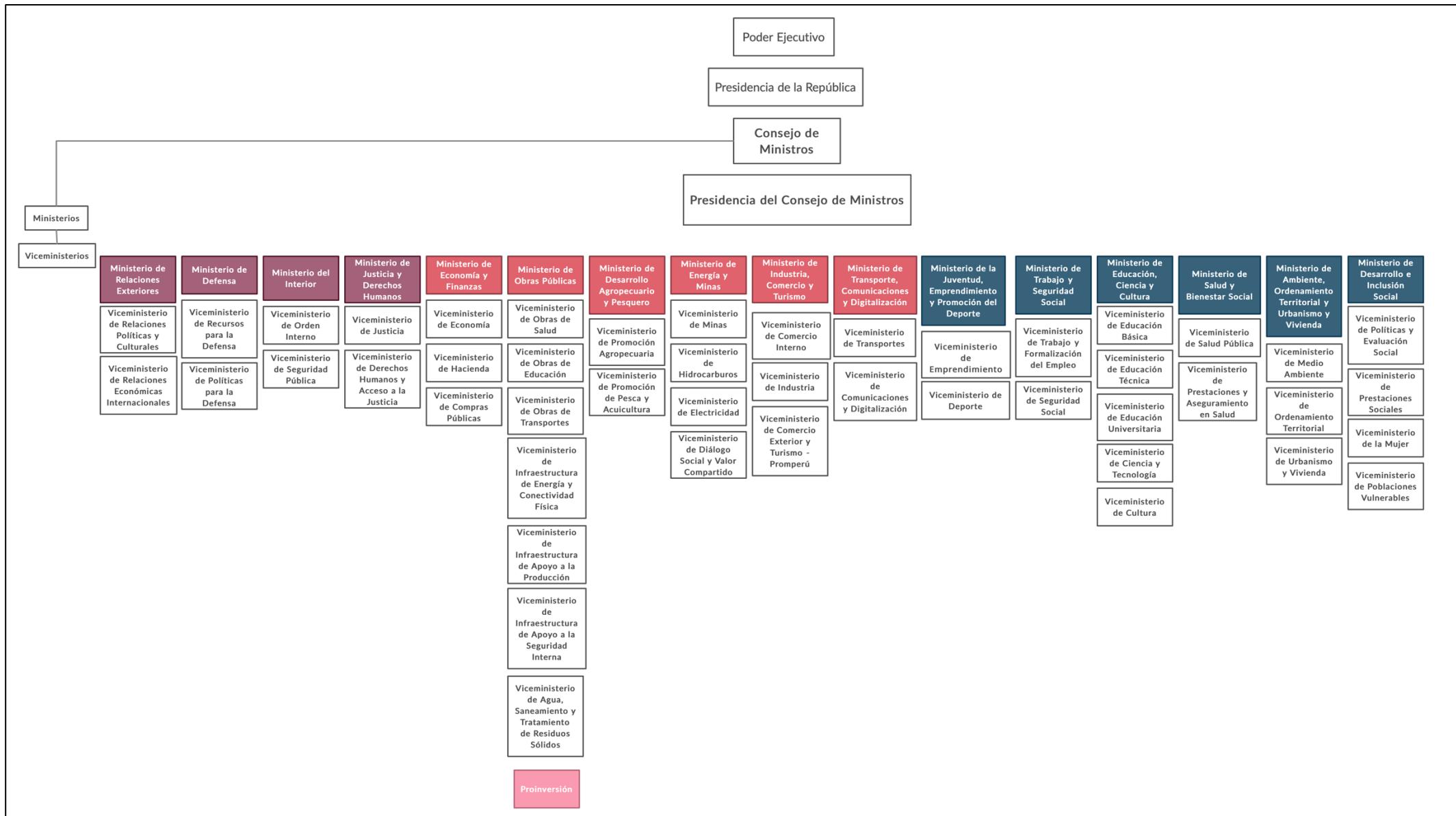
- **Presidencia del Consejo de Ministros**

Nuestra propuesta es fortalecer la figura del Primer Ministro, es decir, hacerlo Presidente de Gobierno, como es el caso de Francia y de los regímenes parlamentarios. En ese sentido, ya no será sólo un coordinador del Consejo de Ministros y tendrá una posición jerárquica clara por encima de los demás miembros del Gabinete.

El primer ministro propondrá al presidente de la República a los miembros de su gabinete, y nombrará junto con sus ministros a los viceministros. En el caso de que por preservar la estabilidad política el presidente decida nombrar a un premier de la oposición, el presidente de la República conservará el liderazgo político sobre los ministerios de relaciones exteriores y defensa.

Para efectos de gestión, el presidente del Consejo de Ministros presidirá además tres Consejos de coordinación interministerial: el de defensa, justicia y relaciones exteriores, el de asuntos económicos-financieros y el de asuntos sociales y ambientales.

Una entidad que deberá fortalecerse será CEPLAN, los planes que elabore serán vinculantes. Su director ejecutivo tendrá rango de ministro y participará de los Consejos de Ministros.





a. **Ministerios de defensa, justicia y relaciones exteriores**

1. **Relaciones Exteriores**

Un aspecto que debe fortalecerse de este Ministerio es su componente de promoción económica.

Viceministerios:

- Relaciones políticas y culturales.
- Relaciones económicas internacionales. Liderará las relaciones económicas con los gobiernos extranjeros.

2. **Defensa**

Se mantendrá la actual estructura de este Ministerio.

Viceministerios:

- Recursos para la defensa
- Políticas para la defensa

3. **Interior**

Se mantendrá la actual estructura de este Ministerio.

Viceministerios:

- Orden interno
- Seguridad pública

4. **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

Se mantendrá la actual estructura de este Ministerio, salvo lo relacionado con la infraestructura penitenciaria.

Viceministerios:

- Justicia
- DDHH y acceso a la justicia

b. **Ministerios de índole económica**

5. **Ministerio de Economía y Finanzas**

Básicamente se respeta la actual estructura, pero se fortalecerá la capacidad promotora de la inversión privada y la competitividad del Viceministerio de Economía. Se agregará una gran unidad que concentrará la gestión de adquisiciones de montos altos.

Viceministerios:

- Economía
- Hacienda
- Compras públicas

6. **Ministerio de Obras Públicas**

Este nuevo Ministerio absorberá las unidades de infraestructura ahora dispersas en distintos Ministerios, fortaleciendo así la capacidad de ejecución del Estado.

Viceministerios:

- Obras de salud
- Obras de educación
- Obras de transportes
- Infraestructura de energía y conectividad física
- Infraestructura de apoyo a la producción
- Infraestructura de apoyo a la seguridad interna
- Agua, Saneamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos
- Proinversión: organismo adscrito al Ministerio, pero autónomo. Directores profesionales que no podrán ser funcionarios públicos



## **7. Desarrollo Agropecuario y Pesquero**

Se unifican los viceministerios de promoción agraria del actual Ministerio de Agricultura y el de Pesca y Acuicultura de Produce. Ambos tendrán direcciones de políticas sectoriales y programas de promoción.

Viceministerios:

- Promoción agropecuaria
- Promoción de pesca y acuicultura

## **8. Energía y Minas**

Se mantiene la actual estructura del Ministerio, pero se crea un Viceministerio adicional que concentra la estrategia general para lograr la “licencia social” de los proyectos extractivos con capacidad de coordinación con viceministerios sociales y productivos.

Viceministerios:

- Minas
- Hidrocarburos
- Electricidad
- Dialogo social y valor compartido

## **9. Industria, Comercio y Turismo**

Se fusionan los actuales Ministerios de Producción (dejando de lado pesca y acuicultura, así como los organismos relacionados con la pesca artesanal) y de Comercio Exterior y Turismo.

Viceministerios:

- Comercio interno
- Industria
- Comercio exterior y turismo - Promperú

## **10. Transportes, Comunicaciones y Digitalización**

Al no encargarse de los temas de infraestructura, este Ministerio podrá corregir y poner énfasis en aspectos de regulación y modernización. Es necesario analizar la posibilidad de que se absorban presupuestalmente a los reguladores manteniendo estos su independencia de dirección, pero reduciendo su burocracia a partir de la progresiva desregulación de los mercados.

Por el lado del transporte, la concentración debe darse por el reordenamiento del transporte urbano e interprovincial, el fortalecimiento del transporte público, la renovación del parque automotor, el incentivo al respeto a las leyes de tránsito.

Por el lado de las comunicaciones el énfasis debe venir por el lado de la conectividad inalámbrica y satelital, pero sobretodo por liderar el proceso de digitalización del Estado y de la sociedad a todo nivel.

Viceministerios:

- Transporte - OSITRAN
- Comunicaciones y digitalización- OSIPTEL

## **c. Ministerios de índole Social y ambiental-territorial**

### **11. Ministerio de la Juventud, Emprendimiento y Promoción del Deporte**

Este nuevo Ministerio será líder en la promoción del emprendimiento y la innovación con énfasis en la población joven. También se dará un nivel mayor a la promoción del deporte competitivo a todo nivel.

Viceministerios:

- Emprendimiento
- Deporte

### **12. Trabajo y seguridad social**

El Ministerio de trabajo debe fortalecer su capacidad para promover la formalización del empleo y gestionar la seguridad social (atención al desempleo y pensiones).

Viceministerios:

- Trabajo y formalización del empleo
- Seguridad social



### **13. Educación, Ciencia y Cultura**

Lo fundamental es que este Ministerio se concentre en la mejora de la calidad educativa de los jóvenes, promoviendo una formación integral que incluya el afianzamiento de la cultura nacional y el conocimiento científico. Para ello es fundamental incorporar incentivos a la buena gestión de las unidades educativas estatales y modernizar la regulación de la educación privada.

Viceministerios:

- Educación básica
- Educación técnica
- Educación universitaria
- Ciencia y tecnología
- Cultura

### **14. Salud y bienestar social**

Este Ministerio deberá unificar el sistema de salud público y establecer normas y canales de coordinación con la salud privada.

Viceministerios:

- Salud Pública
- Prestaciones y aseguramiento en Salud

### **15. Medio ambiente, ordenamiento territorial y urbanismo y vivienda**

Ministerio encargado de generar un planeamiento real del ordenamiento territorial, promoviendo el desarrollo sostenible y las inversiones. Viceministerios:

- Medio ambiente
- Ordenamiento territorial
- Urbanismo y vivienda

### **16. Desarrollo e inclusión social**

Absorbe el actual Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Viceministerios:

- Políticas y evaluación social
- Prestaciones sociales
- Mujer
- Poblaciones vulnerables

#### **Indicadores :**

- Reorganización de atribuciones presidenciales
- Incorporación de atribuciones a vicepresidentes de la República
- Reestructuración de Ministerios y viceministerios en tres grandes rubros: el político, el económico, y el social-ambiental-territorial

#### **Metas:**

- Avanzar de la posición 63 a la posición 50 en el Ránking de Competitividad Mundial al 2026 y mantener avances en el pilar Eficiencia del Gobierno<sup>41</sup>.
- Contar con nueva estructura ejecutiva a julio del 2022.

#### **Objetivo estratégico 2: Fortalecimiento de la Descentralización**

##### **• Acciones estratégicas:**

En el marco del proyecto de Reforma del Poder Ejecutivo, se formará un equipo especial para fortalecer la descentralización ejecutando cuatro acciones estratégicas:

<sup>41</sup> Ver Resultados del Ranking de Competitividad Mundial 2020.



- **Reordenar la distribución de funciones entre Gobierno Central, Gobiernos Regionales y los Gobiernos Municipales**

En el marco de una organización matricial, la articulación entre los Ministerios sectoriales, y las direcciones sectoriales de los gobiernos regionales será reglamentada para que los programas nacionales se ejecuten de manera fluida a nivel de cada región y se articulen las políticas nacionales y las regulaciones que efectúan las municipalidades en sus respectivas circunscripciones Los gobiernos provinciales centralizarán todo lo relacionado con las gestiones personales y licencias y permisos empresariales; los Municipios distritales serán los principales aliados de los programas sociales.

- **Fortalecer la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales y la articulación funcional entre ellos y el Gobierno Central**

Se establecerá un programa de fortalecimiento de capacidades para la mejora de la gestión y el fortalecimiento de la capacidad de ejecución de proyectos. Los Gobiernos Municipales tendrán un mecanismo transparente de acceso a proyectos con presupuestos para la contratación de Entidades Técnicas certificadas para la ejecución de proyectos de pequeña envergadura. Uno de los objetivos de este reordenamiento, será evitar que los alcaldes tengan que ir a Lima a buscar de manera aleatoria presupuesto de los programas nacionales. En ese sentido, el sistema preverá la metodología de fondos concursables intrarregionales, a fin de priorizar los proyectos con criterios técnicos. La asistencia, por su parte, permitirá suplir las carencias técnicas existentes en los Municipios.

- **Mejorar la coordinación macro-regional**

Se planteará la constitución de Entidades Autónomas de Planeamiento Territorial, una correspondiente a la Capital de la República y las otras cinco a partir de las Mancomunidades Regionales ya conformadas o de alguna otra propuesta de macro-regionalización. Estas dependerán funcionalmente de CEPLAN. Cada Entidad Autónoma estará a cargo de un Consejo Directivo, integrado por los gobernadores regionales (alcaldes provinciales en el caso de la Capital de la República) y representantes del Gobierno Central (del CEPLAN y de Ministerios). Los instrumentos de planificación y gestión aprobados por estas entidades serán de obligatorio cumplimiento para las autoridades regionales y municipales, que mantendrán las competencias asignadas por el marco legal de la descentralización.

### Indicadores

- Reorganización de distribución de funciones del Ejecutivo a nivel nacional y subnacional
- Creación de Programa de fortalecimiento de capacidades para la mejora de la gestión y el fortalecimiento de la capacidad de ejecución de proyectos
- Constitución de Entidades Autónomas de Planteamiento Territorial

### Meta

- Avanzar de la posición 63 a la posición 50 en el Ránking de Competitividad Mundial al 2026 y mantener avances en el pilar “Eficiencia del Gobierno”<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Ver Resultados del Ranking de Competitividad Mundial 2020.



## **Objetivo estratégico 3: Coordinación público - privada**

### **Diagnóstico**

En la actualidad, no existen mecanismos para el dialogo institucionalizado entre los organismos estatales, los agentes económicos y la sociedad civil. La discusión, aprobación, implementación, mejora, seguimiento y evaluación de políticas públicas, se realiza de manera distinta en cada caso, prevaleciendo en algunos casos el lobby individual, en otros el conflicto, y en una minoría el diálogo e intercambio transparente de información. Ello impide que las políticas se legitimen y puedan tener vigencia en el largo plazo. Tampoco permite que la gestión pública se corrija frente a eventuales efectos negativos de las acciones de una u otra entidad. Esto aplica tanto para los servicios sociales como para la inversión, tanto pública como privada, y afecta la dotación de mejores condiciones de vida a la población.

- **Mesas técnicas público – privadas**

- **Mesas Sectoriales**

Modificaremos la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) para hacer obligatoria (y no facultativa, como hasta hoy) la creación de Consejos Consultivos en Ministerios en entidades públicas clave, con representantes de instituciones relevantes de la sociedad civil. Los Consejos Consultivos se reunirán en Mesas Ejecutivas -hay una experiencia en el campo económico productivo en el marco del programa de diversificación productiva- emitirán opinión sobre iniciativas propuestas por los poderes Ejecutivo y Legislativo y por sus miembros. También podrán opinar sobre planteamientos de otros actores públicos y privados. Además, deberían participar en los procesos de cambio de gobierno, emitiendo una opinión sobre los Informes de Transferencia de Gestión, con el fin de favorecer la continuidad de las iniciativas gubernamentales. Cada entidad pública debe asignar recursos suficientes para que el Consejo Consultivo pueda desarrollar apropiadamente su gestión.

- **Mesas Técnicas Regionales**

Algunas de las Mesas Técnicas sectoriales se replicarán en las Regiones dependiendo de la importancia del sector en la región respectiva.

- **Mesas Técnicas Sociales**

Se realizarán a nivel Municipal (Provincial y/o distrital) para efectos de la ejecución de programas sociales mediante Unidades Ejecutoras Vecinales.

### **Indicador**

- Modificación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que haga obligatoria la creación de Consejos Consultivos en Ministerios en entidades clave.

## **Objetivo estratégico 4: Fortalecimiento del Servicio Civil**

### **Diagnóstico**

La distancia que separa la calidad de los servicios públicos con el incremento incesante de personal del Estado que ha habido en los últimos años, se explica por el poco alcance que ha tenido La Ley del Servicio Civil y la incidencia de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. Cada año ingresan a trabajar al sector público cerca de 50,000



personas y el incremento del costo de las planillas es cada vez mayor. De hecho, este último se ha incrementado como porcentaje del PBI.

En el quinquenio 2016 – 2020 no se ha ejecutado ninguna reforma relevante para solucionar los problemas que ya se identificaban en ese momento (además del injustificado crecimiento del número de servidores), a saber<sup>43</sup>: Multiplicidad de regímenes y normas, heterogeneidad de condiciones de trabajo, ausencia de meritocracia e incentivos a la eficiencia, entre otros problemas, para no mencionar la corrupción generalizada. En ese sentido, es necesario fortalecer la política pública de reforma del servicio civil, fortalecer SERVIR y efectuar una reforma que incentive la reducción de la planilla estatal en el largo plazo.

- **Convenios internacionales y reducción de regímenes**

Utilizar convenios internacionales con países de reconocida eficiencia de su servicio civil (Corea del Sur, Francia, por ejemplo) para reformular la Ley de Servicio Civil. Reducir el número de regímenes laborales hasta, de ser posible, uniformizarlos. Generar incentivos positivos y negativos a la eficiencia. Fijar bandas salariales y niveles de puestos laborales de manera transversal al gobierno central y gobiernos regionales y locales.

- **Fortalecimiento de Servir**

Fortalecer Servir como Superintendencia de Recursos Humanos del Estado peruano, dotándola de Recursos para incentivar mejoras de la productividad del servicio público orientado al ciudadano y a las organizaciones privadas de la sociedad civil. Crear un Sistema de Formación para la Gestión Pública supervisado por SERVIR entidad que acreditará a las Universidades en capacidad brindar la capacitación básica y especializada para poder trabajar para el Estado.

- **Reducción de carga laboral del Estado**

Reducir la carga laboral del Estado para volcar los recursos a la inversión en infraestructura para los servicios públicos. En el marco del proceso de modernización del Estado, se generará un plan de incentivos para la renuncia voluntaria y formación de Entidades Técnicas privadas acreditadas y formadas por exfuncionarios públicos en su rubro de especialidad.

**Indicador - Meta:**

- Reformulación de Ley de Servicio Civil

**Objetivo estratégico 5: Transformación digital del Estado<sup>44</sup>**

**Diagnóstico**

El mundo entero está viviendo desde hace tres décadas una profunda transformación en las relaciones sociales. La crisis sanitaria y el confinamiento, generados por el Covid-19, no ha hecho más que acelerar este proceso, generando paradójicamente una aceleración del proceso tecnológico y, en consecuencia, un incremento en la productividad en muchas de las actividades productivas. “La organización del Estado no será la excepción, y debemos ver este momento, como la gran oportunidad para reimaginar el funcionamiento de las diferentes instituciones que fueron creadas para servir al ciudadano, desde el BCRP hasta las escuelas, pasando por la administración tributaria, el transporte público, la salud o programas sociales”<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Ver “Reforma del Servicio Civil: Momento de Implementación”, José Luis Bonifaz y Juan José Martínez, CIUP, CIES, 2016.

<sup>44</sup> Recogemos en parte los valiosos aportes públicos del especialista Víctor Shiguiyama.

<sup>45</sup> Idem.



Una de las principales tareas de nuestro gobierno será reducir al máximo lo que el premio Nobel de Economía Ronald Coase, llamó “costos de transacción”. Las políticas y procesos administrativos, que norman y a través de los cuales se relacionan los ciudadanos y las empresas con el Estado, incrementan el costo de vida y el costo de hacer negocios. Sacar permisos y licencias para construir una vivienda, hacer trámites ante entidades públicas (registros públicos, municipalidades, Sunat) o privadas (bancos), calcular los impuestos que uno debe o no pagar, etc. son costos de transacción que afectan al bienestar del ciudadano y a la competitividad de las empresas.

Reducir los costos de transacción mediante la digitalización de las relaciones económicas y sociales, permitirá reducir la informalidad, reducir los costos laborales de ser formal, incrementar la base tributaria, mejorar la eficiencia de los programas sociales, reducir los costos de supervisión y de ser supervisado, entre otros.

#### **Acciones**

- **Inclusión económica y financiera**

Con la emisión del DNI todos los peruanos deberán registrar un número de teléfono móvil (billetera electrónica) y se les abrirá una cuenta asociada en el Banco de la Nación. Esta cuenta servirá para que se deposite sus cotizaciones al seguro social y al fondo de pensiones, así como para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Se preparará así el terreno para cumplir con los siguientes objetivos.

- **Reducir la informalidad**

Mediante la digitalización de cotizaciones sociales indirectas. Cada vez que un ciudadano realice una compra, podrá registrar con su DNI el IGV pagado, parte del cual se registrará como aporte a su seguro de salud y a su fondo de pensiones. De esta manera todas las personas se verán incentivadas a pedir comprobante de pago (se reducirá la elusión de IGV). Además, las empresas verán reducidos los costos de contratar formalmente, ya que naturalmente podrán reducirse las cotizaciones por ambos conceptos.

- **Modernización de los servicios y digitalización de los trámites**

La billetera electrónica podrá ser utilizada para pagar el transporte público, y otros servicios públicos. Es menester también maximizar el número de trámites a realizarse a través de medios electrónicos, como la solicitud de partidas de nacimiento.

- **Maximizar la ejecución y supervisión regulatoria y tributaria por vía digital**

Con el conjunto de transacciones digitalizadas y generadas con registros electrónicos, entidades como SUNAT no necesitarán de “inspectores físicos” en las empresas formales.

#### **Indicadores – Meta**

- Creación de wallet electrónica múltiples usos
- Ampliación de cartera de trámites disponibles para realización vía web

## 4. Reforma del Sistema de Seguridad Nacional

### Diagnóstico general

La Seguridad Nacional (SN) es el deber que tiene un gobierno de proveer niveles aceptables de protección a las instituciones y bienes del Estado, a sus ciudadanos, a su economía y a la soberanía territorial, frente a las amenazas organizadas de unidades estratégicas de negocios ilícitos, de fuerzas internas de desestabilización o de fuerzas extranjeras no amigables.

Durante los primeros 20 años del siglo XXI, el Perú vivió un sostenido proceso de continuidad democrática, sin embargo, paralelamente al desempeño democrático se produjeron procesos de ‘debilitamiento de los valores estructurales’.

Entre los debilitamientos estructurales, el más importante es el debilitamiento de la economía formal, originado por restricciones crecientes a la libertad económica, trayendo como consecuencia desempleo, marginalidad, aumento de la delincuencia y de la protesta (espontánea y/o organizada). Además, se ha ido instalando paulatinamente una interpelación a la policía, a las instituciones del orden del Estado, al empresariado y a la inversión privada.

La Seguridad Nacional ha dejado de funcionar con eficacia porque además no se ha evolucionado frente a las nuevas amenazas. Las causas y efectos del crimen, sus actores, organizaciones y procedimientos, en los nuevos tiempos, no tienen parcelas exactas, como en el pasado. Suelen traspasar e invadir otros campos, se interrelacionan, se superponen y actúan sin limitarse a rubros específicos del delito o a zonas geográficas.

Tal es el caso del narcotráfico, el cual ha dejado hace muchos años la especificidad de ese delito de producir, transportar y vender estupefacientes para pasar a vulnerar el Estado. Su capacidad de corrupción debilita los distintos poderes del Estado, pero además ha invadido el ámbito político regular (financiamiento de candidatos, generación de partidos políticos); y también lo político irregular, con el financiamiento del terrorismo. El narcotráfico también desbalancea el sistema financiero con el lavado de activos e incursiona en otros negocios ilícitos usándolos como escudo de protección social.

Si en lo macro hay grandes problemas en esta materia, sucede lo propio en lo micro. Vemos que no existe una coordinación eficaz entre los distintos operadores de justicia. El celo entre las fuerzas de seguridad impide, muchas veces, una efectiva colaboración y coordinación entre unidades.

Tampoco hay un lenguaje técnico común a todas las fuerzas, que permita compartir e intercambiar conocimientos. No hay protocolos de coordinación de la policía con las fuerzas auxiliares de seguridad: serenos y vigilantes privados. No hay legislación para serenazgo y vigilancia privada. La legislación anti-terrorista peruana no está actualizada a las características de este crimen.

Se recomienda una urgente reestructuración de la Seguridad Nacional, con el fin de fortalecer los valores estructurales de la república y de los derechos humanos, para lograr eficacia en la lucha contra las nuevas amenazas, aumentar la coordinación de las fuerzas del Estado y actualizar los procedimientos, la normatividad y la legislación.

### 4.1. Objetivo estratégico

#### **Objetivo estratégico general: Contar con un nuevo Sistema de Seguridad Nacional**

Proponemos la reestructuración de la seguridad nacional, comenzando con la formación de un Nuevo Sistema de Seguridad Nacional (SSN), una instancia central que analice y coordine la compleja interrelación de la seguridad del país, en sus distintos niveles, desde la seguridad ciudadana hasta la del Estado. Pero además que sea la instancia que estudie esta disciplina, que se nutra de experiencias notorias en esta materia y organice la reestructuración del sector.

Los problemas de la seguridad nacional son transversales a toda la sociedad. Sin embargo, y para una mejor comprensión, utilizaremos tres áreas que nos permiten clasificar sus efectos más visibles: a) la seguridad ciudadana; b) la seguridad pública y c) la seguridad del Estado.



#### 4.1.1. Seguridad Ciudadana

- **Diagnóstico**

La seguridad de los ciudadanos se ha deteriorado aceleradamente en las últimas décadas. El Estado Peruano falla en proveer seguridad a sus ciudadanos. La globalización alcanza a todas las actividades, incluso aquellas que se desarrollan fuera de la ley. Así, el crimen no solo es el crimen denunciado u observado, sino que también está interconectado o es dirigido a nivel regional, hemisférico o global.

Sin embargo, no tenemos los datos y mapas de las interconexiones del crimen. Por otro lado, la Policía Nacional del Perú presenta diversas falencias en lo administrativo, en la gestión de personal y en el servicio mismo. Las comisarías no están bien organizadas ni dan un buen servicio a los usuarios y no existe un patrullaje efectivo ni una buena integración con la comunidad.

#### **Objetivo estratégico 1:**

El objetivo de la Seguridad Ciudadana es expresado claramente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

“(...) establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. La Seguridad Ciudadana es un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento”.

#### **Indicadores - Metas: de la seguridad ciudadana (2021- 2026)**<sup>46</sup>

- Aprobar una ley que permita la reforma profunda de la policía, estableciendo una cierta discrecionalidad a fin de pasar al retiro por falta de idoneidad para el servicio. Fortalecer la unidad de investigación de la Inspectoría General del Ministerio del Interior a fin de identificar bandas de policías vinculadas al crimen organizado y publicitar su captura y castigo.
- Establecer un sistema de ascensos meritocrático basado en el desempeño y no en la amistad o la compadrencia. Elaborar y publicar el reglamento de evaluación de desempeño y aumentar el coeficiente destinado a la evaluación de desempeño.
- Reformar y fusionar las escuelas de la policía en un número menor para elevar los niveles profesionales e impedir el ingreso de elementos que resulten inconvenientes.
- Diversas funciones administrativas, como logística, infraestructura, mantenimiento de equipos, etc., deberán estar en manos del Ministerio del Interior o, en su defecto, de gerentes públicos civiles dentro de la Policía, a fin de mejorar la gestión, reducir espacios de corrupción y no distraer a oficiales de la policía en tareas administrativas.
- Tercerizar el mantenimiento de las comisarías y de los equipos, vehículos, etc. La flota de patrulleros deberá ser alquilada mediante el sistema de *renting*, en lugar de adquirida. Asimismo, tercerizar la inversión y el mantenimiento de todos los servicios digitales y de telecomunicaciones de la Policía Nacional.

---

<sup>46</sup> Algunas de estas recomendaciones son tomadas de Jaime de Althaus: “La gran Reforma de la Seguridad y la Justicia”, Planeta, 2016



- Tercerizar, mediante APPs, el cierre de las brechas actuales de infraestructura y equipamiento de las Comisarías, así como el mantenimiento y renovación de los equipos y sistemas.
- Tercerizar la inversión y el mantenimiento de todos los servicios digitales y de telecomunicaciones de la Policía Nacional.
- Reformar y modernizar las comisarías mejorando el servicio al público y sistematizando la información. Reestructuración orgánica de la Policía Nacional a fin de destinar una proporción mucho mayor del personal a las comisarías, y redistribuir este personal a los distritos periféricos o en los que la incidencia del delito sea mayor. Alrededor de 2/3 del personal está en las sedes centrales de la PNP, de las 8 Regiones Policiales y las 24 Divisiones Territoriales<sup>47</sup>.
- Implementar dispositivos de monitoreo satelital de los patrulleros, a fin de controlar el servicio de patrullaje.
- Implementar la Policía Comunitaria en relación con los alcaldes y las juntas vecinales. Consolidar el sistema de comités provinciales y distritales de seguridad ciudadana presididos por los alcaldes.
- Firmar convenios con las municipalidades distritales para distritalizar la justicia penal en Lima, llevando a cada distrito a uno o más fiscales y jueces y una carceleta, para aplicar justicia inmediata con penas menores (desde 2 días de reclusión) y eliminar así la sensación de impunidad.
- Tercerizar la implementación de un sistema de laboratorios.
- Concretar el expediente único desde la Policía hasta el Poder Judicial, integrando las respectivas plataformas electrónicas.
- Re balancear las atribuciones de la policía en relación a las de los fiscales. El Nuevo Código Procesal Penal debe permitir al policía realizar calificaciones jurídicas que sirvan para orientar su actuación policial, pero que no sean vinculantes para los fiscales. El Código debería dar más flexibilidad a la policía para poder actuar sin esperar la orden del fiscal cuando este no está disponible, dándole cuenta. La Policía también debería poder interrogar al detenido apenas es intervenido, aunque el fiscal no esté presente, siempre y cuando esté el abogado defensor, haya testigos o el interrogatorio sea filmado.
- Mejorar los indicadores de crímenes perpetrados. Las denuncias realizadas y que ingresan a la estadística oficial, son mucho menores que la cantidad de crímenes perpetrados. Es fundamental lograr indicadores más exactos y estos solo se lograrán a través de mejorar el proceso de denuncia.
- Mejorar el proceso de denuncia con Certificado en línea: Que la denuncia pueda ser hecha on-line y en una página ‘amigable’ de la policía. La página producirá un “Certificado de denuncia con código QR”, código de barras u otra forma de registro similar, que entrará directamente al flujo estadístico del INEI, y también se registrará en los archivos del sistema policial y judicial.

Con la presentación de este “Certificado con código QR” se hará la denuncia policial, se abrirá proceso judicial, la consulta al forense, etcétera; siendo un documento útil para cualquier procedimiento legal, policial o burocrático. La mayoría de los crímenes por violación, violencia familiar y contra el honor sexual no se denuncian por vergüenza u otras razones, este procedimiento facilitará la gestión de la denuncia.

El Certificado de denuncia con código de barras, para evitar su manipulación mediática o atentados contra el honor de las personas, tendrá la leyenda “Este documento no tiene validez de cosa juzgada y está prohibida su utilización como instrumento del escándalo público y/o la denuncia mediática”. Es recomendable aparejar una sanción económica drástica para el uso indebido de dicho documento.

<sup>47</sup> Jaime de Althaus: “La gran Reforma de la Seguridad y la Justicia”, Planeta, 2016



Hoy son muchos los delitos que no son denunciados por diversas causas. La principal es que es considerado un trámite inútil e improductivo.

- Generar la estadística confiable de Tasa de Consumo de drogas por habitante, por rango de edades, por zona geográfica de residencia, por ocupación del consumidor y por tipo de drogas.
- Se enumeran las áreas en las que es necesario mejorar la estadística para determinar la mejor forma de asignar recursos para la prevención, investigación y captura del crimen organizado.
  - Extorsión
  - Secuestro
  - Terrorismo
  - Narcotráfico
- Reducir la delincuencia urbana.
- Aumentar para el 2026 el nivel de confianza en la policía de un 32%<sup>48</sup> a un 40%.

#### 4.1.2. Seguridad Pública

- **Diagnóstico**

El debilitamiento de los valores estructurales de la democracia en lo que respecta a la seguridad pública genera un crecimiento de las expectativas de bloqueos, huelgas y manifestaciones que interrumpen el libre tránsito e incluso sabotaje de servicios públicos, lo que a su vez repercute en la retracción de la inversión privada. A agosto del 2020, el reporte de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo señala que existen 143 casos de conflictos sociales y socio-ambientales activos y 47 latentes; entre otros datos de sectores y zonas que son focos de inestabilidad, como las del narcotráfico y la minería informal.

- **Objetivo estratégico 1:**

Preservar el orden público y la paz ciudadana, es decir, garantizar la convivencia armónica de la población.

#### **Indicadores – Metas:** de la Seguridad Pública

- Compilar y publicar la data de seguridad pública respecto a:
  - Bloqueos rurales y urbanos. Características.
  - Destrucción del ornato público y privado (en millones de soles)
  - Casos de sabotaje y saqueo.
  - Ataques cibernéticos
  - Ataques financieros
  - Enfrentamientos con la policía. Heridos y decesos.
  - Conflictos sociales y socio ambientales.
- Adquirir equipo
  - Buscadores en la red para anticipar ataques cibernéticos y financieros.

---

<sup>48</sup> Ver: Latinobarómetro (2018).m



- CSIRT (Herramienta de Ciberseguridad que implica una capacidad de detectar en tiempo real los ciberataques).
- Sala situacional de Seguridad Pública
  - Grupo de profesionales de seguridad pública permanentemente estén levantando información, clasificándola y anticipándose a la comisión del ilícito.

#### 4.1.3. Seguridad del Estado

- **Diagnóstico**

La vulneración sistemática de los valores estructurales en el Perú, a partir de la segunda década de este siglo XXI, valores estructurales como la libertad económica y empresarial, la democracia y sus instituciones, también redunda en una vulneración de Seguridad del Estado, pues a través de esas vulneraciones se ha llegado a confundir la infiltración y el debilitamiento de la seguridad del Estado con opiniones legítimas. Este tipo de contrabandos está generando desaliento e indefensión en las fuerzas dedicadas a la seguridad y en sus integrantes, lo que, por temor y autocontrol, genera ineficacia en su desempeño en el campo de la seguridad.

**Objetivos estratégicos:**

- Es preciso mantener actualizado el listado de actores que amenazan la seguridad del estado.
- Monitorear su accionar, y su interconexión interna y externa.
- Conocer su modus operandi.
- Identificar las señales que anticipan hechos de relevancia. Planificar y prevenir estos hechos contrarios a la seguridad del Estado

**Indicadores - Metas**

Estructurar Seguridad del Estado en base a 6 puntos básicos:

- Gobiernos hostiles: incluye espionaje político y militar
- Infiltración, debilitamiento institucional y subversión ideológica (lo malo es bueno, el policía es malo/el criminal es bueno)
- Actividades de agencias de inteligencia extranjeras.
- Terrorismo
- Ciberataque
- Narcotráfico y producción aurífera ilegal
- Elaborar una ley que contemple lo necesario para normar las tareas de Seguridad del Estado.
- Recopilar datos que deba ser de conocimiento público:
  - Armamentismo en países de la región, sobre todo en países vecinos.
  - Número del personal diplomático de los países con representación en el Perú.
  - Número de personal extranjero en ONGs, fundaciones o institutos que estén en el Perú y con los que el país haya firmado acuerdos de cooperación.
  - Correlación de: Situación económica frente al desempleo. El desplazamiento de los desempleados hacia oficios y hacia territorios con actividades ilícitas: narcotráfico, terrorismo, minería aurífera ilegal y sectores desestabilizadores.



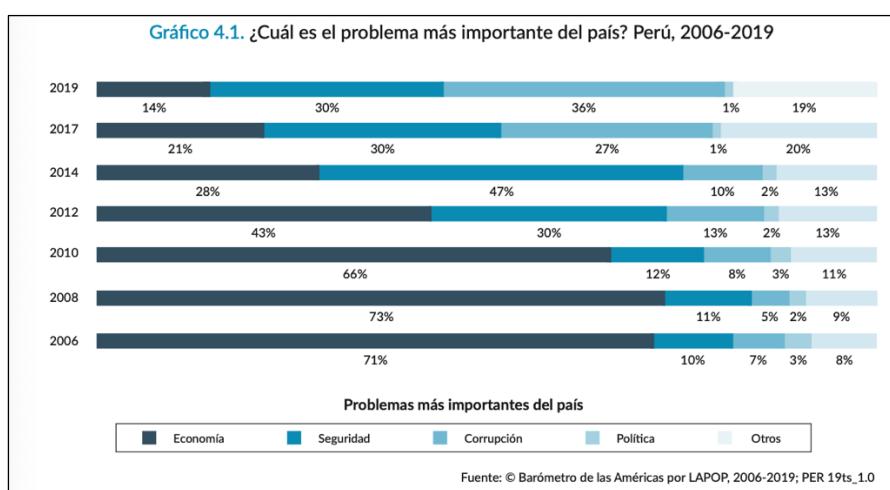
- Indicadores del terrorismo nacional actual y de grupos radicales (conspirativos o colectivos). Lista de grupos considerados terroristas o relacionados con el terrorismo.
  - Número de atentados.
  - Volumen de la economía ilegal del oro y del narcotráfico. Volumen estimado de insumos: precursores, mercurio, etc. Dimensionar regularmente en estos sectores: polución de ríos, de tierra, trata de personas, prostitución.
  - Adquirir equipo para fortalecer Seguridad del Estado
- 
- **Sala situacional de Seguridad del Estado**  
Grupo de profesionales de seguridad pública dedicados permanentemente a levantar información, clasificándola y anticipándose a la comisión del ilícito. Con las siguientes secciones:
    - Gobiernos hostiles, modelos políticos hostiles, subversión e inteligencia (nacional y extranjera). Proliferación y avance de capacidad agresora externa.
    - Terrorismo. En este Siglo XXI, el terrorismo ha asumido una estructura global muy difícil de derrotar sin el trabajo conjunto interestatal. Es fácil caer en el error de pensar que las estrategias que en el pasado sirvieron para derrotar militarmente a Sendero Luminoso y el MRTA serán igualmente exitosas para enfrentar una guerra asimétrica en la que el terror juega un papel, pero no es la única estrategia que usan las organizaciones terroristas para buscar hacerse de la legitimidad mediante el engaño y la propaganda.
    - Narcotráfico. Con mas de 54,655 hectáreas de producción somos el segundo productor mundial de cocaína y aún no hay registro oficial del volumen de Opio que se produce en la frontera norte del Perú.
    - Minería ilegal del oro. Con el fin de legalizar las operaciones de oro, una vez que estén reguladas.
    - Delitos ciberneticos
    - Desastres naturales y enfermedades.
    - Medición de encuesta regular de la percepción pública sobre presencia de “infiltración extranjera”.
    - Establecer correlación de posible complicidad, en zonas del narcotráfico, entre funcionarios del estado y/o empresarios con negocios que tengan afinidad con el narcotráfico: precursores, envases, y otros artículos para el narcotráfico.

## 5. Lucha contra la corrupción

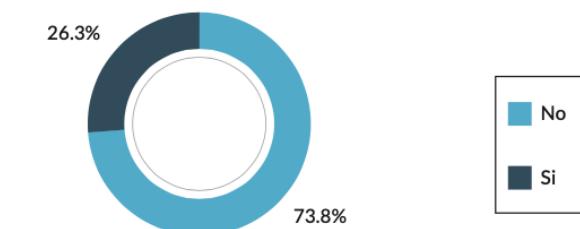
### Diagnóstico general

El descontento de la ciudadanía peruana con la denominada clase política presenta niveles sumamente altos que resultan nocivos y amenazantes para la democracia. En efecto, existe un riesgo permanente de que el descontento ciudadano resalte en la posibilidad de optar por posibilidades autoritarias de gobierno. Algunos indicadores que evidencian esta situación son los siguientes:

1. Un 36% de peruanos ubica a la corrupción como el problema más importante del país.

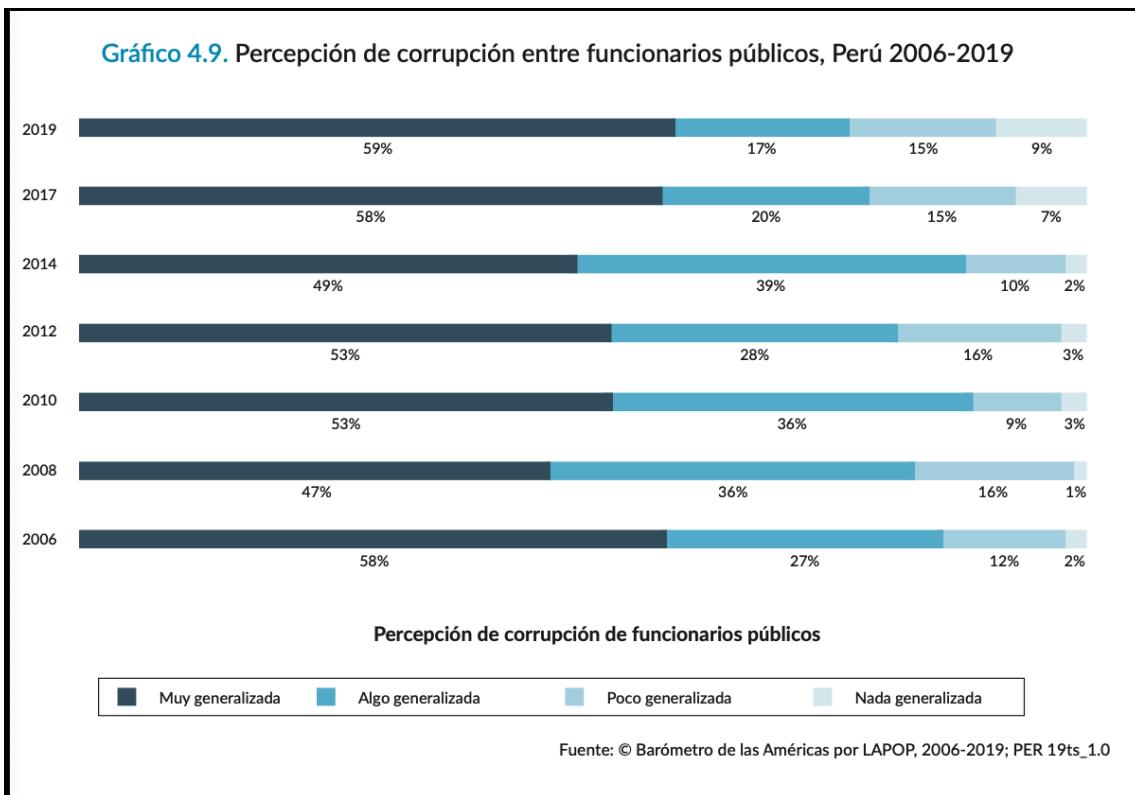


2. Un 26,3% de peruanos señala haber sido víctima de corrupción.

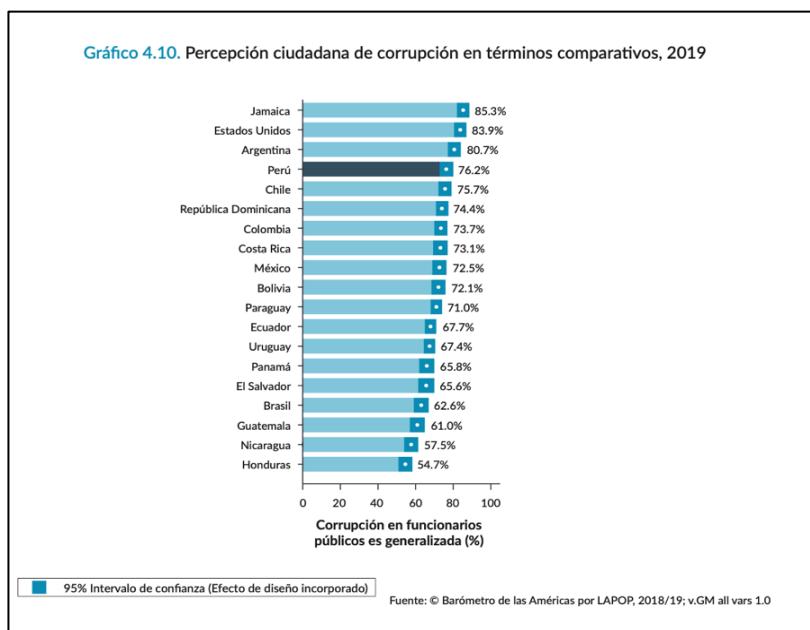


Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP, 2006-2019; PER19ts\_1.0

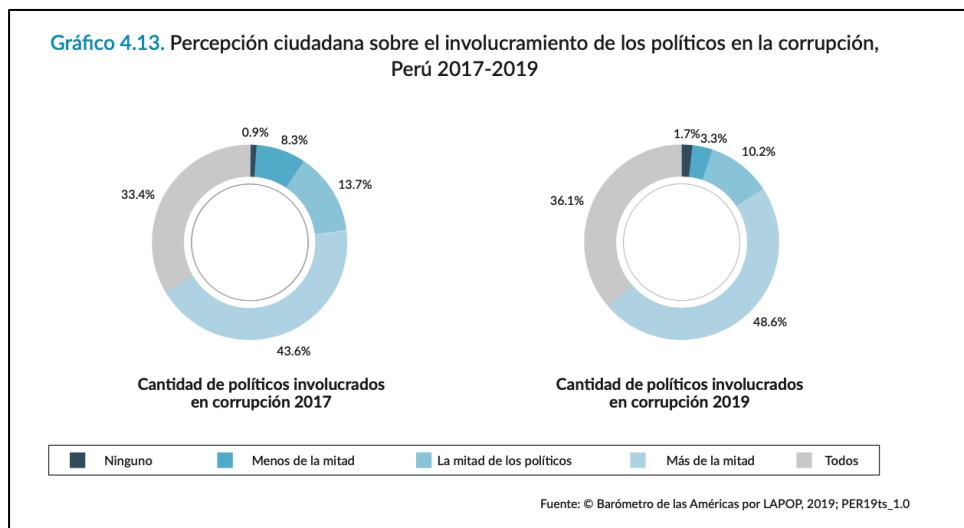
3. Un 59% de peruanos piensa que la corrupción entre los funcionarios públicos se encuentra “muy generalizada”, un 17% piensa que está “algo generalizada”, sumando ambos porcentajes, un total de 76% de peruanos tiene una opinión negativa respecto a la honestidad de los funcionarios públicos.



4. La percepción de corrupción en el Perú es la cuarta en las Américas, solo está por debajo de Jamaica, Estados Unidos y Argentina.



5. La percepción ciudadana respecto a los políticos peruanos y su involucramiento con la corrupción es preocupante, un 49% considera que más de la mitad de los políticos están comprometidos con la corrupción y un 36% considera que todos los políticos están involucrados con la corrupción.



Estas estadísticas, verdaderamente alarmantes, requieren que se lleven a cabo reformas drásticas e innovadoras que eliminen los incentivos que actualmente permiten el desarrollo de la corrupción. En ese sentido, reiteramos nuestro compromiso de llevar a cabo todas y cada una de las recomendaciones planteadas en el informe final de la Comisión Presidencial de Integridad y en el informe final de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

Sin perjuicio de ello, nos permitimos formular las siguientes propuestas con la convicción de que, si éstas fueran implementadas, se reducirán sustancialmente los ámbitos susceptibles de ser afectados por la corrupción en nuestro país.

## 5.1. Objetivo

**Objetivo estratégico 1:** Reducir los espacios y ámbitos afectados o susceptibles al fenómeno de la corrupción en el país.

- **Fortalecer el sistema de compras y licitaciones del Estado**

Para el caso de las obras públicas, se promoverá al máximo los acuerdos Gobierno a Gobierno, la contratación de gestores privados supervisados (PMO) y los contratos por servicios orientados al servicio público. Asimismo, con el empoderamiento de Proinversión se potenciarán las Alianzas Público-Privadas (APPs) y las Obras por Impuestos (OxI). Todo ello permitirá que los riesgos de corrupción se reduzcan. Finalmente, la nueva Ley de Contrataciones se inspirará en modelos aplicados con éxito en nuestra realidad, como el sistema británico que se aplicó en el caso de los Juegos Panamericanos.

En el caso de las compras públicas se hará una reforma radical con la creación del Viceministerio (o Superintendencia) de Compras Públicas. Esta Entidad brindará el servicio logístico a todos los Organismos Públicos por especialidad, para compras de alto costo. Se eliminará así la corrupción sectorial. La entidad poseerá oficinas en todas las Regiones del país.

- **Modificar el procedimiento para la elección del Contralor General de la República**

Se promoverá una ley de reforma constitucional — o, alternativamente, una reforma del Reglamento del Congreso — con el objetivo de modificar el artículo 82 de la Constitución Política del Perú a fin de precisar que el Contralor General de la República debe ser elegido por el Pleno de dicho poder del Estado, y no por la Comisión Permanente.

En caso se aprueba una reforma constitucional referida a la Bicameralidad, esta propuesta deberá adaptarse de tal manera que la elección del Contralor (así como la de los magistrados del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y los 3 integrantes del directorio del Banco Central de Reserva cuya designación corresponde al Poder Legislativo) pase a ser una competencia del Senado de la República.

Para ello se requerirá de la aprobación de una ley de reforma constitucional — o de una resolución legislativa que modifique el reglamento del Congreso de la República — a fin de precisar que el Contralor General de la República debe ser electo por el Pleno (o por la Cámara de Senadores, en caso se apruebe el retorno a la Bicameralidad) y no por la Comisión Permanente.

- **Restablecer la competencia sancionatoria de la Contraloría General de la República y crear un régimen de arbitraje para indemnizar los daños y perjuicios ocasionados por el Estado.**

Se presentará un proyecto de ley a fin de reformar la Ley 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, para restablecer las competencias sancionadoras que ejercía dicha entidad constitucional autónoma.

Mediante la Ley 29622, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de diciembre de 2010, se modificó la Ley 27785 a fin de otorgarle facultades sancionadoras a la Contraloría General de la República. Sin embargo, en lugar de tipificar con precisión las infracciones susceptibles de ser sancionadas, la Ley 29622 decidió delegar esta competencia a la propia Contraloría General de la República. Ello resulta contrario a los principios de tipicidad y taxatividad que, a su vez, son parte integrante del derecho fundamental al debido proceso en sede administrativa. Por esa razón, la parte de la Ley 29622 que otorgó facultades sancionatorias a la Contraloría fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional mediante la sentencia emitida en el Expediente 00020-2015-PI/TC publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2019.

Frente a dicha situación, resulta necesario plantear un proyecto de ley a fin de retomar una propuesta inteligentemente concebida, pero ejecutada deficientemente desde el punto de vista técnico-normativo. Dicho proyecto de ley deberá tipificar con claridad y precisión todas las infracciones susceptibles de ser sancionadas por la Contraloría General de la República en un Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional. Tales infracciones deberán estar incluidas en un cuadro de infracciones y sanciones que debe ser parte integrante de la Ley 27785, tal y como ocurre, por ejemplo, en el caso del Código Tributario.

Además de prever un régimen sancionador, esta reforma normativa debe establecer un sistema obligatorio de arbitraje, similar al que existe en materia de contrataciones con el Estado, que tenga por objetivo indemnizar a aquellas personas que hayan sufrido daños y perjuicios como consecuencia de los actos llevados a cabo por servidores públicos en contravención de las normas sobre responsabilidad administrativa funcional.

Se requerirá de la aprobación de un proyecto de ley que restablezca la competencia sancionadora de la Contraloría General de la República, pero respetando los principios de taxatividad y tipicidad que, a su vez, forman parte del derecho fundamental al debido proceso en sede administrativa.

- **Prevenir la corrupción en los concursos públicos para la contratación de personal en todas las entidades del Estado.**

Lamentablemente, existe la sensación de que gran parte de los concursos públicos de méritos llevados a cabo por entidades públicas para la contratación de sus trabajadores no son auténticamente meritocráticos. A fin de poner término a dicha situación, que contribuye significativamente a desestimar nuestras instituciones y probablemente también a empobrecer la calidad de nuestro Servicio Civil, se propone aprobar un proyecto de ley a través del cual se establezca que, en todas las entidades públicas sujetas a la Ley 30057, del Servicio Civil, la conducción de los concursos públicos para la contratación de personal debe tercerizarse obligatoriamente a entidades particulares autorizadas para ello por la Autoridad del Servicio Civil - SERVIR. En dicho proyecto de ley también podría señalarse que, de manera excepcional, la



Autoridad Nacional de Servicio Civil podrá encargarse de llevar a cabo dichos concursos públicos directamente.

Se requerirá aprobar un proyecto de ley — o un decreto legislativo — que establezca la obligatoriedad de que todos los concursos públicos para la contratación de personal llevados en entidades públicas sujetas al régimen de la Ley 30057 sean llevados a cabo por instituciones particulares designadas por SERVIR.

- **Potenciar el arbitraje y prevenir la corrupción al interior del mismo.**

Por mucho tiempo, el arbitraje fue considerado una alternativa atractiva frente a la jurisdicción ordinaria, entre otras razones, porque se percibía — acaso de manera correcta — que éste era un mecanismo de solución de disputas menos propicio a la corrupción.

Lamentablemente, dicha percepción se ha deteriorado significativamente en los últimos años al destaparse muchos casos que evidencian — al menos aparentemente — que la corrupción en el arbitraje se habría normalizado, sobre todo por la existencia de árbitros que, en la práctica, operarían de manera parcializada, prácticamente como si fueran abogados de quienes los designan.

Para remediar dicha situación, se propone modificar el artículo 23 del Decreto Legislativo 1071, que norma el arbitraje, a fin de precisar que, salvo que ésta sea realizada por sorteo, la designación de los árbitros debe llevarse a cabo obligatoriamente con la participación de ambas partes, de tal manera que se resuelva el *problema de la agencia* intrínseco en el arbitraje y ya no existan *árbitros de parte*.

Tal designación podrá llevarse a cabo por el acuerdo unánime de las partes; o por la implementación de mecanismos destinados a agregar las preferencias de las mismas tales como el *método Borda*, de acuerdo a lo establecido en el convenio arbitral o en el reglamento de la institución arbitral correspondiente. En defecto de ellos, deberá aplicarse el mecanismo supletorio de designación de árbitros establecido en los artículos 22 y 23 del Decreto Legislativo 1071. Sin embargo, en ningún caso y bajo sanción de nulidad, debe permitirse la designación de *árbitros de parte*. Adicionalmente a ello, debe modificarse el artículo 2 del Decreto Legislativo 1071 a fin de ampliar las materias susceptibles de ser sometidas a arbitraje, de tal manera que las controversias sobre derecho de familia, derecho administrativo, entre otras puedan ser resueltas en dicha vía. Esto último es necesario a fin de descongestionar el Poder Judicial y añadir un elemento adicional de competencia en el Sistema de Justicia.

Finalmente debe prohibirse la judicialización de los arbitrajes, especialmente en casos de litigios del Estado con personas naturales y jurídicas del sector privado nacional o extranjero.

Se requiere aprobar un proyecto de ley — o un decreto legislativo — que apruebe modificaciones al Decreto Legislativo 1071 en los términos planteados. En caso se apruebe el carácter público de los laudos arbitrales, digitalizar y publicar, en el *portal web* institucional creado para tal efecto por el Ministerio de Justicia de Derechos Humanos, el 100% de los laudos arbitrales emitidos en arbitrajes institucionales en los últimos 10 años, dentro de un plazo de tres años.

- **Creación del Observatorio Nacional contra la Corrupción Jurisdiccional.**

Modificar la Ley 30916, Orgánica de la Junta General de Justicia (“JNJ”), a fin de crear el Observatorio Nacional contra la Corrupción Jurisdiccional, como un órgano subordinado directamente al Pleno de dicha institución, que tenga por objetivo generar alertas de posibles casos de corrupción judicial y fiscal que, posteriormente, puedan orientar el ejercicio de las facultades de destitución, amonestación y suspensión de la JNJ.

Dicho órgano tendrá como competencia principal recopilar información estadística sobre el comportamiento de todos los jueces y tribunales de la República, incluyendo pero no limitándose, a la duración promedio de procesos judiciales de distinto tipo en cada organismo jurisdiccional; la probabilidad de que se emitan distintas modalidades de medidas cautelares en cada organismo jurisdiccional; el tiempo promedio que tarda cada juzgado en emitir dichas medidas cautelares; las



tasas de éxito de determinados litigantes (o categorías de litigantes) en diversas clases de procesos ante cada organismo jurisdiccional; etc.

Debe señalarse que las alertas que emita el Observatorio deben tener una finalidad únicamente orientativa. En ese sentido, éstas no podrían obligar a la JNJ a iniciar un procedimiento disciplinario contra los jueces o fiscales involucrados ni, mucho menos, determinar que necesariamente deba imponerse una sanción.

Toda la información recopilada por el Observatorio debe ser de carácter público.

Se requerirá aprobar un proyecto de ley que cree el Observatorio Nacional Contra la Corrupción Jurisdiccional en los términos planteados. Si esto llegara a ocurrir, prestar asistencia técnica a la JNJ, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de tal manera que pueda recopilarse información sobre el 100% de las decisiones emitidas por los jueces y fiscales del Perú en los últimos 5 años, dentro de un plazo de tres años.

- **Establecer un régimen de comentario y revisión previa de las normas jurídicas de rango reglamentario.**

Es ampliamente conocido que la corrupción se correlaciona de manera positiva con la intensidad del ámbito regulatorio<sup>49</sup>. En ese sentido, consideramos necesario proponer una reforma normativa — que puede concretarse bien a través de una ley aprobada por el Congreso de la República o de un decreto legislativo — en virtud de la cual se exija que todo proyecto de norma de rango reglamentario, independientemente de cual sea la entidad pública que la esté proponiendo, se publique en un portal web creado específicamente para tal efecto por la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, y mantenida allí por un plazo mínimo de tres semanas.

Se facultará a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de la Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (“Indecopi”) para iniciar de oficio procedimientos tendientes a declarar que dichos proyectos normativos son desproporcionados y/o ilegales de manera previa a su aprobación.

Se requerirá la aprobación de un proyecto de ley — o un decreto legislativo — en los términos planteados.

- **Otorgar a los regidores regionales y municipales — tanto en el nivel provincial como en el distrital — facultades de fiscalización idénticas a aquellas que asisten a los Congresistas de la República.**

Se propone modificar la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales, así como la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades, a fin de otorgarle a los consejeros regionales y a los regidores municipales — tanto en el nivel provincial como en el distrital — competencias de fiscalización e investigación idénticas a aquellas con las que cuentan los Congresistas de la República, pero circunscritas a las competencias del nivel de gobierno en el que operen, según corresponda. Esta propuesta se fundamenta en el hecho de que, dada la estructura constitucional de nuestra República, los Consejos regionales y municipales no son subordinados jerárquicos del Congreso de la República, sino equivalentes a él, dentro del nivel de gobierno correspondiente. Confiamos en que, a través de ella, se podrá generar un espacio idóneo para investigar — y disuadir — los actos de corrupción que pudieran producirse en los gobiernos regionales y locales.

Se requerirá la aprobación de un proyecto de ley que modifique la Ley 27867 y la Ley 27972 en los términos planteados.

<sup>49</sup> Al respecto ver, por ejemplo: <https://blogs.worldbank.org/psd/restrictive-regulation-is-positively-correlated-to-corruption>.



- **Modificar las normas referidas a la atención de las autoridades jurisdiccionales.**

El artículo 289, inciso 7, de la Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce a favor de los abogados patrocinantes el derecho a ser recibido personalmente por los magistrados judiciales, cuando así lo requiera el ejercicio de su patrocinio. Al margen del mérito que esta norma legal podría o no tener, ésta ha permitido en muchos casos, que los abogados de una parte en un proceso judicial se reúnan con los jueces sin el conocimiento de la otra parte y sin que ésta tenga manera de conocer el contenido de dicha reunión. Este estado de cosas ha contribuido, en el mejor de los casos, a afianzar el des prestigio de nuestro sistema de justicia y, en el peor, a generar un espacio donde, eventualmente, podrían desarrollarse actos de corrupción.

Por esa razón, si bien consideramos necesario preservar el derecho de los abogados a solicitar audiencias con los magistrados del Poder Judicial, proponemos, a fin de conservar la igualdad de armas que debe existir en todo proceso, que la existencia de dicha entrevista se notifique a las demás partes a fin de que éstas también puedan pedir una entrevista con el o los jueces a cargo del caso.

Asimismo, consideramos necesario establecer de manera expresa que el contenido de las entrevistas que se produzcan entre los magistrados judiciales y una o más partes debe ser registrada — bien por medios audiovisuales o a través de un acta — a fin de que pueda incorporarse en el expediente y ser conocida por la otra parte.

Se requerirá aprobar un proyecto de ley que modifique la Ley Orgánica del Poder Judicial en los términos planteados.

- **Revisión integral de las normas que conforman el ordenamiento jurídico peruano**

La sobre-regulación está correlacionada de manera positiva con la corrupción. Ello no es sorprendente puesto que, mientras más complejo — y, por tanto, impredecible — sea el ordenamiento jurídico, mayores son las probabilidades de que las autoridades públicas y/o los particulares ofrezcan o soliciten favores indebidos a cambio de aplicar o no determinadas normas.

Con ello en mente, se someterá el ordenamiento jurídico peruano a una revisión integral destinado a simplificarlo radicalmente, de tal manera que sean derogadas todas las normas que no resulten idóneas y/o necesarias para cumplir las funciones encargadas al Estado por la Constitución Política del Perú.

En ese sentido, se propondrá la instalación de dos comisiones de alto nivel, conformadas por profesionales destacados, que contarán con la asesoría de una Secretaría Técnica adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros: (i) Comisión de Alto Nivel para la Revisión de las Normas Jurídicas con Rango de Ley; y, (ii) Comisión de Alto Nivel para la Revisión de los Decretos Supremos.

Al término del plazo de dos años, cada una de dichas comisiones presentará al Presidente de la República un informe final detallando cuales son las normas de rango legal y/o reglamentario que deben ser depuradas del ordenamiento jurídico.

Se requerirá aprobar una norma, de rango reglamentario, que permita la creación de ambas comisiones mencionadas *supra*. Posteriormente velar para que éstas cumplan eficazmente con el encargo encomendado a ellas dentro de los dos años siguientes a su instalación.

### **Indicadores**

- Nueva Ley de Contrataciones inspirada en el sistema británico.
- Creación del Viceministerio de Compras Públicas que brinde el servicio logístico a todos los Organismos Públicos por especialidad para las compras de alto costo.



- Ley de reforma constitucional que establezca que el Contralor General de la República sea electo por el Pleno (o por la Cámara de Senadores, en caso se apruebe el retorno a la Bicameralidad) y no por la Comisión Permanente.
- Ley que restablezca la competencia sancionadora de la Contraloría General de la República, respetando los principios de taxatividad y tipicidad.
- Ley o Decreto Legislativo que establezca la obligatoriedad de que todos los concursos públicos para la contratación de personal llevados en entidades públicas sujetas al régimen de la Ley 30057 sean realizados por instituciones particulares designadas por SERVIR.
- Ley o Decreto Legislativo que apruebe modificaciones al Decreto Legislativo 1071 a fin de potenciar el arbitraje y prevenir la corrupción en su interior.
- Creación de portal web institucional a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que haga público el 100% de los laudos arbitrales emitidos en arbitrajes institucionales en los últimos 10 años.
- Ley que crea el Observatorio Nacional Contra la Corrupción Jurisdiccional.
- Ley o Decreto Legislativo que faculte a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de la Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (“Indecopi”) la posibilidad de iniciar de oficio procedimientos que evalúen propuestas normativas de rango reglamentario.
- Modificación de las leyes 27867 y 27972 que otorguen a los consejeros regionales y regidores municipales competencias de fiscalización e investigación idénticas a aquellas con las que cuentan los Congresistas de la República a nivel de su circunscripción.
- Modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial en los aspectos referidos a la atención de las autoridades jurisdiccionales.
- Creación de Comisiones de Alto Nivel para la revisión de normas jurídicas con rango de ley y Decretos Supremos.

### **Metas**

- Al 2026 reducir el porcentaje de peruanos que señala haber sido víctima de corrupción de un 26,3%<sup>50</sup> a 15%.
- Al 2026 reducir el porcentaje de peruanos que percibe corrupción de funcionarios públicos de un 76% a un 50%.

---

<sup>50</sup> Ver Barómetro de las Américas 2019/2018



## IV: REVOLUCIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

### Diagnóstico general

La política fiscal y monetaria del Estado Peruano ha sido positiva para la estabilidad macroeconómica, en particular para tener una estabilidad de precios y de tipo de cambio. Ello, junto con mayores niveles de apertura económica y libre competencia, han permitido la expansión de la inversión privada, el empleo y la recaudación tributaria.

Lamentablemente, la mayor solvencia financiera del Estado no ha tenido un impacto proporcionalmente positivo en los servicios públicos de salud, educación, vivienda social y lucha contra la pobreza. En general, estos mayores recursos financieros se han reflejado en mejoras que, con una mejor gestión de recursos, hubiesen sido mayores.

Parte de dicho déficit de gestión, se ve reflejado en la predominancia de la informalidad. Así, el sistema de salud se encuentra dividido entre quienes cotizan a Essalud y quienes solo tienen acceso al SIS. La mayoría de ciudadanos no tiene asegurada una pensión digna; y, el desarrollo de la vivienda social formal, planificada y habilitada, cumpliendo la normativa existente, sigue rezagada frente la autoconstrucción basada en invasiones.

La reforma del Poder Ejecutivo que planteamos es, justamente, para cambiar de manera radical la eficiencia del Estado y así pueda convertirse en un verdadero Estado de bienestar, en donde el eje de su funcionamiento sea maximizar el alcance y la calidad de los servicios públicos con los recursos disponibles.

### Objetivos estratégicos

De las situaciones antes descritas se desprende la necesidad de reformas en 5 grandes campos:

**Objetivo estratégico 1: Reformar de manera integral el sistema de salud mediante la integración del sistema de salud pública y la integración del sistema nacional, junto con un claro mejoramiento de la infraestructura y calidad del servicio.**

**Objetivo estratégico 2: Reformar el sistema de pensiones mediante su integración en una sola lógica con tres pilares: contributivo, no contributivo y voluntario.**

**Objetivo estratégico 3: Reformar la educación de manera que, fortalezca su carácter integrador con la cultura y la ciencia, la carrera docente, las sinergias con el desarrollo productivo y la investigación aplicada.**

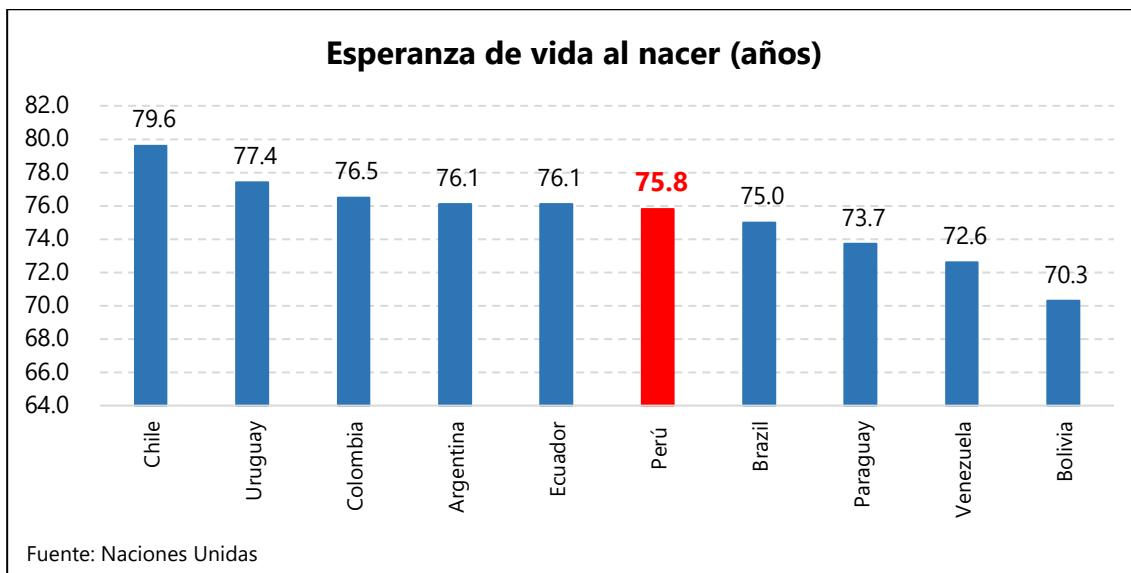
**Objetivo estratégico 4: Impulsar a la vivienda social, la habilitación urbana formal y la formalización de la propiedad.**

**Objetivo estratégico 5: Fortalecer los programas de protección social y lucha contra la pobreza.**

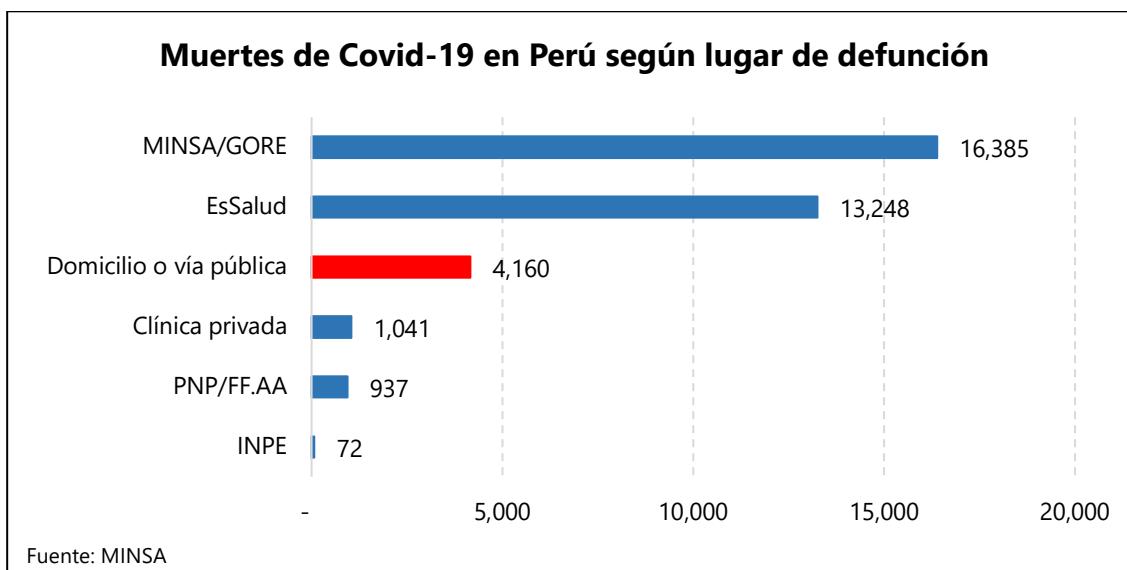
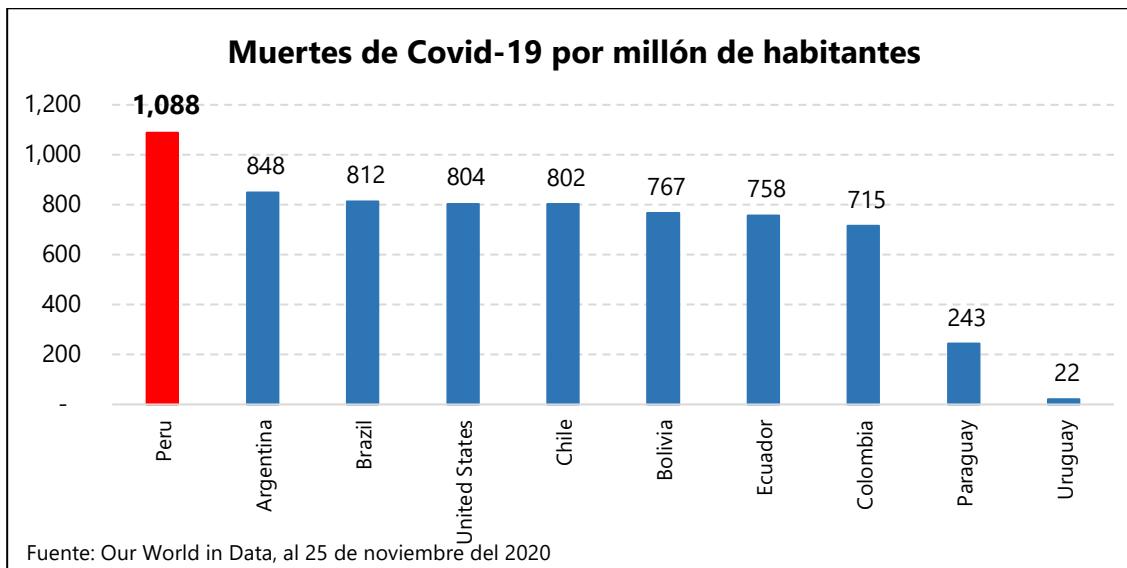
## 1. Revolución de la Salud

### Diagnóstico general

El acceso a la atención sanitaria no solo es un derecho fundamental de las personas, sino que, además, constituye una condición necesaria para garantizar la movilidad social ascendente. Por ello, el gobierno de un país debe considerar como prioritario garantizar el acceso a servicios de salud a la población. En las últimas dos décadas, el nivel de salud de los peruanos ha mejorado pero se mantiene por debajo de otros países de similar nivel de desarrollo. Por ejemplo, si bien la esperanza de vida al nacer se ha incrementado en 10 años, pasando de 66.2 años de vida estimada en 1990 a 76.5 años en 2018, el país aún mantiene cierto rezago en comparación con otros países de la región.



Esta modesta evolución en la condición de vida de los peruanos, la cual puede atribuirse al crecimiento económico y el consecuente incremento de los presupuestos, ha quedado opacada con las falencias mostradas por todo el sistema de salud pública durante la pandemia del Covid-19. Por ejemplo, hacia el 25 de noviembre del 2020, considerando los datos oficiales publicados por el MINSA, Perú es el segundo país con mayor cantidad de muertes por coronavirus por millón de habitantes del mundo. Del total de muertes por coronavirus, el 85% falleció en alguna institución de salud pública y el 12% murió en su domicilio o en la vía pública.



La pandemia puso en evidencia las diferencias de acceso y oferta de servicios de salud entre los diferentes subsistemas. En marzo del 2020, al inicio de la pandemia, solo había 150 camas UCI disponibles. Luego de un esfuerzo sin precedentes por aumentar las capacidades de atención, el Ministerio de Salud y los Gobiernos Regionales cuentan con 650 camas UCI; Essalud tiene 610, el sistema privado tiene 147 y las sanidades de las Fuerzas Armadas 54. Una oferta sanitaria que no coincide con la cantidad de afiliados que cada subsistema cubre.<sup>51</sup>

Estos datos son una muestra de la debilidad del sistema sanitario peruano, el cual adolece de una crisis de inefficiencia que se traduce en menor cobertura de salud para los ciudadanos. Considerando que, el Estado es el principal proveedor de servicios de salud en el país al contar con la mayor red de asegurados, es imperativo que la reforma sanitaria busque corregir los problemas estructurales que impiden que miles de peruanos tengan cubierto el derecho a la salud.

<sup>51</sup> Fuente: Sala Situacional COVID-MINSA.

### Afiliados activos por IAFAS - IV 2019

IAFAS	Cantidad	%
Seguro Integral de Salud	19,729,544	58.9%
Seguro Social de Salud	10,088,824	30.1%
Oncosalud S.A.C	860,148	2.6%
Rimac Internacional	501,286	1.5%
Pacífico Peruano Suizo Cía. de Seguros	468,931	1.4%
Fondo de Aseguramiento de la PNP	453,770	1.4%
Pacífico S.A. EPS	397,590	1.2%
Otros	986,228	2.9%
Total	33,486,321	100.0%

Fuentes: Susalud - Boletín IV trimestre 2019

Por otro lado, la estructura financiera del sector es el reflejo de su carácter disfuncional, incluso al interior del sector público. En efecto, actualmente, nuestro sistema de salud está atomizado. Contamos con 4 subsistemas de salud que difieren en el financiamiento y la prestación de servicios a sus asegurados. Alrededor del 66% de la población está asegurada en el Sistema Integral de Salud (SIS), gracias a la aprobación del Decreto de Urgencia N° 017-2019; un 28% recibe atención por parte del Seguro Social de Salud - Essalud<sup>52</sup> y solo un 2% está afiliado a los fondos de las Fuerzas Armadas y la PNP. Estos distintos sistemas “no conversan” entre sí y adolecen de problemas de financiamiento y de gestión.

Sin embargo, el sistema no ha estado exento de “islas de excelencia”. En efecto, existe evidencia acerca de las mejoras que se han dado en el sistema de atención al ciudadano en los casos de gestión privada de hospitales. Este Plan parte de poner como objetivo supremo de los servicios de salud a los ciudadanos, sobretodo a los menos favorecidos<sup>53</sup>. La voluntad para hacer los cambios que se requieren, estará siempre por encima de todo cálculo político.

#### 1.1. Objetivos estratégicos

**Objetivo estratégico 1:** Integrar los sistemas de aseguramiento del SIS y Essalud

**Objetivo estratégico 2:** Consolidar el sistema de aseguramiento universal

**Objetivo estratégico 3:** Incrementar el financiamiento de la salud

**Objetivo estratégico 4:** Creación de un Fondo de Alto Costo

**Objetivo estratégico 5:** Integrar y mejorar la gestión de centros de atención médica

**Objetivo estratégico 6:** Crear el Servicio Articulado Nacional de Salud – SANAS

**Objetivo estratégico 7:** Incrementar la capacidad de atención en los Centros de Salud

**Objetivo estratégico 8:** Integrar la logística de abastecimiento de medicamentos y equipos médicos

<sup>52</sup> Información de SUSALUD, según la cual solo el 4% de la población cuenta con un seguro privado regulado por la SBS.

<sup>53</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Comparador Público Privado 2016, Patricio Apablaza, Madami Pérez y Guiselle Lozada. Ver también Essalud, Asociaciones Pública Privadas, Experiencias de la bata blanca, Experiencias Exitosas e Innovadoras 2011 – 2016.

### **Objetivo estratégico 1: Integrar los sistemas de aseguramiento del SIS y Essalud**

Se propone unificar el Sistema de Salud Universal en un solo Fondo y una sola organización financiera, creada como una sola entidad a la imagen de una gran compañía de seguros, que tomará el nombre de PROSALUD – Empresa Pública de Aseguramiento de Salud. Esta empresa se organizará con las mismas normas de gobernanza de una empresa de seguros, con directores con experiencia en el sector. Será una empresa separada de las empresas prestadoras que podrán ser administradas por empresas del Estado o privadas (Alianzas Público Privadas).

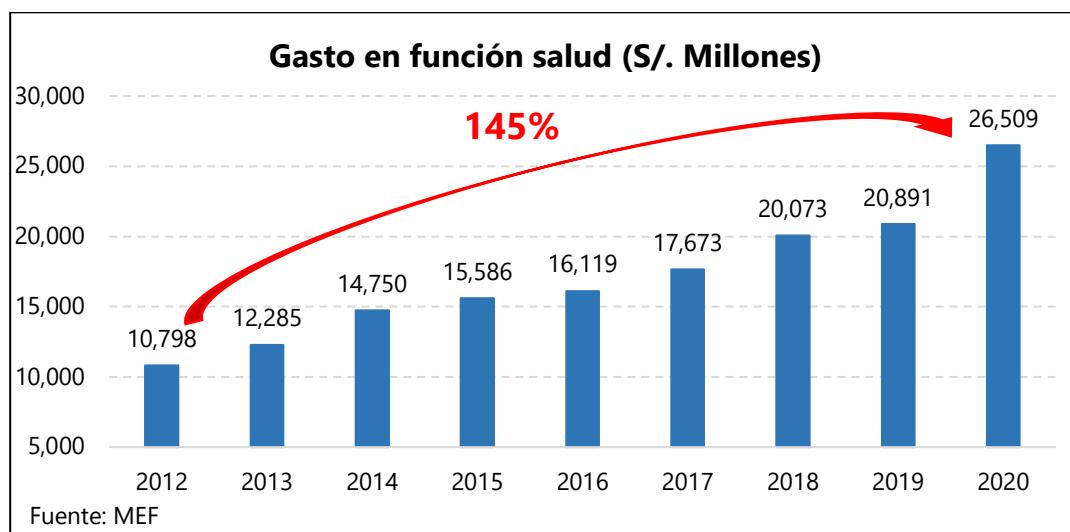
#### **Indicador - Meta**

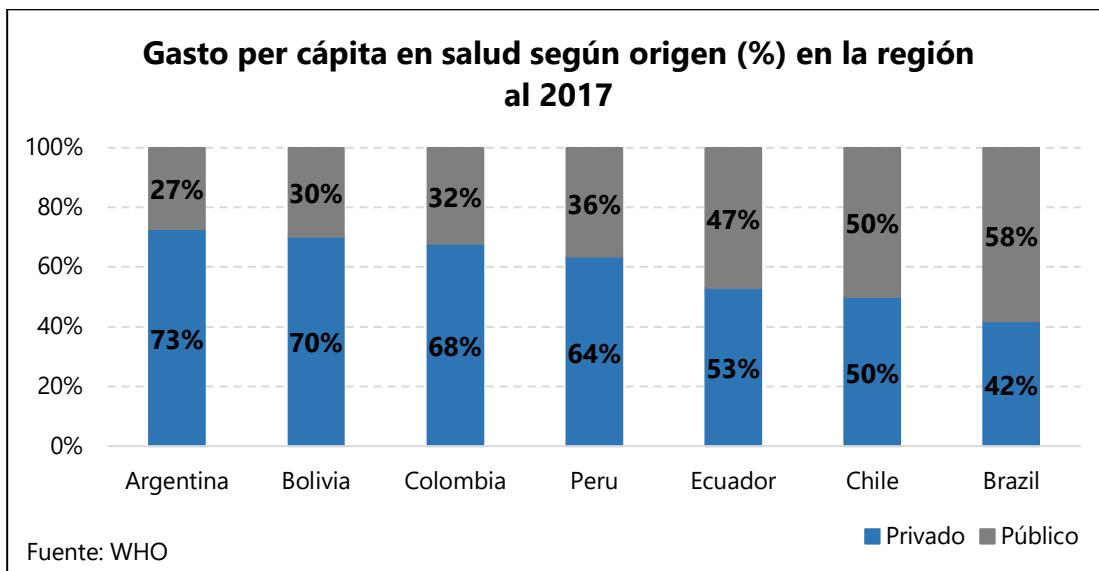
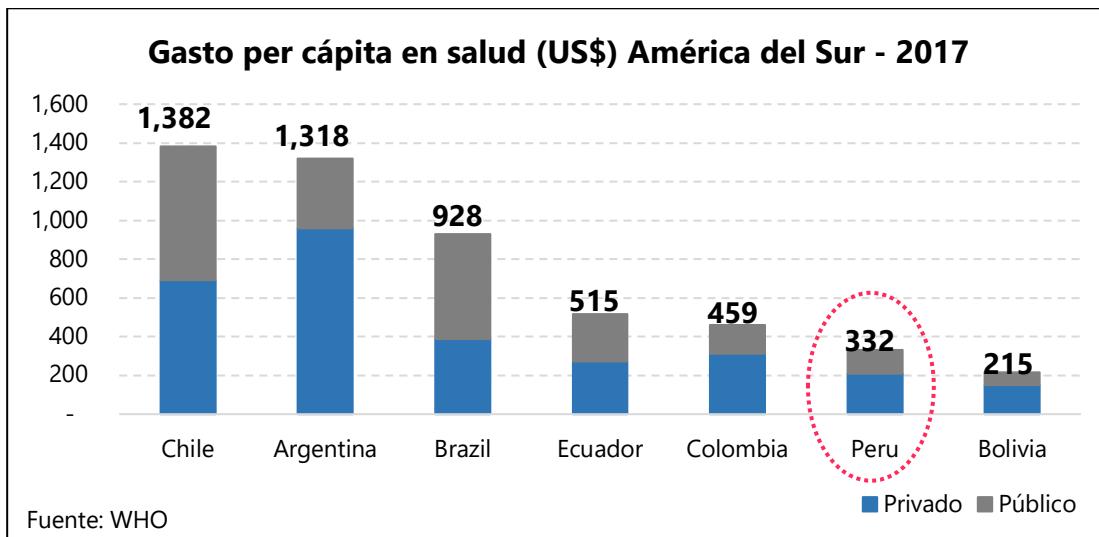
- La integración del SIS y de ESSALUD en su aspecto de gestión financiera como una sola empresa de seguros pública se logrará en un periodo de un año.

### **Objetivo estratégico 2: Consolidar el sistema de aseguramiento universal**

- **Diagnóstico**

Si bien la cantidad de recursos públicos que se destinan al sector salud se ha incrementado en más del doble en los últimos ocho años, pasando de S/10,800 millones en 2012 a S/26,500 millones en 2020; a nivel regional, el Perú es uno de los países más rezagados en relación con el gasto per cápita en salud, destinando solo US\$332 por cada ciudadano. Además, si se considera que el 64% de dicho gasto lo realiza el sector privado, que incluye a las empresas del sector y a las familias, se hace evidente la necesidad de aumentar el financiamiento al sector público de salud.





La coexistencia de varios sistemas paralelos crea muchos problemas. Por el lado financiero, las reglas de acceso al SIS pueden dejar sin cobertura a una familia que ha perdido el acceso a Essalud.

Segundo, las contribuciones a Essalud se perciben como un costo innecesario del empleo formal, pues existe la alternativa gratuita del SIS, con el agravante de que quienes cotizan a Essalud no pueden atenderse en el SIS en caso tengan.

Tercero, los trabajadores pueden optar por afiliarse a una EPS, en lugar de Essalud, pero esta opción es limitada porque las EPS tienen que ofrecer un plan único a todos los trabajadores de una misma empresa. Este diagnóstico general motiva a pensar en una reforma que integre ambos sistemas, de manera tal que aumente la eficiencia del sistema de salud, preserve las fuentes de ingresos y no distorsione el mercado laboral.

### Objetivo estratégico 3 : Incrementar el financiamiento de la salud

Nuestra reforma tributaria contempla la necesidad de asignar dos puntos del IGV (cálculo preliminar), es decir alrededor de S/. 7,000 millones al Fondo de Seguros PROSALUD. De esta manera, PROSALUD tendría las siguientes fuentes financieras:

- Los recursos públicos provenientes de la recaudación fiscal común.



- Los recursos de la contribución individual a través del IGV.
- Los recursos de la contribución vía planilla (que podrían reducirse en el tiempo y así reducir el costo de la formalidad).

#### **Indicador - Meta**

- Incrementar el presupuesto de salud de S/. 21,000 millones (presupuesto 2021) a S/. 30,000 millones en 2022 y hacerlo crecer a un mínimo de 10% al año hasta el 2026, sobre la base del incremento en la recaudación.

#### **Objetivo estratégico 4: Creación de un Fondo de Alto Costo**

APP propone crear un Fondo de Alto Costo, con recursos intangibles, para proveer de financiamiento a los Tratamientos de Alto Costo, de modo que goce de mayor autonomía y relevancia respecto a la que hoy tiene el FISSAL, así como explorar nuevas fuentes de recursos, y contar con la posibilidad de generar sus propias inversiones, de manera obligatoria.

El Fondo de Alto Costo tendrá como objetivo garantizar el real acceso a la salud de todos los peruanos y peruanas que padezcan una enfermedad catastrófica, funcionando como una Institución Administradora de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS) de segundo piso. Contará con recursos intangibles, los cuales no podrán ser afectados por ninguna medida externa, teniendo como único propósito atender a los asegurados a través del pago de una prima que correrá a cargo de cualquier aseguradora pública. No olvidemos que en caso un ciudadano no posea un seguro, debe recibir cobertura del SIS, por lo que nadie quedará excluido.

#### **Indicador – Meta**

- Creación y puesta en marcha de FAC para atención de personas que padezcan enfermedades catastróficas al 2023.

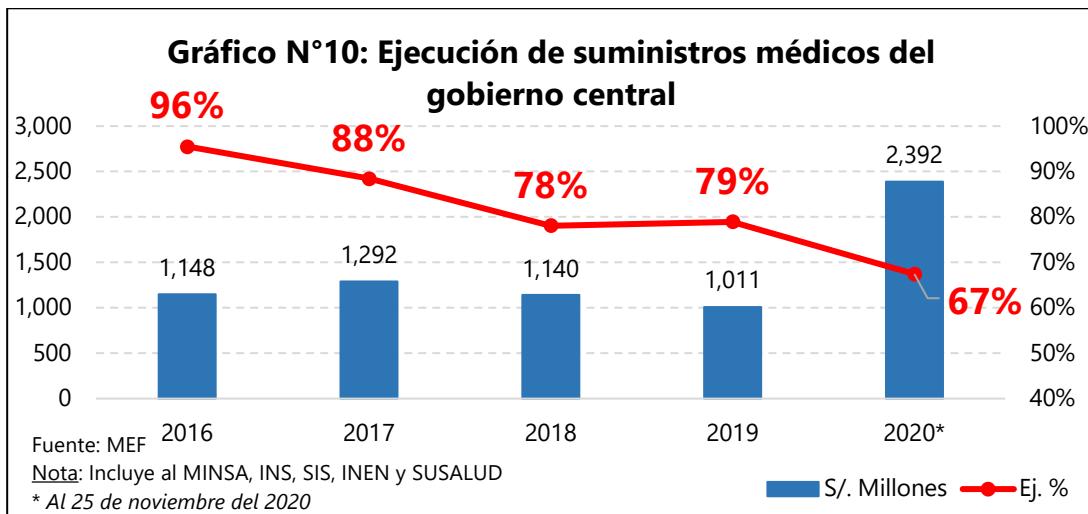
#### **Objetivo estratégico 5: Integrar y mejorar la gestión de centros de atención médica**

##### **• Diagnóstico**

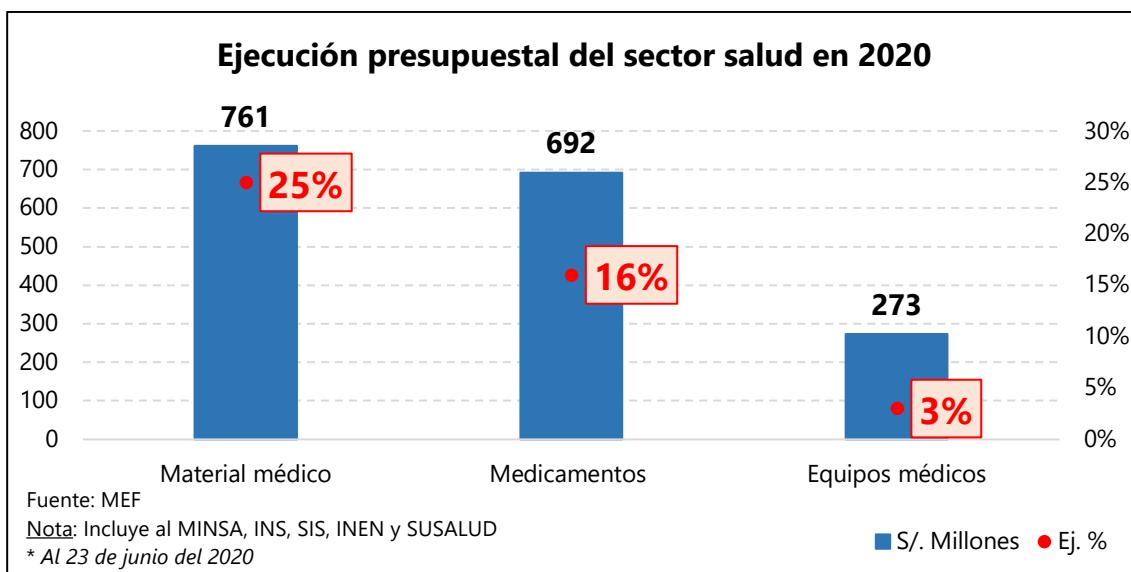
En términos de atención, la ausencia de un sistema integrado afecta directamente la prestación de servicios hacia el paciente. Lamentablemente, el modelo de referencias y contra-referencias, que diferencia la atención en salud por niveles (I-1 e I-2 para atención primaria, I-3 e I-4 para la atención especializada) no ha podido ser implementado por la dificultad de fortalecer el primer nivel de atención a través de redes integradas y la concentración de recursos en grandes inversiones que, en muchos casos, duplican servicios.

Asimismo, la falta de estandarización en la atención entre los subsistemas dificulta la implementación del intercambio prestacional, generando que muchas clínicas del sector privado rehúyan a la firma de convenios con el SIS por la excesiva burocracia para el pago por la contraprestación de servicios.

Por otro lado, la escasez de medicamentos básicos, la falta de camas disponibles en centros de salud y las largas colas de espera para ser atendidos son problemas habituales para el paciente peruano, no solo responden a una falta de recursos sino a la mala gestión de estos. Por ejemplo, el nivel de ejecución de la partida de suministros médicos del gobierno central se ha deteriorado significativamente en los últimos cinco años, pasando del 96% en 2016 al 67% a finales de noviembre del 2020, lo que implica no haber utilizado S/1,440 millones para comprar medicinas y material médico en ese periodo.



De igual forma, hacia el inicio de la segunda mitad del 2020, en el punto más alto de la primera ola de la pandemia, el gobierno central apenas había gastado el 25% de los S/761 millones presupuestados para material médico, el 16% de los S/692 millones destinados a la compra de medicamentos y apenas el 3% de los S/273 presupuestados para la adquisición de equipos médicos.

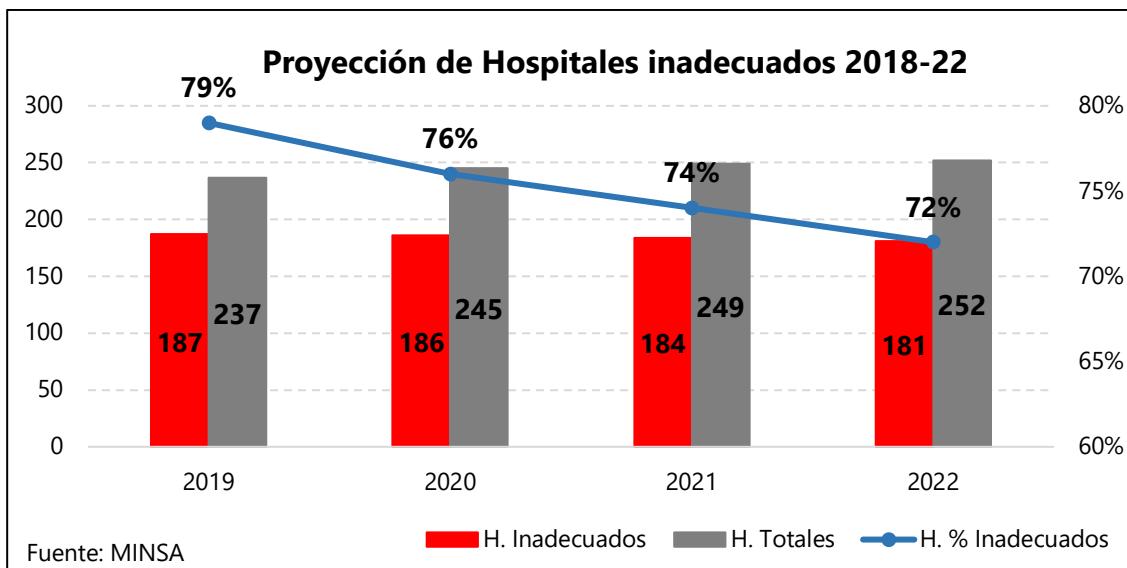


Este problema de ineficiencia en la gestión logística se debe, en gran medida, a la atomización del sistema de salud público. El Ministerio de Salud, el Seguro Social de Salud, el Ministerio del Defensa y el Ministerio del Interior no mantienen una coordinación fluida para generar eficiencias en los procesos de adquisición de bienes esenciales, el intercambio en la prestación de servicios y los procesos de inversión en infraestructura.

Por ejemplo, con relación a la adquisición de medicamentos, el MINSA realiza sus compras a través del *Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud* (CENARES) y EsSalud las realiza a través del *Central de Abastecimiento de Bienes Estratégicos* (CEABE). Ambas entidades, encargadas de realizar los procesos de compra para atender a los 19.7 millones de afiliados al *Seguro Integral de Salud* y a los 10 millones de afiliados al *Seguro Social de Salud*, no coordinan entre sí.

El nivel de ineficiencia también impacta el desarrollo de la capacidad de infraestructura hospitalaria en el país. Por ejemplo, el Ministerio de Salud antes de la pandemia proyectaba que la proporción de hospitales

en condición inadecuada para atender a pacientes se reduciría de 79% en 2019 al 72% en 2022, lo que implica una mejora de apenas 6 hospitales.



Un panorama completamente distinto, es el de los escasos hospitales que han sido concesionados a empresas privadas a través de Alianzas Público Privadas (APPs). En particular, destacan los hospitales - polyclínicos Guillermo Kaelin de la Fuente (Villa María del Triunfo) y Alberto Leonardo Barton Thompson (Callao), ambos concesionados por Essalud bajo la modalidad de “bata blanca”, y el hospital del Instituto del Niño en San Borja concesionado por el MINSA bajo la modalidad de “bata verde”. Los indicadores de gestión, de satisfacción de atención y de trabajadores de estos hospitales son mejores que los administrados directamente por Essalud.

Por último, es fundamental mencionar la problemática de las enfermedades que por su gravedad requieren de tratamientos de alto costo. Las enfermedades no transmisibles o crónicas son aquellas que se producen por alguna afección que no proviene de infecciones o transmisión de agentes, como aquellas transmisibles y es según la OMS responsable del 71% de las muertes a nivel mundial.

Además, estas enfermedades suelen afectar a la población vulnerable como los niños y niñas, y personas mayores; generando no solo costos elevados sino impactando su calidad y pronóstico de vida. Muchas de las enfermedades no transmisibles como el cáncer y enfermedades raras y/o huérfanas (en Perú, 75% de los pacientes con enfermedades raras son niños) no solo tienen un impacto social y sanitario significativo en el país, sino además generan elevados gastos de atención; por ello se las conoce también como enfermedades de alto costo o “catastróficas”.

En el caso de Perú, tenemos el Fondo Intangible Solidario de Salud (FISSAL) que brinda cobertura para 7 tipos de cáncer más frecuentes: insuficiencia renal crónica y diversas enfermedades raras y huérfanas priorizadas. Sin embargo, otros cánceres y más de 530 enfermedades raras no vienen siendo atendidas adecuada y oportunamente.

#### **Objetivo estratégico 6: Crear el Servicio Articulado Nacional de Salud -SANAS**

El Servicio Articulado Nacional de Salud – SANAS estará compuesto por un conjunto de empresas públicas prestadoras de servicios de salud. Cada Región tendrá su SANAS Regional que se encargará de gestionar las redes. Los Centros de Salud se organizarán en empresas prestadoras regionales y serán dirigidas por gestores, no necesariamente médicos. Las estructuras de gobernanza se modificarán para evaluar la gestión en función de métricas relacionadas principalmente con los niveles de satisfacción, capacidad y calidad de atención al ciudadano. Los Gobiernos Regionales serán incentivados a concesionar el máximo de centros de salud, con el objetivo de mejorar la eficiencia de los mismos.



SANAS permitirá especializar los servicios de salud para la implementación del modelo de atención primaria y especializada: mientras que las actuales unidades del MINSA y los Gobiernos Regionales se encargarán del fortalecimiento del primer nivel de atención, los de Essalud, las sanidades y el privado se ocuparán de los servicios especializados, evitándose así largas colas y tiempos de espera para recibir diagnósticos.

De esta forma, utilizaremos los recursos en salud de manera más eficiente. Por ejemplo, dispondremos de la reglamentación necesaria para que los servicios de la Unidades de Apoyo en Salud, como las tomografías y laboratorios, sean aprovechados de manera eficiente para que no existan unidades con sobre demanda y otras sin uso.

#### **Indicadores – Meta**

- Incremento al 80% de indicadores favorables de accesibilidad y canales de atención al 2026.
- Duplicación de indicadores de satisfacción al 2026.

#### **Objetivo estratégico 7 : Incrementar la Capacidad de atención en Centros de Salud**

A través del nuevo Ministerio de Obras Públicas y un Proinversión empoderado, se generarán correcciones en la política de desarrollo de infraestructura en salud, la cual se centrará en la proyección de mejoras en la calidad y alcance del servicio al ciudadano.

Su implementación será intensiva en la desburocratización de la gestión y en la generación de Alianzas Público Privadas. En ese sentido, se buscará incentivar prioritariamente las concesiones integrales (bata blanca) y los contratos take-or-pay (a través de los cuales el prestador se compromete a metas de servicios sin especificar el tipo de infraestructura).

#### **Indicadores – Meta**

- Incrementar en 50% el número de camas entre 2021 – 2026, logrando que un 50% de los hospitales del país sean administrados por empresas privadas.
- Reducir la cantidad de centros de salud en condiciones inadecuadas para atender a un nivel mínimo del 55% hacia finales del 2026.

#### **Objetivo estratégico 8: Integrar la logística de abastecimiento de medicamentos y equipos médicos**

El *Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud* y la *Central de Abastecimiento de Bienes Estratégicos* (CEABE) será una sola oficina autónoma encargada de agregar las demandas a nivel nacional y ejecutar los procesos de compra de bienes esenciales de salud. Concessionará o tercerizará la logística de almacenamiento y distribución. El CEABE deberá licitar la gestión de compras, limitándose a supervisar, con la finalidad de reducir el riesgo de corrupción. Se analizará la articulación con el Viceministerio de Compras Públicas dependiente del MEF.

#### **Indicador – meta**

- Estabilizar el nivel de ejecución de bienes esenciales de dicho organismo en un mínimo del 95% al año, cumpliendo metas de nivel y calidad gasto.

## 2. Reforma del Sistema de Pensiones

### Diagnóstico general

El Sistema de Pensiones en el Perú funciona de forma desarticulada con subsistemas (público y privado) excluyentes entre sí y en ausencia de una política integrada de materia previsional, tanto en el régimen contributivo como en el no contributivo.

Dentro del régimen contributivo se encuentran el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP). El SNP, está concebido como un sistema de reparto y es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), entidad pública adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). También está el SPP, de capitalización individual, donde participan las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), que están bajo la regulación y supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), entidad autónoma del Estado. Estos sistemas contributivos coexisten con otros mecanismos que rigen a las fuerzas armadas y policía (Caja de Pensiones Militar Policial), Magisterio (Derrama Magisterial) y distintos gremios con esquemas vigentes de pensiones.

En el caso del régimen no contributivo, la administración corresponde al Ministerio de Inclusión Social (MIDIS), que tiene a su cargo los programas Pensión 65 y Contigo. Estos brindan pensiones asistenciales, focalizadas a adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad severa y permanente, respectivamente.

En términos generales, se puede afirmar que el sistema ha fracasado. La cobertura, solo protege al 28% de la PEA y los montos que se reciben por pensión son insuficientes. En el SPP las comisiones han sido injustificadamente altas y su alcance no llega a un 20% de la PEA. En cuanto al SNP el modelo de reparto deja de lado a quienes han realizado menos de 20 años de aporte.

Los problemas identificados con los sistemas de pensiones peruanos son: i) Pocos pensionistas; ii) pocos aportantes; iii) cambios demográficos; iv) altas comisiones de AFPs; v) poca transparencia de AFPs al exhibir rentabilidades y vi) informalidad.

#### Pocos pensionistas

Hacia finales del 2019 habían 1'337,222 de pensionistas, de los cuales el 14% pertenece al SPP y recibe una pensión mensual promedio de S/1,073; el 45% al SNP y recibe al mes S/781 y el 42% al programa Pensión 65 que recibe una subvención de S/250 bimensual. Una proporción importante de pensionistas recibe un monto menor a la línea de pobreza de S/584. Si consideramos que la cantidad de ciudadanos mayores a 65 años equivale a 2,504,187 (INEI) y que hacia finales del 2019 había 75,907 pensionistas de la Caja de Pensiones Militar; se puede inferir que hoy existen al menos 1'091,058 de adultos mayores que no perciben pensión alguna.

#### Pocos aportantes

La cantidad de afiliados al SPP asciende a 7749,708 de los cuales el 44% son cotizantes. La cantidad de afiliados al SNP asciende a 4,716,085 de los cuales el 35% son cotizantes. El bajo nivel de afiliados aportantes al SPP lo ha convertido en un sistema marginal de pocos privilegiados que accederán a una pensión. El bajo nivel de aportantes a la SNP reduce la recaudación generando la necesidad de cubrir las demandas de los jubilados recurriendo a la caja fiscal. Esto para no mencionar la injusticia que prevalece para quienes aportan menos de 20 años a la ONP y nunca tendrán derecho a una pensión.



## Cambios demográficos

El futuro de la composición demográfica del país afecta adversamente cualquier sistema de reparto e inclusive de contribuciones solidarias. La tasa de dependencia, que correlaciona la población que no genera ingresos con la que sí genera, ha observado una tasa descendiente en Perú que se invertirá en 2021, en que inicia un período ascendente. Esto implica que la proporción de ciudadanos en edad de jubilación y en edad pre-laboral versus aquellos en edad laboral comenzará a incrementarse desde 2021 en Perú, luego de decrecer durante más de 50 años. Ello afectará las futuras jubilaciones si no se toman medidas desde ahora, como promover un sistema de capitalización individual.

## Altas comisiones de AFPs

Las AFPs tuvieron la gran virtud de instaurar la capitalización individual de los fondos de retiro y dinamizar relativamente el mercado de capitales interno. No obstante, este proceso generó de manera natural un oligopolio que cobró comisiones injustificadas y por adelantado, perjudicando indebidamente al ahorrista.

Un primer problema es que en un inicio el 100% de las comisiones se cobraron por adelantado. En efecto, cuando uno ahorra en un Fondo Mutuo voluntario, por lo general el intermediario financiero cobra un 2% de comisión. En el caso de las AFPs peruanas en un inicio las comisiones eran hasta superiores al 20% de lo aportado. Posteriormente, se ha cambiado la regulación para ir de manera progresiva hacia una combinación.

En promedio aún son muy altas, no obstante, algo que pocos mencionan es que gran parte de estas comisiones no se justifican, en particular las comisiones que las AFPs (gestores de fondos) le pagan a cuenta del afiliado a otros gestores de fondo. Asimismo, de acuerdo con nuestros cálculos, un total de S/.119,000 millones de la cartera administrada por las AFPs (76%) están en manos de entidades conocidas y supervisadas o que realizan un segundo cobro de administración. Por tanto, solamente S/. 38,000 millones, el 24% de la cartera, requiere remunerar un análisis completo de inversión, sin negar que existe el costo de administrar, contabilizar y reportar dicho manejo.

## Las rentabilidades exhibidas por las AFPs están sobre estimadas

Es práctica estandarizada de todos los administradores de fondos en la industria financiera global y nacional publicar e informar a los titulares de los fondos el rendimiento que resulta de su administración sobre la totalidad de los fondos que recibe, incluida evidentemente la comisión. Dicha práctica de verdad y transparencia no es observada en la información divulgada a los afiliados al Sistema Privado de Pensiones, haciendo además inválidas las cifras de comparación de rendimientos con, por ejemplo, el Sistema Nacional de Pensiones.

Las normas deben obligar a las AFP a informar al afiliado el rendimiento obtenido sobre el total del dinero descontado, incluyendo la comisión pagada. Si se calcula la rentabilidad sobre dicha base, resulta que la rentabilidad lograda por las AFPs es inferior a lo comunicado.

## La informalidad como obstáculo

La informalidad es indudablemente uno de los principales obstáculos a vencer en el objetivo de lograr un sistema de pensiones que brinde efectiva protección a los adultos mayores jubilados. La baja formalidad en el empleo impide exigir debidamente a empleadores y empleados la recaudación de los aportes pensionarios, pero no elimina la necesidad de protección social futura de los empleados. Entendiendo que cualquier iniciativa de formalización del empleo tardará años en generar resultados, es imperativo tomar medidas inmediatas destinadas a fortalecer la recaudación de aportes pensionarios en todos los sistemas existentes.

### 2.1. Objetivos

El objetivo de este Plan de Gobierno es que la brecha de jubilados sin pensión se acorte en 25% al año, para que en 10 años se pueda garantizar el acceso a una pensión al menos al 95 % de los jubilados del Perú. Esto



a partir de generar un nuevo sistema que estará compuesto por pilares y se implementará visualizando un horizonte estable de sostenibilidad fiscal. En ese sentido, tendremos:

- Un pilar no contributivo, que amplíe Pensión 65 y el Programa Contigo a otros segmentos de la población hasta alcanzar la universalidad.
- Un pilar contributivo, que otorgue pensiones mínimas y proporcionales, y que devuelva sus fondos, con sus respectivos intereses, a quienes cumplan los requisitos mínimos establecidos.
- Un programa de incentivos financieros y no financieros para incorporar a los independientes al sistema, además de promover la cultura previsional.

La meta será lograr además pensiones más altas, mediante acciones referentes a transparencia, comisiones, capitalización individual, incentivos a la formalidad, recaudación, período de aporte, apertura de vías de ahorro previsional y mecanismos de aporte no convencionales.

#### **Objetivos estratégicos:**

**Objetivo estratégico 1: Reformar integralmente el Sistema Nacional de Pensiones (SNP).**

**Objetivo estratégico 2: Crear el Fondo Libre Individual de Pensión (FLIP) como alternativa adicional a la AFP.**

**Objetivo estratégico 3: Reducir comisiones.**

**Objetivo estratégico 4: Transparentar en el rendimiento de los fondos**

**Objetivo estratégico 5: Incrementar cotizaciones a través del IGV**

#### **Objetivo estratégico 1: Reformar integralmente el Sistema Nacional de Pensiones**

##### **• Capitalización individual generalizada**

En la actualidad, el conjunto de empleados formales que escogen contribuir al SPP no saben hasta que se jubilan (solo si han cotizado más de 20 años) cuanto tienen acumulado en su fondo. Tanto es así, que mucho políticos y economistas no reconocen que lo que aportan mes a mes cuando se les descuenta de su sueldo no es otra cosa que su propiedad. La reforma que propone APP busca generalizar la capitalización individual. De esta manera cada aportante dispondrá de un estado de cuenta individual.

##### **• Bono de reconocimiento inicial**

El Estado deberá reconocer el 100% de la deuda a quienes han aportado alguna vez a la ONP y abrirles una cuenta de retiro. Este “bono de reconocimiento” deberá incrementarse de manera inversamente proporcional a la edad de retiro para asegurarle la pensión mínima al futuro jubilado, emitiendo bonos de deuda pública a ser adquiridos por la ONP. Además, la reforma de las empresas estatales que impulsará APP, permitirá que parte de la cartera de

inversiones esté compuesta por acciones de empresas públicas. En general, los Bonos de Reconocimiento requerirán que el Tesoro transfiera a un fideicomiso, cuyos beneficiarios serán los afiliados titulares de dichos Bonos, activos que estén generando o sean capaces de generar renta o apreciación, y que cuenten con algún mecanismo previsible de liquidez.

##### **• Mandato de inversión conservador**

La ONP cobrará comisiones que le permitan tener un presupuesto equilibrado para cubrir sus costos operativos. Esta comisión deberá ser lo más baja posible y será factible porque mantendrá su esquema de inversión conservador. Los únicos títulos de renta variable que poseerá serán las acciones de las empresas públicas debidamente reformadas.



## **Objetivo estratégico 2: Crear el Fondo Libre Individual de Pensión (FLIP) como alternativa adicional a la AFP**

El objetivo es que el pensionista tenga la libertad de elegir la AFP privada, la ONP y el FLIP. El FLIP, que operará en un concepto similar a los fondos de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) que funciona con relativo éxito hace décadas en el país para cubrir los períodos de desempleo de los trabajadores.

A diferencia del ahorro en las AFPs, los bancos obviamente no cobrarán comisión por las FLIP, ofrecerán una tasa de interés similar a la que ofrecen por los depósitos a plazo fijo o incluso superior. La Superintendencia de Banca y Seguros establecerá las normas bajo las cuales se podrán invertir dichos fondos, a libre elección del afiliado, en la institución financiera supervisada que elija, en la moneda e instrumento que deseé, siempre que cumpla con ser calificado de bajo riesgo, rendimiento fijo, y respaldado por el Fondo de Seguro de Depósitos.

Asimismo, dichos certificados de depósitos no serán de libre disponibilidad y solamente podrán ser transferidos a un destino autorizado o convertido en una pensión de renta vitalicia, una vez que la SBS certifique que el titular ha accedido a la jubilación con los requisitos cumplidos, en trámites simples y seguros por canales digitales o presenciales a solicitud del pensionista. Al alcanzar la edad de jubilación, el mecanismo de conversión de dichos fondos a rentas vitalicias será a través de una subasta transparente y abierta para fomentar las más altas pensiones a favor de los jubilados.

### **Indicador**

- Modalidades dentro del régimen contributivo

### **Meta**

- Creación e implementación del Fondo Libre Individual de Pensión para el año 2023.

## **Objetivo estratégico 3: Reducir las Comisiones**

### **• Comisiones sobre el Fondo Acumulado**

Las comisiones que las AFPs cobran deben ser sobre el Fondo Acumulado. La SBS debe publicar estas comisiones comparándolas con las de los Fondos Mutuos.

### **• Fin de oligopolio de AFPs**

La creación del FLIP sin comisión incentivaría a que las AFPs reduzcan sus comisiones. Con ello, tendrán que diversificar sus actividades a ofrecer con mayor intensidad, alternativas de ahorro voluntario. Mayor competencia en el mercado siempre es beneficioso para su desarrollo y para el ahorrista.

### **• Prohibición de doble comisión**

La ley debe establecer claramente que toda comisión que afecte, en el país o en el exterior, al fondo de los afiliados debido a las decisiones y manejo de inversión, será de cargo de la AFP que ha cobrado al afiliado por administrarlo, debiendo la AFP resarcir al fondo en exactamente el monto que dichos administradores cobren a los fondos que administran. Como ejemplo, si una AFP entrega a una administradora de fondos mutuos un monto de 50 millones de soles, y dicha administradora de fondos mutuos carga al fondo administrado una comisión de 1% (S/. 500,000), la AFP que tercerizó dicho servicio de administración deberá reponer la cantidad cobrada de manera que no perjudique a los afiliados cuyos fondos maneja.



#### **Objetivo estratégico 4: Transparentar en el rendimiento de los fondos**

Las normas deben obligar a las AFP a informar al afiliado el rendimiento obtenido, tomando como base el 100% del aporte y no descontando de la base la comisión. Lo mismo debe hacerse con la ONP y con la alternativa FLIP.

#### **Objetivo estratégico 5: Incrementar cotizaciones a través del IGV**

Se determina que los emprendedores, trabajadores y profesionales independientes podrán recibir el 17% del valor que cada cual pague y acredite electrónicamente de Impuesto General a las Ventas (es decir, 3 puntos del 18% que representa ese impuesto – cálculo preliminar) en su cuenta profesional individual, sea del SNP, de una AFP o de una cuenta FLIP.

Esta medida debe estar asociada al Plan Nacional de Digitalización. Es decir, con una política que le otorgue a cada ciudadano un registro de contribuyente asociado a su DNI y que en consecuencia de manera simultánea amplíe el número de contribuyentes, incentivando la formalidad de las transacciones (entrega de boletas, facturas, recibos de honorarios) y el pago de Impuesto General a las Ventas.

### 3. Revolución de la educación, ciencia y cultura

#### Diagnóstico general

La prestación del servicio público de educación en el Perú tiene sus bases fundamentales en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Constitución del Perú y la Ley General de Educación N° 28044. En consecuencia, la elaboración de cualquier propuesta educativa deberá considerar y respetar rigurosamente los instrumentos normativos antes señalados.

Son conocidos los bajos indicadores de calidad de educación que aún en 2020 puede exhibir el Perú a nivel de educación básica y superior. Del mismo modo, la infraestructura de los centros educativos está muy por debajo de lo que se podría y la educación técnica descuidada y alejada de las necesidades del mercado laboral.

Por otro lado, el enfoque que se le ha dado a la política cultural ha estado desligada de la educación básica y superior, la investigación en las universidades se ha desarrollado con vínculos muy débiles a las necesidades de desarrollo económico y social.

Para reestructurar nuestro sistema educativo a fin de reducir dichas carencias se tomarán las siguientes medidas:

1. El Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura supervisará pero no gestionará la ejecución de obras de infraestructura, ésta será realizada por el Ministerio de Obras Públicas (MOP), concentrará sus esfuerzos en mejorar la calidad de la educación. El Ministerio se reorganizará en función de sus grandes objetivos a cargo de cada uno de sus Viceministerios: Educación básica, Educación Técnica, Educación Universitaria, Cultura, y Ciencia y Tecnología.
2. Formarán parte de dicha mejora en la calidad de la educación esfuerzos especiales para promover la cultura desde el nivel escolar, sin descuidar la promoción de la cultura viva contemporánea, en toda su diversidad.
3. La ciencia y tecnología se fortalecerá a todo nivel, con un énfasis especial en la promoción de acuerdos público-privados para articular institutos técnicos y universidades con el desarrollo empresarial altamente productivo.
4. Se articularán programas integrales con el nuevo Ministerio de la Juventud, Emprendimiento y Deporte para promover una cultura emprendedora y el deporte competitivo entre colegios, institutos y universidades.

#### 3.1. Educación: Dos niveles

##### 3.1.1 Educación básica

###### ○ Diagnóstico

Para 2020, el Ministerio de Educación reporta un total de 8'175,948 de alumnos que vienen transitando en la educación básica regular, de los cuales 6'298,694 corresponden a instituciones educativas públicas y 1'877,254 a instituciones educativas privadas.

###### Problema de aseguramiento de calidad

Si comparamos las cifras precitadas con aquellas que conciernen a la educación superior, que bordea los 2 millones de estudiantes, es posible afirmar que la dimensión del problema es notoriamente mayor en la educación básica. Esta realidad debe ser puesta como prioridad ya que, a diferencia de la superior, no está protegida por los sistemas de aseguramiento de la calidad que ofrecen los procesos de licenciamiento y de acreditación. En efecto por ellos no pasan los colegios públicos ni privados para verificar condiciones básicas de calidad en materia de infraestructura, docencia, régimen académico y sostenibilidad financiera, o para evaluar y certificar la calidad de sus instituciones así como la medición de sus resultados.

### Brecha en infraestructura

La necesidad de cerrar la enorme brecha de infraestructura correspondiente a las instituciones educativas públicas constituye un reto titánico que debe abordarse con recursos y medidas de largo plazo que varios gobiernos deben asumir. Desde el ex ministro de Educación, Jaime Saavedra que reconoció este problema y lo cuantificó en S/ 60,000 millones de soles, hasta las gestiones de los ministros Alfaro<sup>54</sup> y Benavides<sup>55</sup> quienes también señalaron que la brecha de infraestructura de nuestros colegios públicos está en crisis y que había llegado a los S/ 100,000 millones de soles.

### Revaloración docente

A la poca valoración de la carrera docente, que se refleja en la poca estima y bajas remuneraciones, se suma la disparidad entre los docentes nombrados y los contratados para la educación básica pública, que requiere una atención especial nada fácil para el Estado. La reducción de los docentes nombrados para los colegios de primaria y secundaria es notoria<sup>56</sup> y genera situaciones de conflicto con las organizaciones sindicales de profesores. Por otro lado, la falta de capacitación de aquellos docentes que muestran bajo rendimiento de enseñanza incrementa las inequidades entre los padres de familia, lo que sugiere acentuar las evaluaciones docentes periódicas instalando una cultura meritocrática.

### Alumnos de educación inicial

Particular atención requieren los niños de entre 0 y 6 años en quienes se debe propiciar que los hábitos primarios de respeto ciudadano se vayan instalando desde muy temprana edad. La gran multiplicidad de hogares disfuncionales existentes en nuestra sociedad no facilita el trabajo en favor de este grupo etario considerado el más vulnerable de la sociedad. Esta realidad obliga a pensar en un trabajo sistemático y articulado entre los diferentes actores sociales para priorizar una enseñanza en valores y en el respeto de los derechos ajenos. La alimentación y salud son particularmente relevantes para los niños entre 0 y 6 años. Los problemas de desnutrición y anemia infantil, que afectan a los niños principalmente en estas edades, sobre todo en las zonas más rurales alejadas, constituye un reto que se debe enfrentar.

### Curriculum Nacional de la Educación Básica

Siendo el Curriculum Nacional el documento marco de la política de educación a nivel básico que contiene los aprendizajes que deben conseguir los estudiantes y que establece el perfil de egreso, las competencias y sus progresiones desde el inicio hasta el fin de la educación básica, así como las orientaciones para la evaluación formativa y diversificación curricular<sup>57</sup>, resulta oportuno hacer una revisión integral del mismo para identificar, con la participación de los actores educativos y la sociedad civil, los ajustes que deben hacerse para implementar las mejoras necesarias en tan importante instrumento de la educación básica.

<sup>54</sup> Fuente: Diario Gestión del 28.11.2018 - "Daniel Alfaro: En Perú existe una brecha educativa de S/ 100,000 millones"

<sup>55</sup> Fuente: RPP del 24.02.2020 "El ministro de Educación, Martín Benavides, afirmó este lunes que aproximadamente el 30% de los colegios del Perú tienen problemas con su infraestructura. Aclaró que este tema es uno de los grandes retos para su despacho."

**Fuente:** Canal N del 01.03.2020 "Martín Benavides, actual ministro de Educación, señaló que ante los desastres naturales como los desbordes y huaicos, y enfermedades como el dengue y coronavirus, la infraestructura educativa está en crisis."

<sup>56</sup> Fuente: Guadalupe César, El Estado de la Educación en el Perú", pág. 26.

<sup>57</sup> Fuente: Portal del Minedu: <http://www.minedu.gob.pe/curriculo>



## Aprendizajes

La enseñanza recibida de las instituciones educativas formales no solo está desajustada con la realidad del siglo XXI, sino que también está distanciada de los saberes y conocimientos de nuestras comunidades rurales y urbanas y de los que nacen de las diversas organizaciones civiles interesadas en la educación. Urge por tanto, complementar los aprendizajes formales vinculándolos con las diversas comunidades de aprendizaje existentes. Las brechas en los logros de aprendizaje que venimos arrastrando desde hace muchos años reportan prácticamente un estancamiento en esta década pues tan solo el 17% de nuestros niños de 2º grado de primaria mostraron un nivel satisfactorio en matemática en el 2019 y, en comprensión de lectura, apenas el 37.6% de los estudiantes del 2º grado de primaria entienden lo que leen<sup>58</sup>.

## Normativa

Con el propósito de no detener la prestación del servicio de enseñanza y garantizar la continuidad educativa en todos los niveles, el Estado autorizó al Ministerio de Educación<sup>59</sup> el dictado de una serie de disposiciones y orientaciones para construir, con carácter de urgencia, un régimen temporal y excepcional condicionado a la emergencia sanitaria para que las instituciones educativas, públicas y privadas, de las diversas etapas, puedan prestar el servicio educativo utilizando mecanismos no presenciales o remotos, bajo cualquier modalidad.

Ahora, después de más casi un año de enseñanza virtual interrumpida que ha derivado en un aprendizaje digital acelerado en los colegios, cetpros, institutos, escuelas de educación superior y universidades, con importantes inversiones públicas<sup>60</sup> y privadas en capacitación tecnológica de docentes y alumnos, en plataformas y demás componentes para la enseñanza virtual, corresponde a las autoridades educativas dictar las disposiciones pertinentes para completar el marco legal regular que permita el uso de las modalidades semipresencial y a distancia y facilitar la oferta educativa con procesos predictibles y ágiles para la autorización de nuevos y modernos programas de estudios que respondan rápidamente a los requerimientos de capital humano de los sectores productivos del país.

## Migración hacia los colegios públicos

Además de las dificultades que se presentan en los colegios de zonas rurales y que, por lo general son de gestión pública toda vez que la oferta privada no llega a territorios alejados del país, hay que advertir las consecuencias de la pandemia a corto y mediano plazo, que no solo redujo la tasa de la matrícula sino que provocó una migración de más de 273,000 estudiantes<sup>61</sup> de los colegios privados hacia los públicos. Ello, obligando al Estado a implementar acciones que enfrenten esta situación y/o faciliten dicha migración.

Es necesario precisar que la migración escolar hacia los colegios públicos importó una necesaria respuesta estatal pero no se le considera un elemento determinante en la problemática nacional ya que es una cifra irrelevante respecto del universo estudiantil, además porque se realizó en tiempos de enseñanza remota. No hay duda que dificultades muchísimo mayores hubiera tenido que enfrentar el Minedu si se hubiese producido dicha migración en situaciones normales de presencialidad pues los problemas de infraestructura de los colegios públicos no lo hubiese permitido.

<sup>58</sup> Fuente: Minedu : Evaluación de Logros de Aprendizaje - Resultados 2019

<sup>59</sup> Fuente: Decreto de Urgencia N° 026-2020 del 15 de marzo 2020

<sup>60</sup> El Minedu, a través de PMESUT, ha contratado a diversas organizaciones y consultoras internacionales como IESALC UNESCO, el consorcio Laspau-Harvard con el TEC de Monterrey y otras para mejorar el componente digital de las instituciones educativas públicas de nivel superior.

<sup>61</sup> Fuente: Minedu, Proyecto de Ley de Presupuesto 2021 – Sector Educación



## Conectividad y “Aprende en Casa”

La aplicación del sistema “Aprendo en Casa” fue la herramienta de enseñanza generalizada en la educación básica que, al mismo tiempo, desnudó importantes brechas digitales entre los estudiantes por la insuficiencia de tablets, servicios de internet y planes de datos para docentes y actores educativos que agravó el aprendizaje estudiantil.

La estrategia seguida por el gobierno no fue la indicada, ya que se disponía de alternativas para conectar los centros educativos y mejorar significativamente la prestación del servicio a distancia a través de los aparatos de TV. En efecto, los hogares con TV superan el 90% a nivel nacional, mientras que los hogares con internet no alcanzan el 40% y un tercio sin conectividad robusta para recibir videos. Existe la manera de distribuir a través de todas las plataformas y para todos los dispositivos existentes toda la currícula de todos los grados escolares en todo el territorio nacional.

### 3.1.1.1. Objetivos estratégicos

**Objetivo estratégico 1:** Instalar el sistema de aseguramiento de calidad.

**Objetivo estratégico 2:** Atender la brecha de infraestructura de la educación básica pública

**Objetivo estratégico 3:** Revalorizar la carrera docente mediante campañas nacionales

**Objetivo estratégico 4:** Atender a los niños de 0 a 6 años- Desayunos estudiantiles y programa Cero anemia

**Objetivo estratégico 5:** Revisión del Currículo Nacional de Educación Básica

**Objetivo estratégico 6:** Fortalecer en el Currículo Nacional el capítulo sobre economía y emprendimiento

**Objetivo estratégico 7:** Fortalecer la interculturalidad en la metodología de enseñanza

**Objetivo estratégico 8:** Fortalecer la práctica del deporte en los colegios

**Objetivo estratégico 9:** Revisar la normativa educativa para mejorar la gestión de las entidades educativas

**Objetivo estratégico 10:** Mejorar la gestión de los colegios públicos y financiar la demanda educativa escolar

**Objetivo estratégico 11:** Mejorar el logro de aprendizajes

**Objetivo estratégico 12:** Nuevo “Aprendo en Casa” y conexión digital de todas las Escuelas del Perú

**Objetivo estratégico 1:** Instalar en las instituciones educativas de la educación básica el sistema de aseguramiento de la calidad a través de la implementación de procesos graduales de licenciamiento y de acreditación.

#### **Indicador**

- Normatividad necesaria para implementar los procesos de licenciamiento y acreditación para la educación básica.

#### **Meta**

- Culminación de los procesos de licenciamiento y/o acreditación de los colegios de las a nivel nacional.



## **Objetivo estratégico 2: Atender la brecha de infraestructura de la educación básica pública.**

### **Indicador**

- Número de colegios públicos atendidos en infraestructura.

### **Meta**

- Atender la infraestructura educativa de 2,000 colegios ubicados preferentemente en zonas rurales y urbano marginales con más riesgo de colapso y menores servicios sanitarios.

## **Objetivo estratégico 3: Revalorizar la carrera docente mediante campañas nacionales**

### **Indicador**

- Porcentaje de avance de la campaña nacional de revalorización de la carrera docente

### **Meta**

- Modificación del paradigma de menosprecio y desdén por la carrera docente.

## **Objetivo estratégico 4: Atender a los niños de 0 a 6 años – Desayunos estudiantiles y Programa de Cero anemia**

### **Indicadores**

- Programas regionales de capacitación a padres de familia en materia formativa para infantes.
- Número de regiones antendidas con desayunos estudiantiles y número de atenciones de casos de anemia infantil.

### **Metas:**

- Ejecución de convenios entre las Direcciones Regionales de Educación, a través de sus respectivos gobiernos regionales, con instituciones especializadas en formación educativa de primera infancia.
- Proporcionar desayuno estudiantil en todas las regiones del país. Llegar al 2026 con 0 anemia.

## **Objetivo estratégico 5: Revisión del Curículo Nacional de Educación Básica**

### **Indicador**

- Mesas de trabajo a nivel nacional conformada por los actores educativos para revisar el Curículo Nacional

### **Meta**

- Contar con un Curículo Nacional actualizado y mejorado para fines del segundo año de gobierno.



## **Objetivo estratégico 6: Fortalecer en el Curriculo Nacional el capítulo sobre economía y emprendimiento**

### **Indicador**

- Mesas de trabajo con asesores pedagógicos nacionales e internacionales para incluir en la educación básica conceptos de economía y emprendimiento.

### **Meta**

- En función de la estrategia pedagógica especializada, los cursos escolares incluirán temas de economía y emprendimiento.

## **Objetivo estratégico 7: Fortalecer la interculturalidad en la metodología de enseñanza**

### **Indicador**

- Mesas de trabajo con artistas y gestores culturales de diversas regiones para incluir en la currícula y las actividades de arte, la difusión de todas las manifestaciones culturales regionales y también el conocimiento del arte universal.

### **Meta**

- Lograr que los estudiantes al final de sus estudios escolares tengan un conocimiento básico de las manifestaciones culturales de las diversas regiones del país.

## **Objetivo estratégico 8: Fortalecer la práctica del deporte en los colegios**

### **Indicadores**

- Número de deportistas de alto nivel que egresan de los colegios nacionales públicos.
- Campeonatos interescolares de alta difusión.

### **Meta**

- Lograr que más estudiantes estén entre los deportistas de alto nivel.

## **Objetivo estratégico 9: Revisar la normativa educativa para mejorar la gestión de las entidades educativas**

### **Indicador**

- Formación de grupos de expertos en educación básica y legislación educativa en diferentes partes del país.

### **Meta**

- Modernizar la normativa educativa y eliminar la burocracia de los procesos administrativos estatales respetando los principios de legalidad y predictibilidad.

## **Objetivo estratégico 10: Mejorar la gestión de los colegios públicos y financiar la demanda educativa escolar**

### **Indicadores**

- Reuniones con las organizaciones de la sociedad civil con capacidad y expertise en la gestión de instituciones de educación básica.
- Diseño de un programa de financiamiento a la demanda educativa a través de becas, créditos y vouchers educativos.

## Meta

- Implementar un colegio público piloto en cada región del país utilizando el modelo de gestión de “Fe y Alegría”.

### **Objetivo estratégico 11: Mejorar el logro de aprendizajes**

#### Indicadores

- Programas de formación digital
- Sesiones con las comunidades de aprendizaje urbanas y rurales
- Número de zonas rurales fortalecidas con el sistema “Aprendo en Casa”

#### Metas

- Dotar a los alumnos de los colegios públicos de las herramientas digitales necesarias para el aprendizaje digital.
- Incorporar en los aprendizajes las buenas experiencias y prácticas de las comunidades urbanas y rurales de aprendizaje.
- Celebración y ejecución de convenios entre el Estado y los grandes proveedores de servicios de internet posibilitando su acceso en la educación básica.

### **Objetivo estratégico 12: Nuevo “Aprendo en Casa” y conexión digital de todas las Escuelas del Perú**

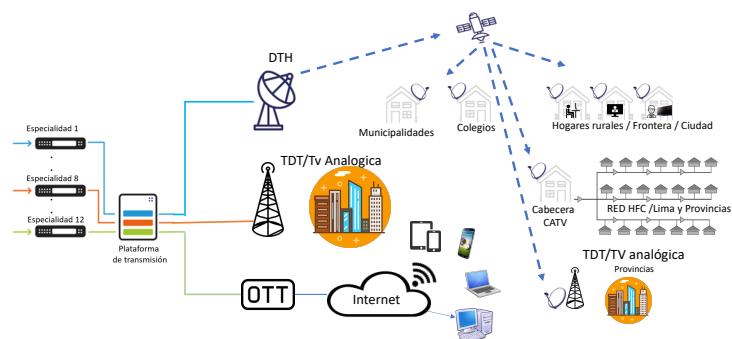
#### Indicadores

- Llegar al 100% de conexión de internet en todos los centros educativos del Perú utilizando una combinación de la opción satelital y la extensión de redes físicas.
- Combinación de conexión de internet y cable TV.
- Generación de contenidos de “Aprendo en Casa” para 12 canales, un por grado.

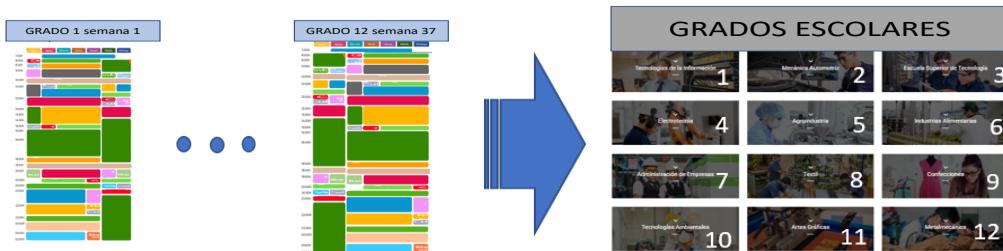
#### Meta

- A diciembre del 2022, generación de 12 canales con la más alta calidad docente y didáctica audiovisual para distribuirlos a través de todas las plataformas y para poder ser recibidos por todos los dispositivos.

### **Diversas fuentes de conexión remota**



## Un canal dedicado exclusivamente a cada grado escolar



### 3.1.2. Educación Superior: Técnica y Universitaria

- **Diagnóstico**

#### Aseguramiento de la calidad

La educación superior peruana, a diferencia de la educación básica, ha estado vinculada con otras instancias estatales que tienen un rol trascendental en el sistema de aseguramiento de la calidad educativa. Los institutos y escuelas de educación superior entre los años 2010 y 2014 mostraron un avance significativo en sus resultados al obtener la acreditación de sus programas educativos superando procesos de acreditación a cargo del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, a cargo del Sineace. A partir del 2015 las universidades, y a partir del 2017 los institutos y escuelas de educación superior, pusieron el foco en el sistema de licenciamiento, cuyos procesos están a cargo de la Sunedu para las primeras y del Ministerio de Educación para los segundos.

#### Licenciamiento de universidades

Las universidades ya han concluido la primera etapa del licenciamiento institucional a través de procesos administrativos seguidos ante la Sunedu, lo que ha significado que la tercera parte de las casas de estudios terciarios denegadas con el licenciamiento hayan sido obligadas a pasar por un proceso de cierre antes de ser retiradas del sistema universitario. Actualmente, las universidades que obtuvieron el licenciamiento<sup>62</sup>, al tener éste carácter temporal y renovable, se preparan a pasar por un segundo proceso de licenciamiento bajo condiciones básicas de calidad diferentes a las que se fijaron con motivo de la implementación del licenciamiento en el sistema universitario.

#### Iniciativa privada

La norma central de promoción a la inversión en la educación del año 1996<sup>63</sup>, expedida acogiendo las recomendaciones efectuadas por el Banco Mundial a los países latinoamericanos para enfrentar los alarmantes problemas de acceso, calidad y equidad de la educación superior, posibilitó el ingreso de la iniciativa privada empresarial al sector educativo autorizándose que cualquier tipo de persona jurídica, permitida por la Constitución y las leyes, pueda brindar servicios educativos. Esta decisión movió rápidamente hacia arriba la aguja del acceso educativo a muchos jóvenes peruanos de todo nivel socio económico. Sin embargo, es preciso reconocer que este efecto positivo también generó la aparición de universidades peruanas de baja calidad, que son precisamente las que no se han licenciado, fenómeno no exclusivo a las universidades privadas. La baja calidad también afecta a mucha universidades públicas.

<sup>62</sup> Fuente : Sunedu : Al 06 de julio 2020, 94 universidades han conseguido el licenciamiento, siendo 46 de ellas públicas y 48 privadas.

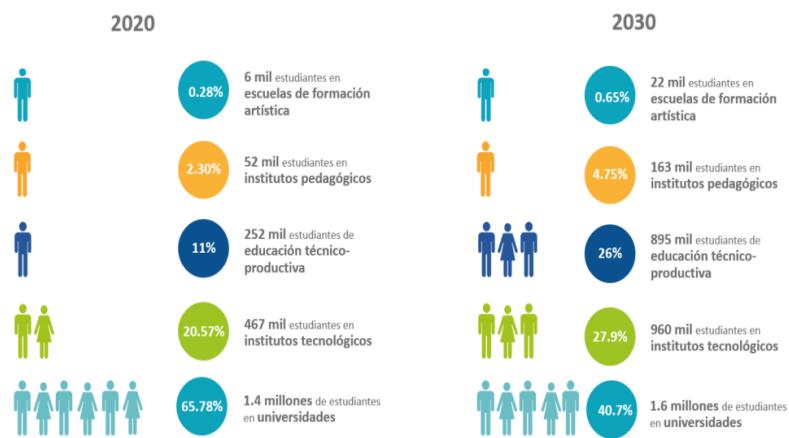
<sup>63</sup> El D. Leg. 882, Ley de Promoción de la Inversión a la Educación, publicado en el mes de noviembre del año 1996 estableciendo condiciones y garantías para modernizar el sistema educativo y ampliar la oferta y cobertura educativa.

## Cobertura de la matrícula

La matrícula universitaria de pregrado al año 2019<sup>64</sup> arroja un total de 1'509,400 universitarios, distribuidos en 436,300 en las universidades públicas y 1'072,800 en las privadas. El Ministerio de Educación del Perú vía el Censo Educativo<sup>65</sup> reporta un total de 433,163 alumnos en la educación no universitaria (que reúne a la tecnológica + pedagógica + artística) de los cuales 165,218 corresponden instituciones educativas de gestión pública y 267,945 de gestión privada. Reciente data<sup>66</sup> publicada en el portal del Minedu informa de una reducción de la matrícula en la educación superior no universitaria 526,328 estudiantes en el 2019 a 433,163 estudiantes matriculados en el 2020. Similar situación ocurre en la educación superior tecnológica. Los efectos del COVID-19 han sido evidentes.

## Política de Estado

La visión del Ministerio de Educación<sup>67</sup> al 2030, según se desprende de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva, se refleja en la siguiente imagen:



En ese sentido, la Política Nacional de Educación Superior busca en concreto tres grandes propósitos, con los cuales coincidimos y que hemos incorporado a nuestros objetivos estratégicos:

- Reducir las barreras de acceso a la educación superior y técnico-productiva
- Mejorar la calidad de las instituciones
- Potenciar la educación tecnológica y técnico-productiva

## Importancia de la educación técnica superior

Lecturas relevantes sobre la educación superior tecnológica y la universitaria surgen de la “pirámide invertida” elaborada por la Dirección General de Educación Superior Universitaria – Digesu<sup>68</sup>, según la cual en el Perú más del 65% de la matrícula de la educación superior se encuentra enfocada en las universidades y algo más del 20% en la educación superior tecnológica. Es decir, de cada 10 jóvenes que transitan en instituciones de educación superior, 7 están en las universidades y solo 2 en institutos tecnológicos. Esta data evidencia un notorio alejamiento con las necesidades de capital humano que requieren las empresas, evidenciándose que el sector productivo necesita un 6.5% de profesionales con título universitario pero reclaman un 25.4% de trabajadores con nivel técnico<sup>69</sup>. El Proyecto Educativo Nacional<sup>70</sup> también destaca la conveniencia de fortalecer la educación superior tecnológica.

<sup>64</sup> Fuente: Sunedu : II Informe Bienal sobre la realidad universitaria en el Perú

<sup>65</sup> Fuente: Minedu: Matrícula en el sistema educativo por etapa, modalidad y nivel educativo al 2020

<sup>66</sup> Fuente: Minedu: La matrícula al 2020 en la educación superior no universitaria tecnológica arroja una cifra de 433,163 estudiantes y en la educación superior tecnológica, en particular, a 380,668 estudiantes.

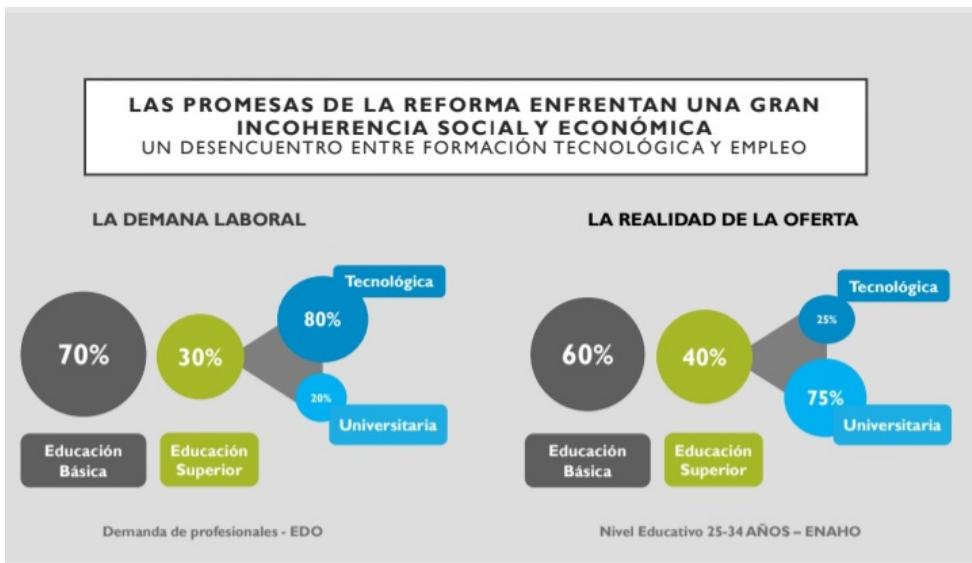
<sup>67</sup> Fuente: Escale (2019) y SIRIES-DIGESU (2019) y proyecciones de MINEDU-DIGESU

<sup>68</sup> Fuente : DIGESU : Ayuda Memoria de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva al 2030

<sup>69</sup> Fuente : Encuesta de Demanda Ocupacional (EDO)

<sup>70</sup> Fuente: Consejo Nacional de Educación : Poyecto Educativo Nacional PEN al 2036

Esta constatación determina con claridad un serio problema de desalineamiento entre la oferta educativa y las necesidades del mercado laboral, que se ve agravado por la situación de despreocupación estatal por la educación superior tecnológica pública y el paradigma del menosprecio generalizado sobre la educación superior tecnológica comparada con la universitaria. En reciente e interesante trabajo realizado por Asiste Perú<sup>71</sup> se explica con detalle dicho desalineamiento<sup>72</sup> que urge abordar.



### Modalidades virtuales

Como lo hemos expresado anteriormente para la educación básica, también en la superior el uso obligado e inesperado de la modalidad remota y su necesidad de aplicarla en todos los confines de nuestro sistema educativo para continuar con los aprendizajes de los estudiantes, consiguió lo que no pudo la razón ni la lógica que las instituciones educativas expusieron ante el Minedu para flexibilizar la educación virtual. Es así que el Gobierno expidió un dispositivo con rango de ley que modificó el artículo 47 de la Ley Universitaria regulando el uso de modalidades semipresencial y a distancia en los programas de pregrado, reglamentado por la Sunedu<sup>73</sup> flexibilizando la virtualidad del 50% al 80% de créditos académicos.

### Universidades públicas

Atención especial merecen las universidades estatales, estancadas en el tiempo, sin crecimiento de sus presupuestos ni de sus matrículas que estén acordes con el aumento de la población juvenil del Perú. Sumamos a ello serios problemas de adaptación a la enseñanza virtual, graves dificultades en sus sistemas de gobernanza institucional que deben ser modernizados y una masa de docentes que requiere ser revalorada y reconocidos por la sociedad. La implementación del programa denominado “El Quinquenio de las Universidades Públicas” estará en el foco de nuestra atención. Será vital para la educación superior peruana priorizar los mayores esfuerzos económicos en el desarrollo de las universidades públicas que incidirán en

<sup>71</sup> Asociación de Institutos Superiores Tecnológicos y Escuelas Superiores del Perú que reúne a las principales instituciones educativas tecnológicas del Perú.

<sup>72</sup> Fuente : “Principales Desafíos de la Educación Superior Tecnológica en el Perú transcurridos 50 años (1969-2019) de desarrollo.” Autor : Asiste Perú. Señala :

“Si detallamos estas cifras, vemos que las universidades concentran el 65% del total de la matrícula en educación superior a nivel nacional, pese a que conforman tan solo el 3% de instituciones en este rubro.

Ello se encuentra poco articulado con la demanda actual, pues el mercado laboral solicita profesionales con educación universitaria en solo un 6.5%, mientras que el 25.4% requiere egresados con formación técnica (EDO, 2018).

A su vez, ello tampoco se condice con el número de institutos y Cetpros, pues estos conforman casi el 90% de las instituciones superiores.”

<sup>73</sup> Fuente : Sunedu: La Resolución N° 105-2020-SUNEDU de agosto 2020 dispuso la modalidad presencial permitiendo entornos virtuales de hasta el 20% de créditos; la modalidad semipresencial con entornos virtuales entre el 20% y el 70% de créditos y la modalidad a distancia con entornos virtuales entre el 70% y hasta el 80% para el pregrado.



la mejora de la investigación e innovación académica. En simultáneo, y sin afectar sus programas educativos, habrá que capacitar a sus unidades internas en generación de recursos propios para que complementen eficazmente los ingresos universitarios que siempre requieren incrementos.

### 3.1.2.1. Objetivos estratégicos

**Objetivo estratégico 1:** Fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior.

**Objetivo estratégico 2:** Incrementar el acceso a la educación superior, priorizando el ingreso y la calidad de las instituciones de educación superior tecnológica y de los Cetpros .

**Objetivo estratégico 3:** Implementar el modelo de la “Triple Hélice”.

**Objetivo estratégico 4:** Robustecer la imagen de la educación superior tecnológica.

**Objetivo estratégico 5:** Crear un instituto superior tecnológico público emblemático por cada región del país.

**Objetivo estratégico 6:** Fomentar y consolidar las modalidades de enseñanza virtual de tipo semipresencial y a distancia

**Objetivo estratégico 7:** Establecer y desarrollar el Programa “El Quinquenio de las Universidades Públicas” .

**Objetivo estratégico 8:** Establecer una política de financiamiento estudiantil

**Objetivo estratégico 9:** Revisar, uniformizar y mejorar la legislación de la educación superior bajo criterios holísticos y principios de legalidad y predictibilidad

**Objetivo estratégico 1:** Fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior.

Con foco especial en los procesos de acreditación a cargo del Sineace y las agencias internacionales acreditadoras reconocidas por el sistema de acreditación. Al mismo tiempo, estableciendo un licenciamiento único y definitivo con un organismo de licenciamiento enfocado en el acompañamiento, la regulación, supervisión y fiscalización universitaria.

#### Indicadores

- Normatividad para modificar el licenciamiento, de temporal y renovable a único y definitivo.
- Normatividad para fortalecer y reorganizar el Sineace.

#### Meta

- Contar en el primer año de gobierno con un sistema de aseguramiento de la calidad instalado con procesos de licenciamiento únicos y definitivos y con procesos de acreditación revalorados.

**Objetivo estratégico 2:** Incrementar el acceso a la educación superior, priorizando el ingreso y la calidad de las instituciones de educación superior tecnológica y de los Cetpros aunque no forman parte de la educación superior, constituyen una ventana de oportunidades para certificar competencias laborales en oficios requeridos por el mercado.



### **Indicador**

- Porcentaje en la tasa de matrícula de las instituciones de educación superior. Sesiones entre los Cetpros con las micro y pequeñas empresas.

### **Meta**

- Aumentar la tasa de matrícula de la educación superior a niveles mayores al 50% con énfasis en la educación superior tecnológica. Establecer alianzas entre los Cetpros y las redes de los micro y pequeños empresarios.

## **Objetivo estratégico 3:** : Implementar el modelo de la “Triple Hélice”.

Crear alianzas entre el Estado, la Academia y la Empresa para realizar abordajes conjuntos y sistémicos sobre los retos y el futuro del país y de la educación superior, en particular.

### **Indicador**

- Sesiones de trabajo entre las autoridades educativas, las redes universitarias y los gremios empresariales para que fomenten alianzas en temas definidos de interés nacional y que también signifique la mejora del sistema educativo.

### **Meta**

- Institucionalizar la Triple Hélice como un sistema multisectorial que coadyuve permanentemente a solucionar la problemática del país y de la educación superior.

## **Objetivo estratégico 4:** Robustecer la imagen de la educación superior tecnológica con campañas sostenidas organizadas desde el propio Estado y la participación de los principales actores.

### **Indicador**

- Notas publicitarias en televisión, prensa y redes digitales que evidencien campañas en pro de la educación superior tecnológica.

### **Meta**

- Cambiar al paradigma que la educación tecnológica es de inferior categoría que la universitaria.

## **Objetivo estratégico 5:** Crear un instituto superior tecnológico público emblemático por cada región del país utilizando el modelo de gestión tipo “SENATI”, en el que las autoridades educativas y otras del sector público, los gremios empresariales y la sociedad civil integran un órgano colegiado para su gestión.

### **Indicadores**

- Reunión entre las autoridades educativas regionales, los gremios empresariales y la sociedad civil.
- Adquisición de talleres, laboratorios y contratación de docentes de primer nivel.

### **Meta**

- Llegar al 2026 con un institutos públicos de excelencia en la capital de cada región del país utilizando una gestión institucional tipo “SENATI”.



**Objetivo estratégico 6:** Fomentar y consolidar las modalidades de enseñanza virtual de tipo semipresencial y a distancia.

**Indicador**

- Número de programas educativos autorizados por el Minedu, en el caso de institutos y escuelas de educación superior y por la Sunedu en el caso de universidades.

**Meta**

- Contar con un sistema de educación superior con modalidades virtuales de calidad que sea inclusiva y disminuya ostensiblemente las brechas educativas.
- 

**Objetivo estratégico 7:** Establecer y desarrollar el Programa “El Quinquenio de las Universidades Públicas” con mejoras integrales nunca antes desarrolladas en sus aspectos académicos, docencia, infraestructura, tecnología e internacionalización estudiantil.

**Indicador**

- Universidades públicas fortalecidas.

**Meta**

- Llegar al 2026 con una atención relevante que evidencie la mejora sustantiva de veinte (20) universidades públicas en los aspectos señalados.

**Objetivo estratégico 8:** Establecer una política de financiamiento estudiantil

**Indicador**

- Becas, créditos estudiantiles y la dación de una norma que disponga que las personas que estudiaron en una institución educativa pública devuelvan al Estado el costo total correspondiente a los estudios recibidos, mediante el descuento automático de un porcentaje de sus retribuciones y/o remuneraciones.

**Metas**

- Contar con un programa nacional de becas y créditos estudiantiles con un presupuesto especial asignado por el Estado.
- Tener una “Ley de Gratitud Educativa” por haber estudiado en una institución educativa pública que permita la creación de un Fondo Especial para el financiamiento de estudios superiores.

**Objetivo estratégico 9:** Revisar, uniformizar y mejorar la legislación de la educación superior bajo criterios holísticos y principios de legalidad y predictibilidad

**Indicador**

- Formación de grupos de expertos en educación superior y legislación educativa para proponer la Ley General de Educación Superior que comprenda y regule a todas las instituciones educativas de la educación superior.



## **Meta**

- Contar con una Ley General de Educación Superior que constituya el marco legal actualizado, concordado y mejorado que incluya normas que se fundamenten en los principios de legalidad, predictibilidad y simplificación administrativa.

### **3.2. Promoción de la Cultura**

#### **• Diagnóstico**

El Ministerio de Cultura ha funcionado de manera limitada y desenfocada en la promoción de la cultura nacional, debido a su bajo presupuesto, a su baja interacción con el sector privado y a la utilización política de su presupuesto.

El Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura asumirá las funciones que tiene ahora el Ministerio de Cultura, bajo el Viceministerio de Cultura, con excepción de la administración de los sitios pertenecientes a las rutas turísticas internacionales que pasarán a ser administrados por Promperú. Ser parte de esta entidad hará que se dé una atención que no se ha dado hasta el momento a la promoción de la cultura en los colegios, institutos técnicos y universidades.

Ello no implicará descuidar la promoción general de la cultura viva contemporánea en toda su diversidad, ni el cuidado del patrimonio cultural. Lo que sí se evitará es el uso político de las actividades culturales promovidas.

#### **3.2.1. Objetivos estratégicos**

**Objetivo estratégico 1:** Incentivar el acceso a la cultura de estudiantes de todo nivel, de entidades educativas públicas y privadas.

**Objetivo estratégico 2:** Se reformará el sistema de defensa del patrimonio cultural acudiendo a aprendizajes internacionales

**Objetivo estratégico 3:** Puesta en valor del patrimonio cultural a través de acuerdos Gobierno a Gobierno y de APPs.

**Objetivo estratégico 4:** A la imagen del gran teatro nacional se promoverá que en cada capital de región se disponga de una sede regional y se promoverán giras de artistas nacionales

**Objetivo estratégico 5:** Concursos Nacionales. Se harán APPs y se promoverá vía “Artes x Impuestos”, el financiamiento privado con “sello público” de concursos de literatura (narrativa, poesía), artes plásticas (pintura, escultura) y audio-visual (cine, fotografía).

**Objetivo estratégico 1:** Incentivar el acceso a la cultura de estudiantes de todo nivel, de entidades educativas públicas y privadas.

En la actualidad no existen programas integrados para que las entidades educativas tengan acceso a la cultura ancestral y contemporánea. Se generarán programas para lograr incentivar dicho contacto.

#### **Indicador**

- Número de programas que puedan ser aplicados a nivel nacional.

#### **Meta**

- Tres programas divididos en subprogramas para educación básica y superior. Uno para la cultura ancestral, uno para fomentar la interculturalidad, y uno para fomentar el arte contemporáneo.



**Objetivo estratégico 2:** Se reformará el sistema de defensa del patrimonio cultural acudiendo a aprendizajes internacionales.

Se establecerán pautas claras para que los Certificados de Inexistencia de restos Arqueológicos (CIRA) no se conviertan en trabas injustificadas para el desarrollo de proyectos de infraestructura.

#### **Indicadores**

- Reforma efectiva del CIRA
- Acuerdos internacionales efectivos.

#### **Meta**

- Articulación óptima con obras públicas, acuerdos y asesorías internacionales efectivas con países como Francia, España, Italia, Grecia, Japón y México.

**Objetivo estratégico 3:** Puesta en valor del patrimonio cultural a través de acuerdos Gobierno a Gobierno y de APPs.

Se pondrá en valor piezas arqueológicas y en general obras de artes hoy no exhibidas, para dar a conocer en el mundo nuestro arte, colaborar con la promoción del turismo y generar ingresos que permitan a su vez promover la cultura contemporánea.

#### **Indicadores**

- Número de museos de arte precolombino promovidos en el exterior.

#### **Meta**

- Lograr tres (3) museos en Norteamérica, Europa y Asia.

**Objetivo estratégico 4:** A la imagen del gran teatro nacional se promoverá que en cada capital de región se disponga de una sede regional y se promoverán giras de artistas nacionales.

#### **Indicador**

- Número de Teatros Regionales construidos.

#### **Meta**

- Construcción de veinte (20) teatros Regionales construidos al 2026.

**Objetivo estratégico 5:** Concursos Nacionales. Se harán APPs y se promoverá vía “Artes x Impuestos”, el financiamiento privado con “sello público” de concursos de literatura (narrativa, poesía), artes plásticas (pintura, escultura) y audio-visual (cine, fotografía).

#### **Indicador:**

- Tres grandes concursos nacionales divididos en subcategorías.

#### **Meta:**

- Primera versión exitosa en 2022.



### 3.3. Educación, Ciencia y Tecnología

#### • Diagnóstico

Uno de los principales problemas del Perú ha sido el divorcio existente entre la educación y la evolución de la ciencia y tecnología aplicada. Así como la demanda laboral y la oferta educativa están alejadas - exceso relativo de estudiantes universitarios versus estudiantes en educación técnica-, la educación científica ha estado divorciada del desarrollo de la innovación en la producción de bienes y servicios.

Consideramos que gran parte de este fenómeno se explica por los efectos perversos de la evolución del sistema educativo, universitario en particular, en donde los académicos muchas veces no tienen experiencia práctica. Incluso sucede que especialistas en “tecnología” suelen ser “académicos de la tecnología” que no están en capacidad de poner en práctica mecanismos efectivos para potenciar el desarrollo de la innovación científica y tecnológica con una visión pragmática.

Esto es particularmente grave si constatamos que los licenciamientos de las universidades han obligado a que se inviertan sumas importantes en laboratorios y que se impongan estándares mínimos de investigación. Lo que puede resultar, si no se premia la investigación con consecuencias prácticas, es que se gasten recursos en investigaciones y consultorías sin ninguna generación de valor para la sociedad.

Por último, es sabido que la mayoría de universidades disponen de un presupuesto de obras por impuestos que no ejecutan. Será tarea del Viceministerio de la Educación Universitaria tomar las medidas necesarias para que esos presupuestos no se desperdicien y se inviertan bien.

#### 3.3.1. Objetivos estratégicos

**Objetivo estratégico 1:** Sistema nacional de laboratorios universitarios.

**Objetivo estratégico 2:** Aceleración de obras por impuestos.

**Objetivo estratégico 3:** Sistema Nacional de Centros de Innovación Prácticaacuerdos con CITES.

**Objetivo estratégico 1:** Sistema nacional de laboratorios universitarios

El Viceministerio de Ciencia y Tecnología será el ente rector de la investigación de las universidades públicas y fomentará programas de cooperación intra e interdisciplinarios.

#### Indicador

- Certificaciones y programas de fomento.

#### Metas

- Cada universidad pública tendrá por lo menos un laboratorio certificado. Se lanzarán con éxito un programa-concurso de fomento a la innovación científica a nivel nacional.

**Objetivo estratégico 2:** Aceleración de obras por impuestos

Las universidades públicas con recursos para obras por impuestos ejecutarán sus presupuestos incluyendo acuerdos de operación y mantenimiento con empresas privadas. De esta manera, se maximizará el enriquecimiento mutuo entre la investigación y su aplicabilidad.

#### Indicador

- Porcentaje de presupuesto de obras por impuestos de Universidades Públicas.



### **Meta**

- 90% de ejecución a partir del 2022
- 

### **Objetivo estratégico 3:** Sistema Nacional de Centros de Innovación Prácticaacuerdos con CITES

A nivel de los institutos técnicos se fomentará la construcción de laboratorios en APP o Obras por impuestos por empresas o grupos de empresas y sectores. Se fomentarán los acuerdos con los CITES tecnológicos del Ministerio de Industrias.

### **Indicador**

- Número de laboratorios operativo al 2026.

### **Meta**

- Un laboratorio por Instituto en cada Región del país.

## 4. Vivienda digna

### 4.1. Reordenar y potenciar los programas de promoción de vivienda social

- **Diagnóstico**

Los programas de subsidios y de créditos hipotecarios para vivienda social son insuficientes para atender a la demanda actual y futura de los ciudadanos, ello en razón de una mala priorización de las inversiones estatales y la inexistencia de reglas de decisión que permitan asegurar recursos mínimos y crecientes para permitir el acceso de un número cada vez mayor de familias de ingresos medios y bajos. Esta insuficiencia promueve la ocupación irregular de suelo urbano, a la que se suma la construcción informal de viviendas. Además, existe un alto nivel de concentración en los bancos más grandes para el financiamiento para la adquisición de viviendas y para el desarrollo de los proyectos.

El programa de mejoramiento de barrios ha perdido su carácter integral y no impacta significativamente en la mejora de la calidad de vida del 40% de la población urbana que vive en 10 000 barrios marginales en todo el país.

En el área rural, los programas dirigidos al mejoramiento del hábitat rural (vivienda, servicios básicos, mejora de capacidades productivas) no están debidamente articulados, por lo que su impacto es débil.

#### 4.1.1. Objetivos estratégicos

Se propone el fortalecimiento de los programas Mivivienda, Techo Propio, Mejoramiento de barrios y Vivienda Rural para lo cual se debe:

- Priorizar los recursos asignados al otorgamiento de subsidios y créditos habitacionales bajo criterios de progresividad, factibilidad y transparencia. Los programas deben atender las necesidades habitacionales de las familias, entendiendo que éstas difieren por área geográfica (urbana, rural), condición socio-económica (sectores no pobres, pobres no extremos, pobres extremos) y el tipo de solución (adquisición, construcción, mejoramiento o alquiler de vivienda).
- Establecer la obligación de que el Estado fije un monto mínimo y creciente para el otorgamiento de subsidios habitacionales en el Presupuesto General y en el Marco Macro-económico Multianual.
- Implementar incentivos para que los Gobiernos Regionales y Provinciales destinen recursos del canon y de las regalías para financiar el otorgamiento de subsidios de vivienda y mejoramiento de barrios a través de sus propios programas habitacionales y de desarrollo urbano.
- Determinar un mecanismo transparente para la actualización periódica y automática del monto a subsidiar por cada solución habitacional, así como para establecer subsidios diferenciados por zona geográfica.
- Estimular la competencia entre instituciones financieras y la incorporación de nuevos operadores (como los fondos de inversión) con el propósito de extender el crédito hipotecario y reducir las tasas de interés para las familias que pertenecen a los segmentos de menores ingresos y para quienes viven en el interior del país.
- Revisar los propósitos institucionales del Fondo Mivivienda, priorizando la asignación de mayores recursos hacia los sectores de menores ingresos, utilizando mecanismos como el seguro hipotecario o la securitización de cartera.
- Fortalecer los mecanismos de ahorro previo en las instituciones financieras para favorecer el acceso al crédito hipotecario a la población con ingresos informales.
- Establecer un sistema de información habitacional y urbana para sustentar la actualización de los programas, políticas y prioridades de la política habitacional y facilitar decisiones entre actores públicos y privados, incluida la ciudadanía.
- Recuperar el modelo de intervención integral en los proyectos de mejoramiento de barrios y de vivienda rural, procurando en ambos casos desarrollar componentes de vivienda, de mejoramiento de infraestructura social y de generación de oportunidades de empleo, así como la asignación de subsidios a través de concursos públicos y la participación de pequeñas empresas constructoras locales y universidades.

#### 4.1.2. Indicadores - metas

Indicadores	Metas al 2021-2026
Número de soluciones habitacionales promovidas en áreas urbanas y rurales	Promedio por año: 10 mil en ciudades y 25 mil en áreas rurales
Número de barrios urbano marginales mejorados mediante soluciones integrales	Promedio por año: 300 (100 en Lima Metropolitana y 200 en regiones)
Recursos asignados por el gobierno central a los programas de vivienda y de barrios	Promedio por año: S/ 5,000 millones
Recursos asignados por los gobiernos regionales y locales a los programas de vivienda y de barrios	Promedio por año: S/ 1,000 millones
% de participación de instituciones no bancarias en el financiamiento de créditos hipotecarios para vivienda social	Promedio por año: 60%
% de colocaciones de créditos de vivienda social dirigidas a hogares informales	Promedio por año: 50%

#### 4.2. Simplificación administrativa que permita solucionar el problema de las construcciones informales, incluyendo el de la vivienda informal

- Diagnóstico

En pleno siglo XXI, las construcciones informales — y, de manera más general, la vivienda informal — sigue siendo uno de los problemas más urgentes que impiden a los peruanos gozar de su propiedad y obtener la seguridad jurídica de la que todos deben gozar en un Estado Constitucional de Derecho. La magnitud de este problema no debe subestimarse. Según un informe

realizado por la Cámara Peruana de la Construcción (“Capeco”) en el año 2018<sup>74</sup>, solo en Lima, hasta el 70% de las construcciones serían informales. Si se analiza todo el país, dicho porcentaje podría ser aún mayor.

Además de la debilidad del sistema de promoción de la vivienda social, identificamos una falla sistemática en la forma en que se regulan los procedimientos administrativos para la obtención de habilitaciones urbanas y licencias de construcción, trámites que, actualmente, resultan indispensables para poder construir una edificación de manera formal.

Dicho estado de cosas menoscaba la capacidad de un número muy significativo de personas para ejercer sus derechos. Si el 70% de las construcciones son informales, ello sugiere, con toda probabilidad, que un porcentaje importante — o incluso mayoritario — de los peruanos podrá encontrar problemas significativos para vender su propiedad inmueble, alquilarla total o parcialmente a terceros, constituirla como hipoteca, u otorgarla — total o parcialmente — como usufructo, derecho de habitación, derecho de uso, etc.

Tal situación es incluso más grave en el caso de personas que viven en departamentos — o han adquirido otro tipo de unidades inmobiliarias en edificaciones de más de un piso — construidas de manera informal. Dado que éstos inmuebles no se han acogido oficialmente al régimen de *propiedad horizontal* regulado por la Ley 27157, la propiedad sobre los departamentos informales simplemente no existe para el ordenamiento jurídico peruano. Una persona puede haber *comprado* un departamento u otra unidad inmobiliaria ubicada en una edificación construida informalmente, y tener los documentos para probarlo. Sin embargo, puesto que no se ha regularizado tal situación conforme a la Ley 27157, tal persona no podría ser considerada propietaria del mismo, dado que los departamentos y/o otras unidades inmobiliarias no han sido independizadas y, por tanto, no pueden ser objeto de derechos singulares.

<sup>74</sup> Al respecto, ver: <https://rpp.pe/economia/economia/capeco-el-70-de-viviendas-en-lima-son-construidas-sin-normas-tecnicas-noticia-1078934>



Tal situación requiere una respuesta urgente pues resulta intolerable que en el Perú sigan existiendo *propietarios de segunda clase*, que se ven impedidos de ejercer una cantidad importante de sus derechos civiles.

Por otro lado, constatamos que el uso de formularios registrales no está generalizado, a pesar de ser una herramienta idónea para combatir la informalidad — tanto en el ámbito de la propiedad inmueble como en el de la constitución de personas jurídicas — pues permite que se lleven a cabo inscripciones ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos sin necesidad de que el solicitante requiera previamente los servicios de un notario a fin de que los actos que desean registrarse sean elevados a escritura pública. Así, el uso de formularios registrales contribuye a abaratar significativamente el costo de la legalidad, tanto en términos de tiempo como de dinero, pues ya no sería necesario acudir a una notaría para formalizar una inscripción registral.

Debe tomarse en cuenta que, en los casos en los que no se usan formularios registrales, los títulos se encuentran sujetos actualmente a una doble calificación. Antes de que puedan inscribirse en los Registros Públicos, éstos deben ser revisados: (i) por un Notario Público; y, (ii) por un registrador. La utilización más extendida de formularios registrales, por consiguiente, no llevará a una situación de descontrol en la cual los títulos no son objeto de calificación alguna. Por el contrario, lo único que éstos hacen es eliminar la duplicidad de funciones actualmente existente, remplazando un sistema de doble calificación por uno de calificación simple llevada a cabo únicamente por el registrador.

Por tanto, puesto que abaratan el costo de la formalidad y permiten que los registradores sigan calificando la legalidad de los títulos de inscripción, los formularios registrales constituyen una alternativa atractiva para promover la formalización de la propiedad y la actividad empresarial de los peruanos.

#### 4.2.1. Objetivos estratégicos

**Objetivo estratégico 1: Formalización masiva y control posterior**

**Objetivo estratégico 2: Mantener y aumentar el uso de formularios registrales como título suficiente para realizar inscripciones ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos**

##### **Objetivo estratégico 1: Formalización masiva y control posterior**

Modificaremos la normativa actualmente existente, de tal manera que los procedimientos administrativos necesarios para la obtención de habilitaciones urbanas y licencias de construcción sean considerados *procedimientos de aprobación automática y fiscalización posterior* y no *procedimientos de aprobación previa*. Así, bastará que los administrados presenten la documentación requerida por ley o reglamento, con carácter de declaración jurada, para que, automáticamente, se les otorgue una habilitación urbana o una licencia de construcción según corresponda. Sin embargo, ello no impide que, de manera posterior, la Administración Pública ejerza su facultad fiscalizadora a fin de verificar que, efectivamente, se cumplieron los requisitos necesarios para otorgar dichas autorizaciones.

En caso se verificara que los administrados incumplieron los requisitos establecidos en las normas aplicables, y/o mintieron en la documentación que presentaron con carácter de declaración jurada, la autoridad procederá a revocar las autorizaciones correspondientes y, de ser el caso, impondrá las sanciones a las que hubiera lugar con todo el rigor que permita la ley.

De esa forma, podrán resolverse — en gran medida — muchos de los problemas que suponen las construcciones informales y, al mismo tiempo, resguardar las facultades fiscalizadoras de la Administración Pública, particularmente en lo referido a la protección de la vida y la salud de las personas frente al riesgo de que ocurran accidentes o desastres naturales.

##### **Indicador – meta**

- Aprobar un proyecto de ley — o un decreto legislativo — que apruebe las modificaciones normativas referidas en los términos planteados.

**Objetivo estratégico 2: Mantener y aumentar el uso de formularios registrales como título suficiente para realizar inscripciones ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos**

Se propone aprobar un proyecto de ley — o un decreto legislativo — que expanda el uso, actualmente muy reducido, de los formularios registrales, por lo menos, a los dos siguientes supuestos: (i) constitución de personas jurídicas con o sin fines de lucro; y, (ii) transferencias en la propiedad de bienes inmuebles. De esa forma, podrán reducirse los costos de transacción que existen actualmente y así permitir que una cantidad creciente de peruanos se integre progresivamente a la formalidad.

**Indicador – meta**

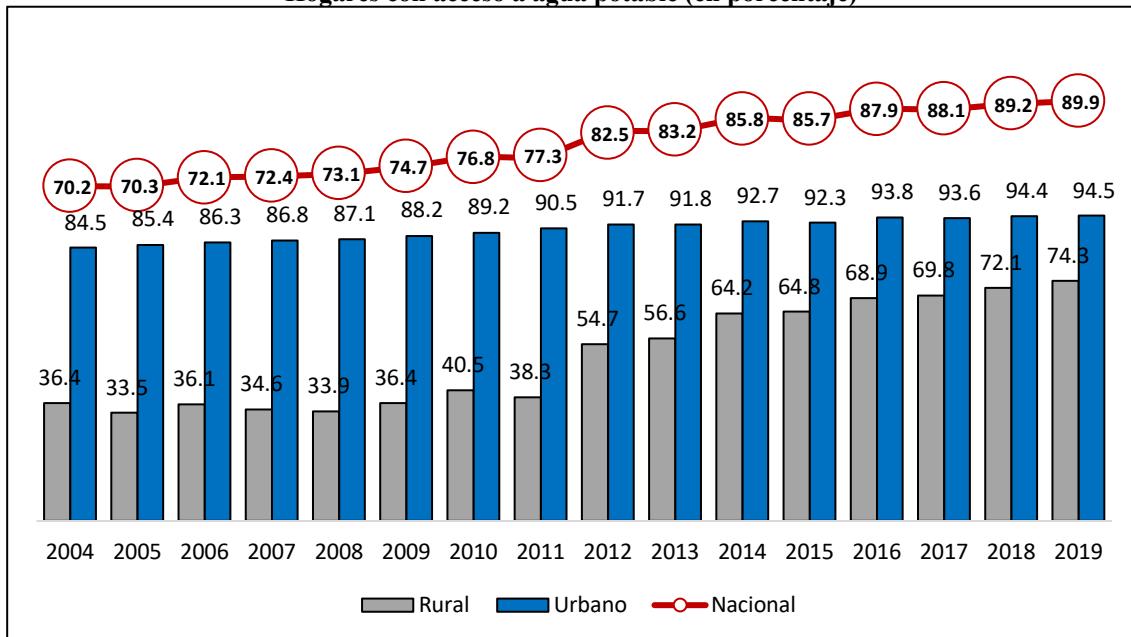
- Aprobar un proyecto de ley — o un decreto legislativo — que recoja las modificaciones normativas referidas en los términos planteados.

**4.3. Solucionar la provisión de agua y saneamiento**

• **Diagnóstico**

El modelo de provisión de servicios públicos de agua y desagüe es insostenible, ineficiente y promueve la informalidad. Actualmente, tres millones de peruanos carecen de redes públicas de agua y 7.5 millones carecen de redes de desagüe. El déficit es mayor en las áreas rurales. Pero, además, solo un pequeño porcentaje de la inversión (en Lima llega al 20% y en el resto de ciudades es mucho menor aún) se destina a la renovación de redes, lo que dificulta la necesaria densificación y pone en peligro la sostenibilidad de las infraestructuras.

**Hogares con acceso a agua potable (en porcentaje)**

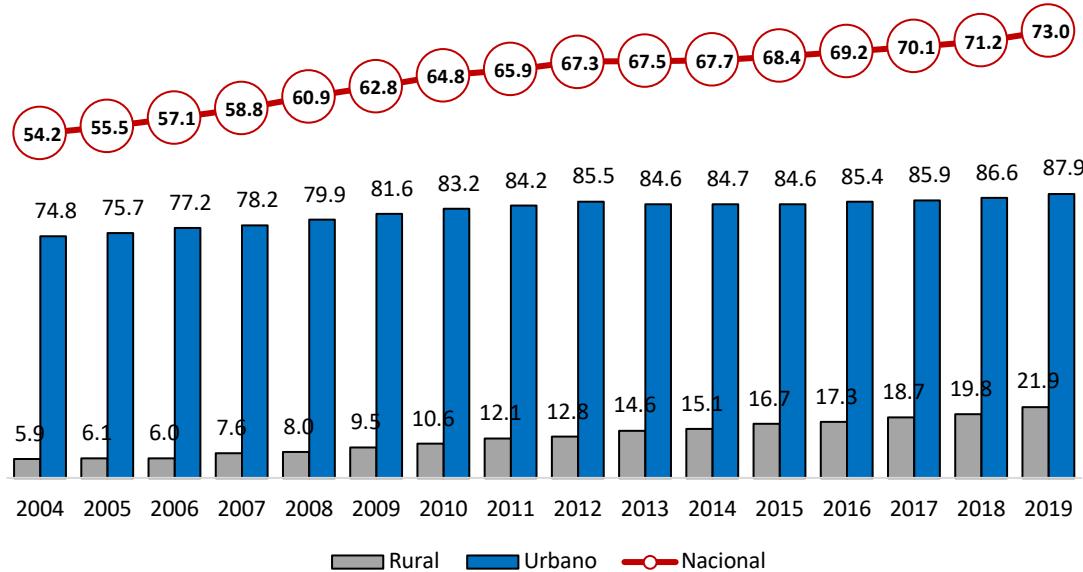


Fuente: INEI

Las estrategias de gestión de las empresas prestadoras de servicios solamente “siguen a la invasión” y la mayor parte de sus inversiones se hacen con dinero del Ministerio de Vivienda, sin obligación de reembolsarlo, lo que les permite mantener tarifas irrisorias y subsidios generalizados.

Por último, otorgar estos servicios a familias asentadas informalmente cuesta entre 2 y 9 veces más que si estas vivieran en un proyecto habitacional formal. Las familias que carecen de servicios domiciliarios de agua y desagüe pagan por estos hasta 7 veces más que las que sí los tienen, reproduciendo un círculo perverso de desigualdad y precariedad (lo que ha quedado en evidencia por la pandemia).

### Hogares con acceso a desagüe - en porcentaje



Fuente: INEI

#### 4.3.1 Objetivos estratégicos

Se propone un nuevo modelo de gestión de los servicios de agua y desagüe, articulándolo con la estrategia de desarrollo habitacional. Para implementarlo es necesario:

- Pasar de un modelo de tarifas subsidiadas generalizadas a una de subsidios directos, progresivos y explícitos, que podría llegar incluso a exonerar del pago total a familias carenciadas. Para ello, se debe trabajar con el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y con las centrales de información crediticia.
- Disponer el sinceramiento paulatino de las tarifas de agua y saneamiento, con la finalidad de reducir la debilidad técnica y financiera de las EPS y asegurar la sostenibilidad de las infraestructuras.
- Establecer que las inversiones para incrementar la cobertura de servicios incluyan los costos de construcción, operación y mantenimiento y el repago de dichos montos a través de las tarifas. Esto facilitaría notablemente el acceso a medios de financiamiento y, cada vez que sea posible, la convocatoria al sector privado para que se encargue de la construcción.
- Implementar programas de modernización de las empresas públicas en todas las entidades prestadoras de servicios, logrando un modelo de gestión empresarial basado en la eficiencia técnica y la evaluación objetiva del desempeño, debiendo evaluarse caso por caso la conveniencia y el alcance de la participación del sector privado en esta labor.
- Promover las asociaciones público-privadas que permitan financiar las obras de renovación de redes en aquellas zonas en las que la dinámica del mercado inmobiliario favorezca la participación de la inversión privada en la provisión de estas infraestructuras. El retorno de estas inversiones puede efectuarse a partir del mecanismo de obras por impuestos, el pago en agua o –allí donde sea posible– aportes no reembolsables que son transferidos a los precios de las unidades inmobiliarias.
- Constituir un Fondo Especial para el financiamiento de proyectos de Inversión en Agua y Saneamiento dirigidos a proveer de estos servicios a proyectos inmobiliarios que ofrezcan viviendas sociales, especialmente Techo Propio y del rango inferior de Mivivienda en las 40 ciudades más pobladas del país. Con este Fondo se espera superar el cuello de botella que implica para el desarrollo de una oferta formal de vivienda social, el que las empresas prestadoras de servicios no prioricen la ejecución de obras generales y secundarias de agua y desagüe por falta de fondos.
- Simplificar los procedimientos para la ejecución de inversiones en servicios de saneamiento a través del mecanismo de Obras por Impuestos, considerando que las EPS están habituadas a aprobar proyectos y obras, siendo innecesarios y redundantes muchos de tales procedimientos, que han sido diseñados esencialmente para su aplicación por parte de municipalidades y gobiernos regionales.
- Sustituir a las Juntas de Administración de servicios de saneamiento rurales, por empresas comunales

#### 4.3.2. Indicadores - metas

Indicadores	2021-2026
% de inversiones del MVCS que se asignan a fondo perdido a las EPS	Al 2026: 20% (US\$ 1.000 millones)
Número de familias urbanas con subsidios directos	Al 2026: 4.25 millones de hogares (S/ 1 530 millones anuales en subsidios)
% de inversión en renovación de redes de agua y desagüe	Al 2026: 50%
% de inversión en renovación de redes a través de inversión privada	Al 2026: 50%
Inversión en proyectos de agua y desagüe a través del Fondo Especial para dotar de agua a proyectos de vivienda social	Promedio por año: US\$ 250 millones
% de la inversión en agua a través del mecanismo de obras por impuestos	Promedio por año: 20% (US\$ 1,000 millones anuales)

#### 4.4. Electrificación rural

- **Diagnóstico**

De acuerdo al censo nacional 2017 en sus secciones población, vivienda y comunidades indígenas, de 1.54 millones de viviendas en el ámbito rural, 1 millón contaba con servicio eléctrico, mientras 5.4 millones de viviendas permanecía sin electricidad, es decir un nivel de cobertura de 65%. Entre 2018 y 2020, los proyectos de electrificación alcanzaron más de 250,000 viviendas y la cobertura llegó a 82%.

Esta cobertura se ha logrado gracias al impulso de una Alianza Público Privada (APP) que, a través de energía renovable como paneles solares, ha logrado proveer de electricidad a 200,000 viviendas de áreas no conectadas a la red. Esta APP ha logrado en poco tiempo, lo que en 15 años viene tratando de hacer la Dirección de Electrificación Rural con sus proyectos de obra pública a través de ADINELSA e instalaciones tradicionales, que luego son transferidas a las empresas de distribución eléctrica regionales, que no pueden invertir en el mantenimiento y las personas, y tampoco pueden pagar la tarifa.

El modelo consiste en instalar, operar y mantener los paneles solares. Como dichas zonas no pueden pagar la tarifa respectiva, los proyectos empaquetados se financian con los recursos del FOSE (Fondo de Acceso Universal). Lo importante es que hay operación y mantenimiento

#### 4.4.2. Objetivo estratégico

Permitir las APP en las empresas de distribución eléctrica regionales para mejorar cobertura y calidad, porque cada vez hay más interrupciones y cortes en el interior del país.

#### Meta

Llegar al 100% de electrificación rural en 2023 a partir de inversiones por 1,800 millones de soles.

#### 4.5. Masificación del gas natural

- **Diagnóstico**

El descubrimiento del gas de Camisea y la posterior inversión en su explotación y distribución ha sido un hito histórico en la historia energética del país. A partir de dichas inversiones y de los contratos y normas que se generaron para, en principio, lograr la masificación del gas natural mediante conexiones domiciliarias -como es en la mayoría de países desarrollados- se generó un desarrollo que no ha estado exento de problemas. En el caso específico de la masificación, ubicamos los siguientes problemas:

#### Problemas con las tarifas

Las tarifas de las concesiones de Ica (Contugas), Quavi (Ancash, La Libertad, Lambayeque, Cajamarca) y Naturgy (Arequipa), Moquegua y Tacna tienen problemas de competitividad de sus tarifas versus las tarifas de los combustibles sustitutos. Dichas concesiones tienen entonces problemas



para lograr sus objetivos de demanda y, en consecuencia, generar los ingresos comprometidos bajo el esquema tarifario pactado en sus contratos de distribución.

En el caso de Naturgy y Quavi, son casi el doble de Lima, debido a que tienen un componente adicional de costo que es el transporte virtual desde la planta de Peru LGN en Lima (lugar donde llega el ducto de TgP), hasta sus zonas de concesión.

Solo la concesión de Lima y Callao tiene una tarifa competitiva hoy versus los combustibles sustitutos, sustentado en que es la única concesión que tiene volúmenes importantes de demanda provenientes de la generación eléctrica.

### **Problemas con las condiciones de las nuevas licitaciones de distribución**

El proyecto 7 regiones, con el cual se quiere llevar gas natural a los departamentos de Junín, Huancavelica, Apurímac, Cuzco, Puno, Ucayali y Ayacucho desde el año 2014, no es autosostenible, a pesar de subsidiar las inversiones en redes mediante el FISE. Según Proinversión, dicho proyecto puede tener una demanda de mas de 22 MMPCD, lo cual es irreal considerando que concesiones maduras en la costa, que tienen industrias conectadas al sistema de distribución, no han alcanzado dicho volumen luego de varios años de funcionamiento.

#### **4.5.1. Objetivos estratégicos**

##### **Objetivo estratégico 1: Tarifa Única de Gas Natural a nivel nacional**

Se debe generar un subsidio cruzado para las concesiones de distribución a través del FISE o el Canon Gasífero con el cual se debe suprir parte de lo cobrado al usuario para igualar las tarifas de Lima y Callao.

##### **Objetivo estratégico 2: Volver al esquema de ingresos garantizados que se utilizó para el proyecto Camisea inicial y que permitió la construcción del ducto de TgP.**

La diferencia entre el ingreso garantizado y el ingreso real obtenido por el concesionario, debe ser cubierto por un subsidio a ser entregado al concesionario, garantizando el retorno de la inversión comprometido en el contrato de concesión. Para lograr la masificación residencial que requiere de grandes inversiones en ductos de distribución que pasen frente a las casas, es importante generar demanda que permita mantener tarifas competitivas en las concesiones.

## 5. Derrota de la pobreza, empoderamiento de la mujer y protección de población vulnerable

- Diagnóstico general

El crecimiento económico y el incremento del ingreso monetario de la población económicamente activa, fue el factor principal en la reducción de los niveles de pobreza hasta 2019. El incremento del presupuesto público y la inversión privada así como los cambios tecnológicos, a su vez, transformaron el país, incrementando la conectividad física y virtual. Los servicios públicos se incrementaron, al punto que fueron cerca de 9 millones de peruanos los que superaron la línea de la pobreza hasta antes de la pandemia<sup>75</sup>.

En este marco, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) fue creado con el objetivo de institucionalizar y ordenar los programas de combate contra la pobreza. Se creó así una compleja organización para focalizar programas y afinar la información, diseñar y modelar políticas, y hacer seguimiento y la evaluación de los diferentes programas.

A pesar de este esfuerzo que contó con presupuestos cada vez más altos, durante los últimos cinco años los niveles de pobreza dejaron de bajar, estancándose en un 20%, cuando cinco años atrás habían estado a niveles del 30% y diez años antes por encima del 40%. Y, lamentablemente, debido a la pandemia del Covid-19, los niveles de pobreza se habrían incrementado en 2020 hasta el 30%<sup>76</sup>, sin embargo al ser el Covid un fenómeno extraeconómico y temporal, es de esperar que los niveles de pobreza vayan disminuyendo conforme la economía se vaya recuperando.



El estancamiento en los niveles de pobreza del país se dio a pesar de que entre 2016 y 2019 el presupuesto de MIDIS aumentó en 30% ¿Qué ha pasado en los últimos años que a pesar de contar con presupuestos crecientes este Ministerio no ha logrado seguir reduciendo los niveles de pobreza? Entre los aspectos a considerar para explicar esta paradoja, que no es más que el reflejo, una vez más de un grave problema de gestión del Estado peruano, tenemos:

- a) Los mayores presupuestos, como en todo el Estado peruano, se han dirigido principalmente a más empleados, a más burocracia, repitiéndose el problema que había detectado la economista Lorena Alcázar hace casi 20 años<sup>77</sup>, el dinero dirigido a derrotar la pobreza se queda “en el camino”, en gasto de los Ministerios, de las unidades ejecutoras, etc.

<sup>75</sup> Agradecemos los aportes de Norma Correa a través de la presentación preliminar de su presentación “Protección social y lucha contra la pobreza” – CIES 2020.

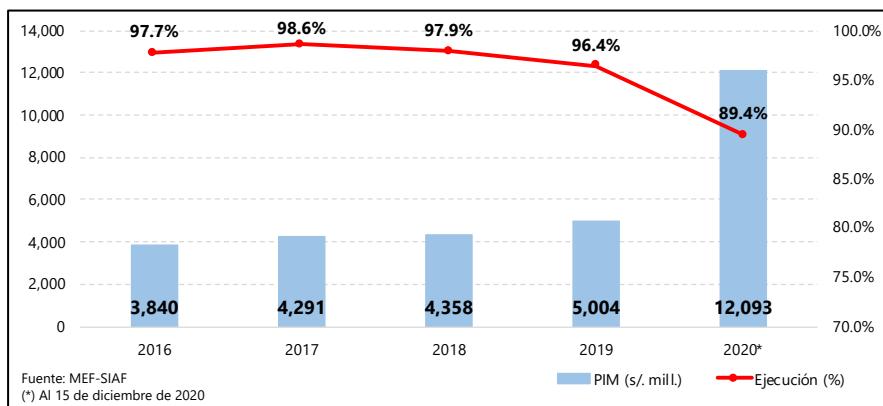
<sup>76</sup> Pablo Lavado, “La estimación de los efectos del COVID-19 en la pobreza monetaria y la desigualdad en niñas, niños y adolescentes en el 2020 y 2021”, Universidad del Pacífico, 2020.

<sup>77</sup> ALCAZAR, Lorena; LOPEZ-CALIX, José Roberto; WACHTENHEIM, Erik. Las pérdidas en el camino, fugas en el gasto público: transferencias municipales, vaso de leche y sector educación. Instituto Apoyo. Lima, 2003.

- b) La burocratización de los programas ha ido acompañada de su “apropiación” por grupos que han seguido siendo beneficiados sin ser necesariamente pobres, en lugar de que sean atendidos grupos que se mantienen bajo la línea de la pobreza.
- c) El MIDIS también se puede haber debilitado en términos de calidad, perdiendo personal técnico que habría sido reemplazado por otro nombrado con “criterio” político.
- d) Como para todo el Estado, se han perdido de manera dramática capacidades de coordinación con la PCM y el MEF, lo que a su vez ha profundizado el carácter aislado y la desarticulación entre programas que son en principio complementarios.
- e) Las políticas mismas han sido erráticas, habiéndose perdido el planeamiento integral. Por ejemplo, en determinado momento se empezó a hablar de la anemia en los medios de comunicación y en consecuencia se implementó un programa multisectorial de lucha contra la anemia sin resultados positivos.
- f) Las políticas públicas han abandonado la visión de largo plazo, privilegiándose el resultado político efectista y de corto plazo, sobre las políticas bien diseñadas que buscan y otorgan resultados de largo plazo.
- g) La articulación de las políticas de lucha contra la pobreza con proyectos productivos que inserten de manera efectiva a la población vulnerable al mercado es en la práctica algo inexistente.

Este déficit de gestión que el MIDIS arrastra hacia finales de 2019, fue desastroso al momento de la pandemia. En efecto, el incremento de cerca de 150% de presupuesto para atender a la población vulnerable impedida de trabajar por la cuarentena y afectada por la recesión, no pudo ser completamente ejecutado y, como es evidente, la efectividad de los programas de emergencia fue muy limitado

#### Presupuesto y ejecución presupuestal Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social



En efecto, uno de los aspectos más criticados durante la pandemia fue la deficiencia de las bases de datos de pobreza que poseía el MIDIS a pesar de tener una Dirección General de Focalización e Información social, una Dirección General de Políticas y Estrategia, y una Dirección General de Seguimiento y Evaluación.

En un principio, cuando la emergencia sanitaria se convirtió en emergencia alimentaria, se decidió entregar un bono “focalizado” por el MIDIS. El resultado mostró bases de datos desactualizadas pero, lo que es más grave, se hizo evidente que esa forma antigua de focalizar es estática y cada vez menos efectiva: los grupos de población vulnerable caminando por carreteras para regresar desde Lima a sus lugares de origen fue, además de una imagen desgarradora, la evidencia de que ese bono no llegaba a esa población “móvil”. De ahí la necesidad de cambiar el método por una focalización digital.

Otro problema que se deriva de lo anterior es la centralización de los programas en el Poder Ejecutivo. Ello incrementa los costos de implementación de los programas y afecta la calidad de los mismos, ya que el tipo

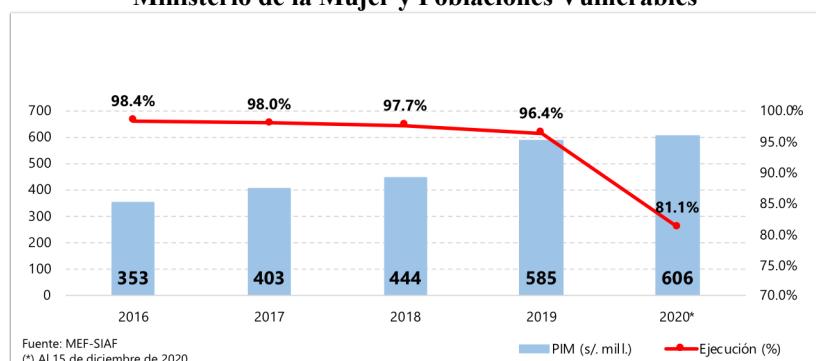
de carencia cambia de una provincia a otra. Por último, como a todo nivel del Estado, la articulación entre el sector público y el sector privado no se da por responsabilidad del primero. Es fundamental, por ejemplo, coordinar con los gremios empresariales para que las compras de alimentos se realicen prioritariamente a empresas que produzcan en el Perú, dando empleo a peruanos y para realizar programas de investigación conjuntos con el objetivo de adaptar nuestros recursos a la mejor calidad nutricional posible de los mismos.

Esta sinergia debe replicarse a proyectos de infraestructura como los de Foncodes y, en general, a todos los programas en los que el sector privado pueda colaborar, sea a través de donaciones, sea a través de obras por impuestos.

En cuanto a las políticas de protección de la mujer y poblaciones vulnerables está claro que el Ministerio respectivo no ha arrojado resultados positivos. Si bien es cierto hay una creciente conciencia de la necesidad de equiparar las oportunidades y los derechos de las mujeres, así como de protegerlas, los resultados al 2019 eran negativos.

En efecto, el Perú obtuvo la cifra más alta de delitos tipificados como feminicidios en 2019<sup>78</sup>, 168 feminicidios, es decir 19 casos más que el año anterior y la más alta en los últimos 10 años. Ello a pesar de que el presupuesto de este Ministerio se incrementó año a año, habiendo alcanzado los 606 millones de soles en 2020, es decir 71% más que en 2016. No cabe duda entonces que la estrategia del Estado peruano debe cambiar para hacerse más efectiva.

### Presupuesto y ejecución presupuestal Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables



#### 5.1. Objetivos estratégicos:

**Objetivo estratégico 1: Reducir la pobreza de 30% a 10% y erradicar la pobreza extrema.**

**Objetivo estratégico 2: Reducir en 20% el número de feminicidios año a año.**

**Objetivo estratégico 3: Lograr igualdad de ingresos de las mujeres en puesto de trabajo o actividad.**

Para cumplir con los objetivos estratégicos se requieren las siguientes acciones:

- Maximizar la eficiencia en el uso de los recursos, de manera tal que cada sol que el Estado invierta en programas de lucha contra la pobreza y protección de la población vulnerable alcance al máximo a la población objetivo y un porcentaje cada vez menor quede en gastos administrativos (gasto corriente para el Estado).

<sup>78</sup>Eliana Revollar, adjunta para los derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo de Perú, citada por la agencia estatal de noticias de Perú, Andina y CNN. Fuente: Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.



- Utilizar como concepto complementario a la pobreza monetaria, el enfoque de pobreza multidimensional, es decir considerar en las intervenciones el acceso al agua y saneamiento, salud, educación, electricidad, gas doméstico, entorno urbano (pistas y veredas, tratamiento de residuos sólidos) y acceso a transporte público.
- Fortalecer el marco institucional y optimizar la gestión de los programas asistenciales.
- Descentralizar la ejecución a municipios y nucleos ejecutores vecinales. Los Municipios alojarán los programas del MIDIS y tendrán una labor de supervisión. Los núcleos ejecutores, es decir los propios beneficiarios organizados, serán los gestores directos.
- Establecer dos niveles institucionales de colaboración con el sector privado: con la gran empresa a fin de canalizar donaciones y obras por impuestos en función del planeamiento del MIDIS y con Entidades Técnicas Provinciales para la ejecución de los programas.
- Ejecutar programas con enfoque territorial, unificando la gestión de los programas a nivel territorial-municipal.
- Atender la pobreza y vulnerabilidad urbana, un aspecto débil de las políticas actuales que permitirá optimizar las estrategias de lucha contra la pobreza rural.
- Incorporar la capacitación para empleabilidad y el emprendimiento en todos los programas de manera transversal.
- La digitalización y la inclusión financiera será la piedra angular de la transición entre la población atendida y su independización de los programas asistenciales.
- Hacer que el enfoque de género sea transversal a todos los programas y prácticas que se apliquen.
- Reorganización de programas sociales en el siguiente sentido:

#### **Fusión de viceministerios y descentralización de gestión de programas**

En el marco de la modernización del Poder Ejecutivo se hará una evaluación general del personal del MIDIS y se reorganizará con el objetivo de acercar las actividades de planeamiento, monitoreo y seguimiento con la ejecución de los programas. Una posibilidad es fusionar los Viceministerios de Políticas y Evaluación Social y de Prestaciones Sociales, dejando una Dirección General de Planeamiento. Se crearán cinco direcciones generales descentralizadas con idénticas funciones dividiendo el país en cuatro macro-regiones Norte, Centro, Sur y Oriente, además de Lima. Así el enfoque territorial se hará efectivo.

Los municipios distritales y provinciales dispondrán de un presupuesto específicamente para alojar entidades técnicas acreditadas (ONG o Pymes) quienes se encargarán de la logística y supervisión de la implementación de los programas. Los programas se planearán y ejecutarán a nivel de cada dirección territorial.

#### **Potenciamiento de programas sociales existentes:**

##### **○ FONDO PROGRESA PERU**

FONCODES que mantiene un nombre que viene de los años 1990 cuando se creó para compensar los efectos del ajuste económico que se hizo hace 30 años, cambiará de nombre a PROGRESA PERÚ. Este Fondo, además de lo que hace FONCODES <sup>79</sup>, se convertirá en el articulador de todos los programas ejecutados bajo una lógica territorial.

---

<sup>79</sup> "Gestionar programas y proyectos de desarrollo productivo, infraestructura económica y social, orientados hacia la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerabilidad o exclusión, en el ámbito rural y/o urbano, articulados territorialmente en alianza con los actores comprometidos con el desarrollo local", ver portal web.



En lo referente a los programas existentes que PROGRESA PERÚ coordinará se encuentran:

- **JUNTOS DIGITAL**

El programa JUNTOS se ampliará para entregar teléfonos celulares a la población objetivo procurando que progresivamente se sustituya la entrega de efectivo condicionada por la carga de billeteras electrónicas. Se establecerá un nivel de ingresos inmediatamente superior, que accederá a la billetera electrónica. JUNTOS DIGITAL será entonces además de lo que es hoy, el vehículo de inclusión financiera por excelencia.

- **CUNA MAS**

Este programa se potenciará de la mano con los Municipios y los padres de familia. Incluirá elementos de capacitación para los padres. Lo mismo se hará con **QALI WARMA**. Debemos destacar que estos programas en lo referente a la capacitación de los padres, estarán necesariamente articulados con **JUNTOS DIGITAL**.

- **CONTIGO DIGITAL**

Este programa que “otorga una pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza”, hará uso de herramientas digitales para llegar al 100% de alcance y también inducirá el uso de billeteras electrónicas subsidiando de ser necesario los equipos.

- **PAÍS DIGITAL**

El programa país (actualmente en Tambos y en Plataformas Itinerantes de Acción Social) se articulará con el Banco de la Nación a través de los Municipios Provinciales que contarán todos con Centros de Atención al Ciudadano (MAC).

#### Nuevos programas a nivel Municipal:

- **EMPRENDECHAMBA**

**PROGRESA PERÚ** lanzará en todos los Municipios Provinciales este programa que consistirá en capacitar a personas con bajos ingresos o desempleadas en materias básicas para potenciar su pequeño negocio o hacerse empleables. Estos programas harán convenios con los Institutos Técnicos SENATI que se ampliarán en todo el país. Además se coordinará con el MEF para que las empresas puedan financiarlos mediante “capacitación por impuestos”.

- **PROGRESA BARRIO**

Será un programa conjunto a **PROGRESA PERÚ** y el programa de Mejoramiento de Barrios del Ministerio de Ambiente, Ordenamiento Territorial y Urbanismo. Las Unidades Ejecutoras que hoy se organizan en “faenas” recibirán recursos y asesoría técnica para mejorar los barrios. El programa incluirá un sistema de premios incentivos para las prácticas destacadas de mejoramientos de barrios, mediante concursos a nivel nacional.

- **MUJER SEGURA**

El nuevo MIDIS se articulará con el Ministerio del Interior para fortalecer el servicio de atención a la violencia contra la mujer para que las mujeres no solo sean bien recibidas por la Policía en las comisarías cuando denuncien acoso o violencia de género, sino que además tendrán asistencia psicológica y de ser necesario, económica (en coordinación con JUNTOS DIGITAL).



- **EMPRENDEMUJER y EMPLEAMUJER**

Se organizarán inspiradas en dos programas de conocido éxito. El primero de nombre similar en México y que consiste en otorgar microcréditos a mujeres emprendedoras. Esto se hará en alianza con el nuevo Banco de la Nación y COFIDE, que incorporará un programa de asistencia técnica gemelo. Para el programa EMPLEAMUJER se buscará trabajar con el sector privado a través de un Convenio con LABORATORIA -un programa de origen peruano tan exitoso que se ha desarrollado en Chile, Brasil, Colombia y México- para dirigirlo a mujeres de situación vulnerable y a escala nacional.

**Indicadores**

- Nueva estructura ministerial
- Nuevos programas sociales direccionaldos a la atención del empleo y la lucha contra la violencia hacia la mujer.

**Metas**

- Al 2022 se contará con una reestructuración del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Al 2024 se contará con la creación y puesta en práctica de 5 programas sociales: EmprendeChamba, Progresa barrio, Mujer segura, Emprende Mujer y Emplea Mujer.

## V. REVOLUCIÓN PRODUCTIVA

### • Diagnóstico general

Las reformas económicas de inicios de los años 1990, respaldadas por el título del régimen económico de la Constitución vigente, permitieron revertir las estructuras que impedían el desarrollo de la economía social de mercado en el Perú.

De forma escencial:

Las disposiciones relativas a la estabilidad fiscal y monetaria, han permitido la estabilidad de los precios en soles y del tipo de cambio. El Estado peruano era el cuarto más solvente del mundo en términos financieros al promediar el año 2020, según un ranking de endeudamiento relativo elaborado por la revista The Economist<sup>80</sup>.

La apertura de la economía al mundo y la firma de los Tratados de Libre Comercio (TLC) nos permitieron acceder a tecnología y bienes de consumo de calidad y mejores precios, incentivaron la competencia y permitieron el desarrollo de las exportaciones. El país incrementó sostenidamente sus Reservas Internacionales.

Los niveles de ingreso de la población aumentaron y los niveles de pobreza se redujeron hasta el año 2016. A partir de este año, el crecimiento económico y con él la inversión pública y privada empezaron a menguar, y la reducción de la pobreza monetaria empezó a estancarse.

Dos son los factores principales de este estancamiento desde 2016:

- El principal ha sido el deterioro del Poder Ejecutivo que con su crecimiento de personal y regulaciones se ha convertido más un traba que en un factor de impulso a la inversión pública y privada.
- El segundo factor ha sido la reducción de la inversión en industrias extractivas (minería, petróleo, gas), por oposiciones políticas con argumentos ambientales. La responsabilidad de que dichas inversiones no prosperen es del gobierno central y en menor medida de los gobiernos subnacionales y de las mismas empresas.
- El tercer factor ha sido el desgobierno que se generó debido al enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República desde el mismo año 2016. El factor principal que afectó la gobernabilidad con la caída sucesiva de tres presidentes de la República, fueron los escándalos de corrupción que surgieron a partir del caso Lava Jato del Brasil.
- Evidentemente, la pandemia no hizo más que empeorar este panorama y desnudar otras debilidades estructurales que el país arrastra de antes.

Las debilidades del “modelo peruano” que a pesar de su excelencia macroeconómica no ha experimentado un cambio notorio hacia el desarrollo integral son principalmente:

- La mayoría de la población económicamente activa no está incluida en el modelo. El 70% es informal, es decir no cotiza para sus prestaciones sociales y no tiene un fondo de retiro.
- La infraestructura y los servicios públicos, todas tareas que debe impulsar el Estado son paupérrimos y no se desarrollan en correspondencia con la disposición creciente de recursos públicos (producto de los impuestos).

---

<sup>80</sup> Revista The Economist, Mayo 2020.

- La informalidad campea con invasiones de terrenos y caos urbano, por la incapacidad del Estado para ordenar el territorio y organizar el planeamiento urbano y el transporte público, algo que todo país desarrollado hace de manera sistemática. La liberalización de la economía no vino acompañada de una verdadera modernización del Estado.
- La tarea de promoción económica del Estado ha sido muy reducida. La política de estabilidad fiscal seguida por el MEF no ha tenido una contraparte en programas de incentivo a la inversión privada, a la creación de mecanismos de apoyo financiero y al impulso de la competitividad en general.

#### **Objetivos estratégicos generales**

- Lograr un nivel de crecimiento anual sostenido del 5% después de una recuperación esperada de 10% en el 2021, manteniendo niveles moderados de déficit fiscal y un nivel de deuda pública no mayor al 40% del PBI.
- Cambiar la cultura de los funcionarios públicos incentivando los logros en materia de inversión pública y privada en general, así como promoción de la competitividad.
- Promover la libre competencia en el mercado financiero para reducir las tasas de interés y lograr que se expanda el financiamiento de largo plazo, evitando en todos los sectores los abusos de posición de dominio.
- Promover de manera decidida el emprendimiento de manera sistemática e integrada a todo nivel y no más en forma débil y aislada como es en la actualidad.
- Reformar de manera decidida las empresas estatales para convertirlas en eficientes y rentables socialmente.
- Lograr un nivel de formalidad del empleo y la empresa del 70% al 2026 gracias a la digitalización y cambio de método de cotización social.
- Integrar a la pequeña agricultura al mundo competitivo global y formalizar el empleo y la asociatividad en dicho sector.
- Promover la diversificación productiva con énfasis en la promoción de sectores de alta generación de empleo y sostenibles para el medio ambiente.
- Fortalecer la capacidad del Estado para promover el comercio exterior, el turismo y atraer inversión extranjera.

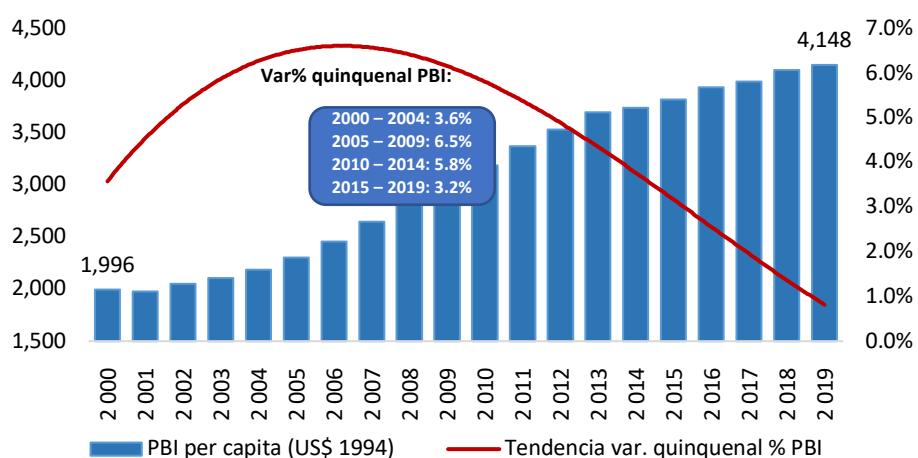
## 1. Crecimiento económico sostenible

Este plan de gobierno hace suyo el acuerdo al que llegó el grupo de trabajo de crecimiento económico sostenible en el marco del Pacto – Perú del Acuerdo Nacional y que adjuntamos en su versión preliminar<sup>81</sup>. Sobre la base de estos principios, nos trazamos objetivos de crecimiento e impulso del desarrollo, manteniendo la estabilidad macroeconómica mediante una política fiscal prudente y una mejora en la gestión pública.

- **Diagnóstico**

Antes de la pandemia, la economía peruana venía experimentando una caída en el crecimiento económico. La inversión privada se encontraba en dificultades debido a los conflictos sociales y a la contracción de la demanda interna e internacional. La inversión pública venía retrasada por la incapacidad del Estado para sacar adelante proyectos de obras públicas y Asociaciones Público – Privadas (APPs), todo lo cual era agravado por los escándalos de corrupción asociados a los casos Lava Jato y Club de la Construcción.

**PBI per cápita y Crecimiento quinquenal del PBI**

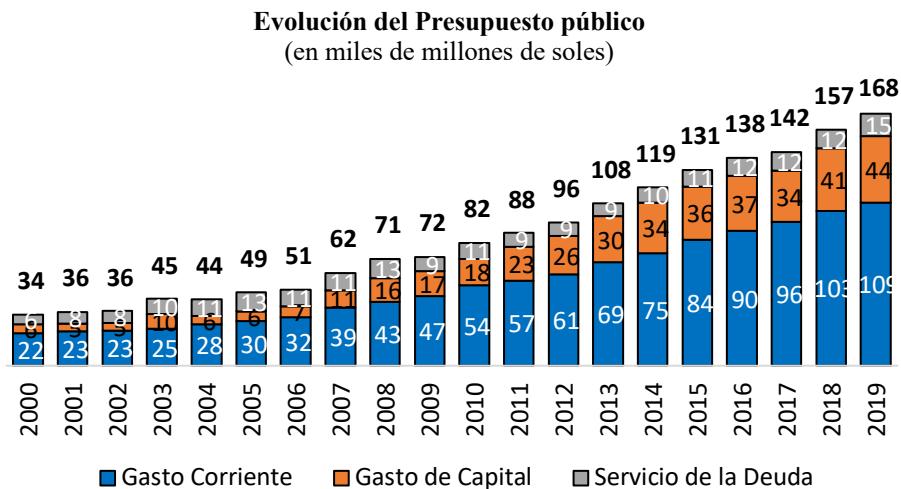


Fuente: INEI, BCRP, MEF

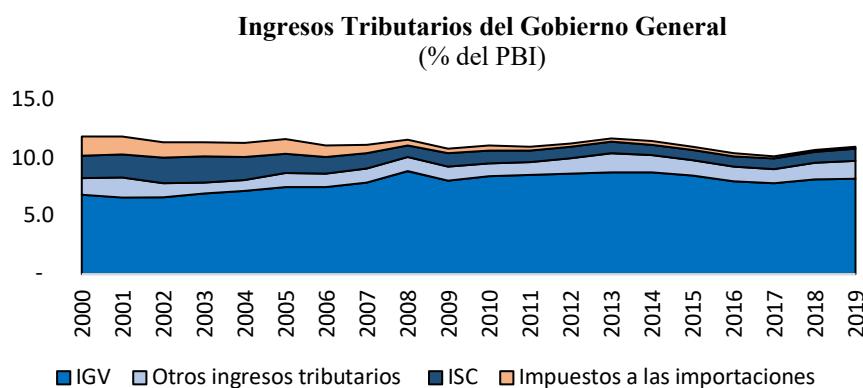
La pandemia del año 2020 afectó de manera dramática las finanzas públicas de todos los países. No obstante, el Perú es especial, ya que sus finanzas públicas eran de las más sólidas del mundo, debido a más de dos décadas de política fiscal y monetaria prudente. En consecuencia, al tener niveles de endeudamiento relativamente bajos y un stock de reservas internacionales relativamente altos, tanto el Estado como el Banco Central pudieron compensar a la población y a las empresas respectivamente, con bonos solidarios y programas de créditos blandos (Reactiva).

No obstante, lo que en términos financieros nos mantiene como una de las economías más ordenadas del planeta, no se corresponde con la capacidad del aparato público para brindar servicios e infraestructura de calidad. El presupuesto de la República crece en un 8.9% en promedio anual desde el 2000, es decir más que proporcionalmente de lo que crece la economía. Al 2019, es decir antes de la pandemia, el presupuesto público representaba el 22.2% del PBI. El gasto corriente representa el 64.7% del presupuesto, 2.5 veces más que el gasto en capital. A pesar de que el gasto en capital ha crecido más de 7 veces desde el 2000, aún representa solo el 5.8% del PBI a comparación del gasto corriente que equivale a un 14.4% del PBI.

<sup>81</sup> Ver recuadro al final de este capítulo.



A pesar de los esfuerzos por incrementar la recaudación tributaria, desde los 2000 esta se ha mantenido a niveles inferiores 15% del PBI. La principal fuente de ingresos ha sido el Impuesto General a las Ventas (IGV), el cual representa un 55.8% del total de ingresos tributarios; seguido del impuesto a la renta (IR), el cual representa el 38.7%.



### 1.1.Objetivo

En función a lo previamente descrito, se plantea un programa macroeconómico que obedece a reformas estructurales en el ámbito de política fiscal y tributaria.

#### Objetivo estratégico 1: Reactivar la economía nacional

Revertir la caída el PBI de 2020 entre 2021 y 2022 y estabilizar el crecimiento a un mínimo de 5% anual. Se buscará incrementar la inversión privada hasta un nivel de 25% del PBI gracias a inversiones en grandes proyectos mineros y de infraestructura.



## PBI por tipo de gasto proyectado (en millones de soles y %PBI)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>I. Demanda Interna</b>	<b>673,874</b>	<b>746,328</b>	<b>805,074</b>	<b>861,107</b>	<b>921,039</b>	<b>986,157</b>	<b>1,055,879</b>
97.1%	96.7%	97.4%	97.3%	97.2%	97.2%	97.2%	97.2%
<b>1. Gasto privado</b>	<b>558,670</b>	<b>616,666</b>	<b>689,355</b>	<b>769,067</b>	<b>832,915</b>	<b>901,949</b>	<b>976,579</b>
80.5%	79.9%	82.4%	86.9%	87.9%	88.9%	89.9%	89.9%
a. Consumo privado	465,674	501,668	536,440	574,366	614,974	658,453	705,005
67.1%	65.0%	64.9%	64.9%	64.9%	64.9%	64.9%	64.9%
b. Inversión privada	92,996	114,998	152,914	194,700	217,941	243,496	271,574
13.4%	14.9%	18.5%	22.0%	23.0%	24.0%	25.0%	25.0%
<b>2. Gasto público</b>	<b>124,920</b>	<b>138,152</b>	<b>148,782</b>	<b>152,189</b>	<b>147,163</b>	<b>152,185</b>	<b>157,513</b>
18.0%	17.9%	18.0%	17.2%	15.5%	15.0%	14.5%	14.5%
a. Consumo público	94,384	100,334	99,188	99,089	99,784	101,457	103,198
13.6%	13.0%	12.0%	11.2%	10.5%	10.0%	9.5%	9.5%
b. Inversión pública	30,536	37,818	49,594	53,100	47,379	50,728	54,315
4.4%	4.9%	6.0%	6.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%
<b>II. Demanda externa neta</b>							
<b>1. Exportaciones</b>	<b>157,538</b>	<b>187,547</b>	<b>206,641</b>	<b>232,756</b>	<b>252,054</b>	<b>274,947</b>	<b>299,917</b>
22.7%	24.3%	25.0%	26.3%	26.6%	27.1%	27.6%	27.6%
<b>2. Importaciones</b>	<b>137,412</b>	<b>162,077</b>	<b>181,018</b>	<b>200,010</b>	<b>218,889</b>	<b>240,452</b>	<b>262,883</b>
19.8%	21.0%	21.9%	22.6%	23.1%	23.7%	24.2%	24.2%
<b>III. PBI</b>	<b>694,000</b>	<b>771,797</b>	<b>826,565</b>	<b>885,002</b>	<b>947,571</b>	<b>1,014,565</b>	<b>1,086,295</b>
Var. Real	-12.0%	10.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%

Elaboración: Equipo de Plan de Gobierno APP

### Objetivo estratégico 2: Aumentar los ingresos tributarios

Las medidas que se detallan más adelante generan ingresos tributarios adicionales por el 0.5% del PBI, asimismo, se espera que las políticas de digitalización y simplificación administrativa tengan impactos adicionales en el corto y mediano plazo. Por el lado del gasto, se deberían eliminar las inefficiencias identificadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que, según el MMM, ascienden al 2.5% del PBI. Un objetivo realista sería avanzar 0.5 puntos porcentuales por año, comenzando en el 2022. Dado que es necesario cerrar brechas de infraestructura y a la vez se desea converger a una estabilidad fiscal adecuada, se deberá impulsar de manera mucho más intensa las APPs. Con estas medidas el déficit fiscal llega a un 1.2% del PBI en el 2024 y a menos de un 1% en los dos años siguientes; el ratio de endeudamiento, que alcanza un pico de 41% del PBI en el 2023-2024, se reduce a 38% del PBI en el 2026; y el Fondo de Estabilidad Fiscal (FEF) llega a su valor objetivo de 20,000 millones de soles en el 2026.

### Proyecciones fiscales, 2021 – 2026, con reformas (en millones de soles)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PBI nominal	694,000	771,797	826,565	885,002	947,571	1,014,565	1,086,295
Var. Real	-12.0%	10.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%
 Ingresos del gobierno general	122,768	149,365	167,597	179,343	193,520	207,202	221,852
Gastos no financieros	- 181,603	- 180,815	- 189,698	- 191,573	- 184,594	- 190,733	- 196,994
Resultado primario	- 58,835	- 31,450	- 22,101	- 12,230	8,926	16,469	24,858
Intereses	- 11,712	- 13,718	- 16,658	- 19,228	- 20,604	- 21,725	- 22,910
Resultados económico	- 70,547	- 45,168	- 38,759	- 31,458	- 11,678	- 5,256	1,948
%PBI	-10.2%	-5.9%	-4.7%	-3.6%	-1.2%	-0.5%	0.2%
 Saldo de la deuda pública	245,482	293,116	320,690	361,063	388,504	405,826	412,792
% del PBI	35.4%	38.0%	38.8%	40.8%	41.0%	40.0%	38.0%
 Fondo de Estabilización Fiscal	-	-	4,000	8,000	12,000	16,000	20,000

Una forma de aumentar la recaudación fiscal es eliminar algunas de las exoneraciones tributarias. La eliminación de exoneraciones tributarias comprende seis exoneraciones y beneficios similares, que suman en el 2020 más de 3,400 millones de soles, según el MMM. Estos beneficios representan el 20% de todos los gastos tributarios. Su eliminación aumenta los ingresos fiscales en 0.49% del PBI.

La inafectación de la CTS beneficia principalmente a los contribuyentes de mayores ingresos. Al eliminarse la inafectación, la CTS se suma a la renta imponible y se sujeta a la tasa marginal aplicable a cada contribuyente. Debido a la deducción personal de las 7 UIT de renta imponible,



esta eliminación no afecta a los contribuyentes con ingresos del trabajo inferiores a 2,000 soles mensuales.

La inafectación de los intereses provenientes de inversiones en valores del tesoro público y del Banco Central de Reserva y depósitos bancarios beneficia, similarmente, a los contribuyentes de mayores ingresos.

La inafectación del IGV de las pólizas de seguro de vida beneficia también a los contribuyentes de mayores ingresos, que son los que tienden a contratar dichas pólizas. La tasa diferenciada del Impuesto a la Renta que se aplica al sector agrícola (15%, comparada con 29.5% para el resto de sectores) distorsiona la asignación de recursos, favoreciendo las inversiones de capital en el sector agrícola en desmedro de otros sectores en los que sería más productivo.

La inafectación del IGV de los juegos de azar beneficia a los consumidores de servicios que el estado no necesariamente desea fomentar.

La devolución de impuestos a la importación o drawback beneficia los exportadores, pero de una manera aleatoria. El monto devuelto se fija en función de los ingresos de exportación, que no necesariamente están correlacionados con los impuestos pagados por los insumos importados. Por lo demás, la eliminación de los aranceles hará redundante este beneficio.

#### **Indicador – meta**

- Aumento de los ingresos fiscales en 3.3 mil millones de soles en promedio anual. De acuerdo a la eliminación de las siguientes exoneraciones tributarias:

#### **Eliminación de Exoneraciones Tributarias**

(en millones de soles)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Inafectación de la CTS	-	1,346	1,421	1,500	1,583	1,672
Drawback	-	808	853	901	951	1,004
IGV de seguros de vida	-	774	817	863	911	961
Inafectación de intereses, valores del tesoro y BCRP	-	407	255	269	284	300
IGV de juegos de azar	-	208	220	232	245	258
Inafectación de intereses, depósitos bancarios	-	165	174	184	194	205
Total	-	3,708	3,740	3,949	4,168	4,400

#### **Objetivo estratégico 3: Unificación de rentas de capital y trabajo, y eliminación de distorsiones al comercio exterior**

Unificar el tratamiento de las rentas del capital y el trabajo en el cálculo del impuesto a la renta de personas naturales. Actualmente, las rentas del capital (primera y segunda categorías) están sujetas a una tasa de 5%, mientras que las rentas del trabajo (cuarta y quinta categorías) están sujetas a tasas que llegan hasta el 30%. La unificación de ambos tipos de renta, que implica sujetar las rentas de primera categoría (alquileres) a la escala que se aplica a las rentas del trabajo aumenta los ingresos fiscales en 0.12% del PBI. Los aranceles son una fuente relativamente poco importante de recaudación (0.16% del PBI), pero son una distorsión importante del comercio exterior y también, por consiguiente, del mercado interno.

#### **Indicador – meta**

- Aumento de los ingresos fiscales en 897 millones de soles en promedio anual sobre la unificación del impuesto a la renta y una reducción de 1.2 mil millones de soles en promedio anual sobre la eliminación de los aranceles.



## Unificación de la renta de capital – trabajo y eliminación de aranceles

(en millones de soles)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
IR: tasa diferenciada de la categoría	-	963	1,017	1,073	1,133	1,196
Aranceles	-	-	1,320	-	1,394	-
Total	-	-	357	-	377	-
			399	-	420	-
				-		444

### **Objetivo estratégico 4: Reducir del gasto corriente y aumento de la inversión en capital como porcentaje del PBI**

El objetivo es situar el gasto corriente a un nivel equivalente al 10% del PBI, concentrando todos los esfuerzos en lograr que la inversión privada sea el motor del crecimiento económico, incluida la inversión privada en servicios públicos.

Las reducciones de gastos proyectadas no se basan en un análisis detallado de los componentes del mismo, pues esa tarea pertenece al ámbito de las políticas públicas. El objetivo de esta proyección es simplemente delinejar la restricción presupuestaria a la que deben sujetarse las mismas.

La proyección se basa en la conclusión general del estudio del BID citado en el Marco Macroeconómico Multianual. El BID llega a la conclusión de que las ineficiencias en el gasto corriente tienen un costo equivalente al 2.5% del PBI. El supuesto para las proyecciones es que tales ineficiencias se irán reduciendo progresivamente, a razón de 0.5 puntos porcentuales por año, comenzando en el 2022. El impacto visible de esta reducción es una caída del gasto corriente, como porcentaje del PBI, del 18.2% en el 2021 al 17.0% en el 2022 y luego progresivamente hasta el 13.9% en el 2026. Sin embargo, deduciendo las ineficiencias que restan por eliminar, se observa una ligera disminución de la capacidad de gasto corriente en el 2023 y el 2024 y un crecimiento importante en el 2025 y el 2026 (más de 1% per capita en cada año).

### **Indicador – meta**

#### **Proyecciones del Gasto Corriente**

(en millones de soles)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Gasto corriente	140,550	140,104	138,473	137,215	140,005	142,679
Ineficiencias	2.5%	2.0%	1.5%	1.0%	0.5%	0.0%
Gasto corriente, neto de ineficiencias	137,036	137,302	136,396	135,843	139,305	142,679
<i>Var.</i>			0.2%	-0.7%	-0.4%	2.5%
						2.4%

El gasto corriente público se situará a niveles cercanos al 10% del PBI, mientras que la inversión pública se situará a niveles de 5% del PBI. La inversión privada (incluidas las Asociaciones Público – Privadas - APPs) deberá alcanzar el 25% del PBI al 2026.

Para cerrar las brechas de infraestructuras se requiere un shock de inversión privada en infraestructura a través de APPs que complemente la inversión pública. Con la creación del Ministerio de Obras Públicas y el fortalecimiento de Proinversión, se espera lograr retomar una dinámica radicalmente distinta de la inversión privada en servicios públicos.

La inversión privada en infraestructura (APPs autosostenibles y co-financiadas) se acercarán al 10% del PBI en 2026.



**Documento base del Grupo de Crecimiento Económico Sostenible  
Pacto Perú-Acuerdo Nacional<sup>82</sup>**

*“El Grupo plantea como objetivos para la economía peruana en el periodo 2021-2026: (i) alcanzar un crecimiento económico sostenible orientado al servicio a los ciudadanos; (ii) promover la inversión privada con empleo digno e impulsar la inversión pública mediante un mejoramiento de la selección, diseño, adjudicación y gestión de proyectos al servicio de los ciudadanos; (iii) construir una economía social de mercado, competitiva y con equidad e igualdad de oportunidades.*

*En este marco, las orientaciones de consenso son:*

1. *Mantener una política fiscal responsable y un Banco Central autónomo e independiente, que garantice la estabilidad macroeconómica. La política económica debe integrar las metas de equilibrio macroeconómico con objetivos de generación de empleo digno, erradicación de la pobreza y mejoras sustantivas en la salud y educación de todos los ciudadanos.*
2. *La recuperación de la economía debe centrarse en la promoción de la inversión, pública y privada, con apoyo al ingreso de los hogares, crédito accesible a pequeñas y medianas unidades productivas urbanas y rurales; y programas de empleo temporal y compras públicas de alimentos a la agricultura familiar. Luego de superar la grave crisis del COVID19, nuestro país debe impulsar una nueva etapa de crecimiento a tasas superiores el 5%. Este crecimiento debe ser sostenible, mejorando las condiciones de vida de la población y respetando el medio ambiente.*
3. *Impulso a tres reformas generales: (i) una reforma del estado y la carrera pública, así como de la descentralización para mejorar la eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos; (ii) una reforma tributaria integral basada en una eliminación de exoneraciones, reducción de la evasión y un incremento en la base tributaria que incremente gradualmente la presión tributaria hasta llegar al promedio regional; y (iii) fortalecimiento y expansión de la red de protección social hacia toda la población en situación de vulnerabilidad en los ámbitos urbanos y rurales del país sin perder de vista la sostenibilidad fiscal de largo plazo.*
4. *Incrementar y mejorar la calidad de la inversión en salud y educación, en infraestructura y en investigación en todos los sectores en los que poseemos ventajas competitivas. Todas las modalidades de inversión pública (directa, APPs y Obras por Impuestos) se deben incentivar y agilizar para beneficiar a la población con servicios de calidad y amplia cobertura.*
5. *Impulsar una mayor diversificación productiva de la economía, la que no debe ser entendida como elección desde el Estado de "sectores ganadores", sino como el incremento de la articulación y complejidad de las diversas actividades y sectores productivos, tanto en su interior como entre sí. Nuestra economía requiere estar más diversificada para generar un crecimiento más sostenible y enfrentar un entorno internacional no siempre favorable.*
6. *Junto a la promoción de la inversión privada, incluir políticas sectoriales activas y potentes, con capacidad para generar incentivos para la diversificación y el aumento de la productividad en diversos núcleos productivos de amplio impacto en empleo e innovación tecnológica. Las políticas sectoriales deben promover empleo digno y la sostenibilidad social y ambiental de las actividades económicas.*
7. *Promover políticas de aumento de la productividad de las medianas y pequeñas empresas (MYPES), una fuente importante de crecimiento y empleo en el país. Esto ayudará a reducir la informalidad laboral y tributaria. Esto debe complementarse con programas masivos de capacitación y apoyo técnico y productivo para el mediano y pequeño productor. También debe impulsarse la asociatividad y la organización de pequeños productores, promoviendo formas de organización como las cooperativas y asociaciones de productores.*

---

<sup>82</sup> Texto borrador elaborado por Eduardo Zegarra (Relator y representante de Conveagro) y Daniel Córdova (coordinador y representante de APP), con la colaboración de representantes de diversos partidos políticos y de organizaciones de la sociedad civil.



8. *Fortalecer un marco de competencia en la actividad económica que facilite el ingreso de nuevos competidores, evite excesiva concentración del mercado y resulte en mejores precios para los ciudadanos. Se debe tener una política efectiva anti-dumping que no permita competencia desleal en las importaciones.*
9. *Reformar INDECOP para contar con un organismo más eficaz frente a procesos que atentan contra la libre competencia. INDECOP debe ser mucho más proactivo en la prevención e identificación de procesos nocivos para la competencia.*
10. *Establecer una instancia multisectorial del más alto nivel para la seguridad alimentaria, que garantice la erradicación del hambre, y al mismo tiempo, mejores condiciones de ingresos para la agricultura familiar a través de un sistema eficiente y ágil de compras públicas de alimentos.*
11. *Integrar en una sola entidad pública las funciones de diseño y ejecución de proyectos de infraestructura pública para lograr mejoras de eficiencia y mayor impacto en la cobertura y calidad de los servicios de agua, electricidad, transporte, comunicaciones e infraestructura de riego a nivel nacional.*
12. *Promover una matriz de exportaciones que nos integre en forma más sostenible a la economía mundial, basada en las potencialidades de múltiples tipos de empresas y formas asociativas de productores urbanos y rurales, teniendo en cuenta nuestras riquezas naturales y nuestra biodiversidad. Promover una activa política de atracción de inversiones hacia sectores de alto impacto en adopción de nuevas tecnologías y creación de empleo digno.*

## 2. Impulso a la competitividad

Para impulsar una Revolución para el Progreso Popular, debemos tener claro que el motor de la generación de riqueza para toda economía social de mercado es el emprendimiento y la inversión privada. En ese sentido, un gobierno exitoso es un gobierno que logra generar el mejor entorno posible para el desarrollo de los negocios, en el marco de un sistema de libre competencia que impida el abuso de prácticas monopólicas y regule los mercados para que las empresas cumplan con sus obligaciones tributarias y respeten la legislación laboral y los derechos humanos.

### • Diagnóstico general

En términos generales, existe un consenso en que el Perú está sumamente atrasado en términos de competitividad y que el Estado peruano se ha ido deteriorado en su capacidad para generar un entorno que favorezca la creación de riqueza. En el año 2019, la situación del Perú en el ranking de competitividad seguía a la baja. Y el contraste entre su fortaleza macroeconómica y el bajo nivel de sus demás indicadores era revelador: el Estado peruano es de los mejores en gestión macroeconómica-financiera y de los peores en proveer infraestructura, en solidez de instituciones, en educación, entre otros. En el ranking de competitividad del *World Economic Forum* (WEF) en 2019 el Perú estaba en el puesto 98 en materia de eficiencia del sector público, detrás de países como Colombia (67), México (59) o Chile (43)<sup>83</sup>. El dinamismo de los negocios es también muy bajo, en gran medida, desde nuestro punto de vista, por las crecientes trabas que caracterizan su entorno social, económico y legal. Es por ello, que el Perú requiere, ahora más que nunca, un cambio radical.

La pésima gestión pública durante la pandemia, a lo largo del año 2020, hizo evidente que hay un abismo creciente entre la capacidad financiera del Estado peruano y su capacidad para respaldar la economía. Los 60,000 millones de soles que puso a disposición el Banco Central de Reserva y que recibió el respaldo de la garantía fiscal, sin que se afectara el “riesgo país”, fue una manifestación de que el Estado peruano es uno de los más solventes del mundo. Los fondos se canalizaron a través del sector privado -como es el caso de los subsidios a la vivienda que sí funcionan porque también son gestionados por el sector privado- y alivieron a un número no menor de empresas.

Muy distinta fue la calidad de la gestión económica de la pandemia por parte del Estado. Las restricciones que se pusieron a las empresas para operar -además de poco efectivas porque el Perú ha estado entre los países con más muertos por millón de habitantes- determinaron que la caída del producto sea de las más altas del mundo. Además, la desconfianza y lejanía con la empresa privada, impidió que desde un comienzo se coordine con algunas de ellas para atender la crisis sanitaria (laboratorios clínicos) y la emergencia alimentaria (industria de alimentos). Un aspecto más del deterioro de la gestión pública del Estado peruano.

Esta incapacidad para gestionar la crisis fue el reflejo de la distancia cada vez mayor que existe entre la dinámica del emprendimiento - la actividad privada pequeña, mediana y grande- y la capacidad de gestión económica del Estado. Un Estado que tiende cada vez más a confundir regulación con traba y protección con restricción, perjudicando así sobre todo a la pequeña empresa y haciendo cada vez más costosa la formalización. Por lo demás, la cultura restrictiva del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha sido la contraparte de una cultura de creciente desconfianza y descoordinación con la empresa privada. En ese contexto, las políticas de promoción de la competitividad y de la inversión privada han sido tímidas o inexistentes, es decir nada efectivas.

### 2.1. Reordenamiento gerencial para una implementación efectiva

El marco conceptual para la política de competitividad y los programas de competitividad de este Plan está en gran parte inspirado en los trabajos del economista Michael Porter de la Universidad de Harvard<sup>84</sup>. El enfoque de Porter es microeconómico y por ende orientado a “aterrizar” las políticas a la gestión e implementación. Desde este punto de vista, son tres los campos en los que vamos a corregir el modelo de gestión económica que ha imperado en el MEF en las últimas décadas, a saber:

<sup>83</sup> Ver el Informe de Competitividad 2020 del Consejo Privado de Competitividad.

<sup>84</sup> Michael Porter, “La Ventaja Competitiva de las Naciones” (1989) y “Ser Competitivo” (1998).



### ○ Descentralización la implementación de la política de competitividad

Uno de los aspectos más negativos de la gestión económica del MEF ha sido su alejamiento del resto de sectores y de los gobiernos regionales y locales. Así, los planes de competitividad y de infraestructura se han quedado en el “papel” y han sido construidos sin información de primera mano, es decir de los actores de cada sector. La Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) es desconocida para el resto de autoridades públicas y, por ende, no ha sido interiorizada, no se ha adoptado como una política de estado. El gobierno de APP organizará dos tipos de Mesas de Competitividad:

- **Mesas Ejecutivas Sectoriales.** Estas Mesas serán lideradas por los Ministerios sectoriales. La Mesa de competitividad de infraestructura será gestionada por el Ministerio de Obras Públicas, la de capital humano por el Ministerio de Educación, la de formalización del mercado laboral por el Ministerio de Trabajo, MIDIS, y así sucesivamente. Al MEF le corresponderá liderar la Mesa de acceso al financiamiento y la de reducción de costos para el desarrollo de los negocios.
  - **Mesas Ejecutivas Regionales.** Se constituirá obligatoriamente en cada Región una Mesa de Competitividad Regional. Estas Mesas, lideradas por el Gobernador de cada Región, tendrán la participación de los Alcaldes Provinciales y de los Ministerios a través de un representante de alto nivel.
- **Interacción con el sector privado**

Las Mesas Ejecutivas Sectoriales y Regionales serán público – privadas. El sector privado será representado por los gremios sectoriales y regionales (Cámaras de Comercio) respectivamente, tanto empresariales-productivos como sindicales.

### ○ **Implementación efectiva**

El Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019 – 2030, publicado en 2019, será corregido e implementado por las Mesas Ejecutivas a través de Programas. El Presupuesto Público 2021 será ampliado para dotar de recursos a estas Mesas Técnicas Sectoriales y Regionales.

## 2.2. Nueva política de competitividad

La Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) vigente será reordenada y completada en función de una visión más realista de lo que viene sucediendo en el Perú. Algunos aspectos de índole institucional formarán parte integral de esta política, la cual también será complementada con una visión territorial del desarrollo económico.

En términos generales, y sobre la base de las reformas en los aspectos institucionales y de la consolidación de la estabilidad macroeconómica, se plantea una política de competitividad en cuatro ejes: i) La predominancia de un ambiente de libre competencia; ii) La mejora permanente de la productividad (capital humano, tecnología); iii) Un entorno favorable a los negocios y iv) Infraestructura (y logística) adecuada.

### 2.2.1. Factores de competitividad nacional

Macroeconomía – Instituciones

Factores de Competitividad

Libre competencia	Productividad	Entorno de negocios	Infraestructura
-------------------	---------------	---------------------	-----------------

- **Promoción de la libre competencia, lucha contra el abuso de posición de dominio y protección del consumidor**

La competencia es el motor del capitalismo. Sin competencia no hay incentivos para que las empresas produzcan mejores productos a menores precios y los pongan a disposición de los consumidores. El Estado debe evitar el abuso de poder monopólico o de posición de dominio a través de mecanismos transparentes de sanción.

Para ello, Indecopi debe ser fortalecido para evitar que presiones mediáticas o políticas afecten su independencia. Propondremos su elevación a la categoría de organismo constitucionalmente autónomo, con el fin de que pueda administrar un presupuesto de acuerdo a la importancia de sus fines institucionales, como lo hace la SBS y el BCR. Con ello, ampliará su capacidad operativa a nivel nacional y convocará a los profesionales que requiere su importante labor como garante del adecuado funcionamiento de la economía social de mercado, asegurando el respeto a los derechos de los consumidores.

En materia de lucha contra las prácticas anticompetitivas en el mercado, se establecerán las bases para sancionar severamente conductas como cárteles o colusiones entre competidores que indebidamente hayan fijado de manera concertada precios, condiciones de comercialización, reparto de clientes o coordinaciones en concursos públicos o privados para contratar. Vigilaremos que no se cometan abusos empresariales de posición de dominio en mercados sensibles y altamente concentrados, donde pueda perjudicarse el bienestar de los consumidores.

En relación con la aplicación de la nueva ley de control previo de fusiones y adquisiciones, seremos firmes para evitar que se afecte el bienestar de los consumidores, en casos en los que se elimine o afecte significativamente la competencia efectiva por la concentración de empresas competidoras. El control de las concentraciones empresariales, a cargo del Indecopi, debe ser firme pero equilibrado, sin intervenciones excesivas que afecten la actividad empresarial que paga impuestos y genera empleo.

En materia de protección al consumidor, favoreceremos la implementación de programas de cumplimiento (compliance) a cargo de las empresas proveedoras de bienes y servicios, en la convicción de que no existe mejor fiscalización que la prevención. En casos donde se afecte a los consumidores, defraudándolos y entregándoles información engañosa o confusa, la autoridad a cargo del Indecopi debe ser inflexible. Priorizaremos la supervisión en los sectores de alto impacto para el bienestar de los ciudadanos y familias: alimentos, banca, educación, transporte, consumo masivo y bienes y servicios de primera necesidad.

En materia de propiedad intelectual, promoveremos una reforma integral del sistema de otorgamiento signos distintivos (marcas), patentes y otras titularidades, así como del reconocimiento de derechos de autor, así como de la protección de estas titularidades y derechos. Ello con el fin de aumentar la celeridad, precisión y eficacia en las decisiones del Indecopi. Estas reformas permitirán que el Indecopi ostente las funciones y los recursos necesarios para promover la innovación y la creatividad en la actividad empresarial, a nivel nacional.

Mención aparte merece la situación del mercado financiero. Las tasas de interés activas en el Perú se mantienen a niveles superiores que los de otros países de la región, mientras que las tasas pasivas son proporcionalmente más bajas. Con APP se incorporarán nuevos elementos de regulación para incentivar el abaratamiento del financiamiento, tales como:

1. La publicación trimestral de los spreads bancarios, premiando la eficiencia de aquellos que logren los niveles más bajos y castigando la reputación de lo menos eficientes, distinguiendo bancos de cajas y micro financieras.
2. La incursión del Banco de la Nación como un competidor más en el mercado con el respaldo de COFIDE como banco de segundo piso y eventualmente accionista.
3. La creación de la Defensoría del Cliente Financiero, adscrita a la Defensoría del Pueblo, con mayor capacidad para canalizar denuncias sobre abusos de posición de dominio ante la SBS.



4. Ajustes en la regulación para establecer bonos al buen pagador que reduzcan de facto las tasas de interés de los buenos clientes.

#### **Metas:**

- Indecopi se convertirá en una entidad constitucionalmente autónoma como el BCR y la SBS para fines de promoción de la libre competencia, defensa del consumidor y de la propiedad intelectual.
- Lograr un reglamento de la ley de fusiones y adquisiciones que no restrinja el desarrollo empresarial y la generación de empleo productivo.
- Reducción del costo del crédito para las empresas medianas y pequeñas en 25% entre 2021 - 2026.
- Creación de la Defensoría del Cliente Financiero, adscrita a la Defensoría del Pueblo.

#### **• Productividad**

Las mejoras en la productividad son el factor principal del crecimiento competitivo y es la contraparte del incremento de los ingresos de los trabajadores. A mayor productividad mayores salarios reales. Son cuatro los medios a través de los cuales el Estado va a promover la productividad en el Perú. El primero: la revolución de la educación, fortaleciendo de manera decidida la educación técnica y la vinculación entre ésta y la empresa privada. El segundo: la promoción de la investigación científica en las universidades y, una vez más, la vinculación entre la universidad y la empresa. El tercero: la promoción de la asociatividad entre los pequeños productores con el objetivo de generar economías de escala a todo nivel (compras, efecto aglomeración-clústers, compartir maquinaria, equipo y capacitación). El cuarto: la internacionalización del tejido empresarial, mediante el fomento del comercio exterior y la atracción activa de inversión extranjera directa mediante convenios gobierno a gobierno.

#### **Metas:**

- En cada región se creará un Instituto Técnico público-privado a partir del modelo SENATI.
- Todas las universidades públicas estarán obligadas a agotar su presupuesto de obras por impuestos para consolidar centros de investigación científica a partir de convenios con empresas de cada región. Se duplicarán dichos presupuestos año a año si son ejecutados correctamente.
- El fomento a la asociatividad de pequeños productores se convierte en política de estado.
- La internacionalización de las empresas se incrementa en 20% entre 2021 – 2025 (Ratio de comercio exterior sobre PBI) y la inversión extranjera directa aumenta a un ritmo de 20% anual entre 2021 y 2026.

#### **• Entorno de negocios**

El entorno de los negocios es todo aquello que se relaciona con los llamados “costos de transacción” (trámites, permisos, licencias), con el mercado laboral, el mercado financiero y el tejido empresarial. El arte del buen gobernante consiste en lograr una regulación que impida el abuso laboral, el maltrato al medio ambiente y la elusión tributaria, sin que la regulación genere sobrecostos que afecten la competitividad o que eventualmente hagan prohibitivo el desarrollo de las empresas.

Parte del entorno de los negocios que tomaremos en cuenta y que no tienen un espacio en la PNCP son los conflictos sociales, que impiden el desarrollo de proyectos extractivos autorizados por Ley, así como la necesidad de fortalecer los clústers productivos y las zonas económicas especiales. La solución al aparente impasse entre proyectos mineros y las comunidades de las zonas de influencia pasa por asegurar inversiones y desarrollo empresarial

bajo la óptica de valor compartido<sup>85</sup>. El fortalecimiento de los clústers es importante porque mientras más sólido es el tejido empresarial, mayores son las posibilidades de expansión de los negocios. En una economía capitalista, la competencia siempre va acompañada de cooperación entre empresas (proveedoras, clientes) y al interior de grupos económicos relacionados (además de entre los seres humanos que trabajan en las mismas empresas). El eje de la política de competitividad de APP se centrará en todo aquello que permita mayor desarrollo empresarial, mayor inversión privada, para que el tejido empresarial peruano sea cada vez más sólido.

### **Metas:**

- Impulsar un mínimo de un Clúster productivo por región en función de las ventajas comparativas.
- Digitalizar al máximo los procesos y trámites con el Estado, y entre privados.
- Favorecer las condiciones para un mercado laboral competitivo y generador del empleo digno.
- Reducir de manera drástica la informalidad.

### **• Infraestructura y medio ambiente**

Uno de los problemas más álgidos del Perú es su paupérrima infraestructura. La correlación entre productividad laboral e infraestructura a nivel regional, es clara. Mucho se ha escrito en los últimos años sobre las “brechas de infraestructura”. La verdad es que el Estado peruano ha tenido los recursos para invertir y lo ha hecho muy mal, sin planeamiento real y con trabas crecientes del propio Estado sin mencionar la corrupción. Esto afecta la calidad de vida de los ciudadanos y la competitividad de las empresas. La creación de un Ministerio de Obras Públicas será el eje de una reorganización drástica del sistema de planeamiento y de las formas de ejecución. Por otro lado, el Plan de APP es promover el cuidado del medio ambiente promoviendo la inversión en “industrias ambientales”, tales como las plantas de tratamiento de aguas servidas, las tecnologías limpias y la gestión de residuos sólidos. Principales objetivos:

- Tener un Plan de Infraestructura quinquenal consistente para el quinquenio 2022 – 2026, en diciembre de 2021.
- Lograr planes de desarrollo territorial regionales y de desarrollo urbano para el conjunto del país a diciembre de 2022.
- Lograr una inversión público-privada de US\$ 100,000 millones entre 2021 y 2026, y dejar encaminados otros US\$ 100,000 millones para el quinquenio 2026 – 2031.<sup>86</sup>
- Lograr niveles de ejecución de ejecución del presupuesto de 100% en todas las regiones.
- Lograr un tratamiento sostenible de los residuos sólidos al 100% en las principales ciudades del país.
- Lograr que el 100% de las aguas servidas sean tratadas en las principales ciudades del país.
- Cambiar la matriz energética a fuentes limpias

### **• Reducción de costos de transacción**

Como se ha señalado, los costos de transacción de acuerdo a la teoría económica, son todos aquellos costos del entorno que las empresas deben sortear, con el objetivo de producir y vender, respetando la legislación vigente. En el caso del MEF, la prioridad será la promoción de la inversión privada mediante la reducción de los costos para hacer negocios en el Perú. Los principales objetivos en ese sentido serán:

<sup>85</sup> La relación entre los Clústers y el desarrollo económico, así como el concepto de Valor Compartido son también desarrollados por Michael Porter y su círculo de Microeconomía de la Competencia (MOC).

<sup>86</sup> Según la Asociación para el Fomento de Infraestructura (AFIN) se necesitaría 160,000 millones de dólares de inversión entre 2016 y 2025 para igualar a países como Japón y Tailandia.



- a. Absorción por el MEF de la Secretaría de Gestión Pública (ahora en PCM) y establecer sistema de incentivos vinculados al presupuesto público a Ministerios y gobiernos regionales y locales en función del cumplimiento de metas de eficiencia.
- b. Constitución de la Mesa Técnica de Mejora en el Ambiente de Negocios
- c. Priorizar los siguientes objetivos:
  1. Proponer reducciones de los costos laborales a partir de la reforma de los sistemas de seguridad social y de pensiones.
  2. Reducir paulatinamente la dispersión tributaria y proponer reducciones en las tasas de impuestos y contribuciones no monetarias junto con la ampliación del tejido formal empresarial.
  3. Supervisar el reordenamiento y reducción de trámites y licencias para abrir y desarrollar negocios formales (reducción de barreras burocráticas). Generalizar la utilización del Análisis de Calidad Regulatoria a todo el sector Público.
  4. Promover la estandarización de los procesos administrativos a escala nacional.
  5. Multiplicar los Centros de Mejor Atención al Ciudadano (MAC) a uno por cada Provincia (196) a partir de la digitalización e interoperatividad de las bases de datos.
  6. Lograr una Ventanilla única para empresas y personas naturales para gestionar documentos, permisos y licencias
  7. Impulsar la digitalización de los trámites relacionados con los permisos empresariales.
  8. Culminar el proceso de interoperabilidad de las bases de datos del Estado hasta alcanzar al 100% (en el Perú estamos en 20% contra 45% en Chile, 61% en Colombia y 100% en México).

## 2.3. Fortalecimiento del financiamiento empresarial

### 2.3.1. Visión general

Toda economía de mercado requiere de un sistema financiero estable y profundo. Mientras más sean las transacciones y el nivel de liquidez que esté depositado en el sistema, mayor será la oferta monetaria disponible para financiar el desarrollo empresarial y con ello el crecimiento económico. Mientras más estable sea el sistema, mejor funcionará el circuito económico.

En el Perú, con la Constitución de 1993 se establecieron las bases de la estabilidad monetaria (independencia del Banco Central de Reserva - BCR) y financiera (autonomía de la Superintendencia de Banca y Seguros – SBS). A partir de ese momento, si bien no estuvimos libre de pequeñas crisis bancarias (fines de los años 1990 y 2000), el sistema ha ido evolucionando favorablemente. Sin embargo, todavía se carga con tres grandes limitantes que afectan el desarrollo empresarial. Estas son:

- **La poca profundidad del mercado financiero peruano**

Si bien el crédito como porcentaje del PBI ha crecido de 13% en 1993 a más de 40% en nuestros días, estamos aún por debajo de América Latina (más de 50%) y de los países de la OCDE (cerca de 150%). Algo aún más grave sucede con el mercado de capitales.

- **Las tasas de interés son aún muy altas en el Perú**

A pesar de la mejora clara en los indicadores de riesgo país que le permiten al Estado peruano (y a los bancos peruanos) endeudarse a tasas bajas. De acuerdo con información de la SBS, a diciembre de 2020 el promedio de tasas de interés para el sector corporativo oscilaba entre 2% y 4%, mientras que para el microcrédito era superior al 40%. El caso de los intereses al crédito de consumo, en particular tarjetas de crédito es aún mayor (45% y en algunos casos supera el 100%).

- De acuerdo con el MEF, el spread bancario (diferencia entre los que le pagan a los ahorristas y lo que cobran a los deudores) es en promedio 14.4%, mientras que para los países de América Latina este indicador de rentabilidad es de 8.7% y en los países de la OCDE 3.3%. El negocio bancario sigue siendo de los más rentables, mientras que el nivel de crédito es aún bajo y caro relativamente.

Por último, debemos destacar que la capacidad del Estado peruano para impulsar el financiamiento de largo plazo ha sido demasiado débil. De ahí la necesidad de repensar la intervención del Banco de la Nación en el financiamiento directo de Pymes y personas, así como de fortalecer el papel promotor financiero de COFIDE.

### 2.3.2. Propuestas

#### **Lanzamiento de Banco de la Nación como banco de primer piso**

##### **Diagnóstico**

La realidad de 1990 ya no es la de 2020. El sistema financiero peruano se ha consolidado y los estándares de la regulación de la SBS han alcanzado niveles adecuados. Por otro lado, es evidente que el sistema financiero privado busca niveles de rentabilidad que son incompatibles con programas de apoyo a la pequeña empresa. Esto es particularmente claro cuando observamos que líneas promocionales de COFIDE no se colocan porque los bancos prefieren colocar sus propios fondos y mantener la estructura de riesgos propias de su “zona de confort”. Asimismo, los niveles de tasas de interés en las tarjetas de crédito y los créditos de consumo son muchas veces prohibitivos. Por último, la penetración territorial del Banco de la Nación sigue siendo la más importante del sistema.

##### **Objetivos**

##### **Objetivo estratégico 1: Fortalecer el Banco de la Nación**

La propuesta de APP es fortalecer el Banco de la Nación para seguir el modelo del Banco del Estado de Chile y competir con la banca privada, bajo los mismos parámetros de regulación y gobernanza. Para que ello sea viable, el Banco de la Nación pasará a formar parte de la nueva Holding de Empresas del Estado y su directorio y plana gerencial será nombrada bajo los mismos parámetros explicados. Así el nuevo Banco de la Nación podrá ofrecer los mismos productos que la banca privada y, además, será el canal principal de COFIDE para colocar líneas de crédito promocionales.

##### **Indicador – meta**

- El Banco de la Nación logrará una participación mayor al 5% en las colocaciones del sistema financiero en el 2021, con una proyección al 10% en 2026 y 15% en 2031.

#### **Relanzamiento y capitalización de COFIDE como banco de segundo piso y promotor del emprendimiento.**

##### **Diagnóstico**

COFIDE pasó de ser un banco de primer piso con una gestión deficiente a un banco de segundo piso de bajo impacto. En los últimos años, COFIDE tuvo incursiones poco felices en el financiamiento del desarrollo por efecto de decisiones políticas. Luego tuvo que corregir y “limpiar” su balance financiero restringiendo actividades. El problema es que COFIDE no ha tenido un mandato claro ni recursos para tener un impacto relevante en la actividad productiva. Recién con la pandemia, de manera obligada, ha servido de canal para colocar las garantías del Estado para los fondos de Reactiva, pero por lo general las líneas de crédito promocionales que ha buscado colocar no han tenido éxito. Por lo demás, como el conjunto de empresas públicas, COFIDE ha estado gobernado por funcionarios públicos sin una visión clara del desarrollo, ni



capacidades gerenciales disruptivas, como son las que se necesitan para contribuir con la transformación del país. Cabe destacar que la relación financiera de COFIDE con las entidades multilaterales es débil, por el sesgo financiero de la institución a preferir colocar bonos en el exterior en lugar de acudir a la banca de desarrollo.

### **Objetivo estratégico 2: Multiplicar capital de COFIDE**

Multiplicar por cuatro el capital de COFIDE (de 2,000 a 10,000 millones de soles y se tomará progresivamente deuda para incrementar aún más su capacidad de colocación) -el incremento de capital de COFIDE podrá hacerse con llamados a multilaterales como CAF, BID, Banco Mundial- con el objetivo de colocar a través del Banco de la Nación líneas de crédito de bajo interés a Pymes debidamente calificadas, sin dejar de ofertar estas mismas líneas a través de mecanismos de subasta inversa al resto del sistema. COFIDE también centralizará el otorgamiento de subsidios a los distintos programas de promoción existentes o por crearse en el Estado, con la finalidad de contribuir con la supervisión de los indicadores de éxito de cada uno de ellos.

#### **Indicador - meta**

- Colocación de 90% de las líneas resultantes del incremento de capital.

#### **Masificar líneas de fomento a la producción**

##### **Diagnóstico**

La represión financiera bajo la cual sobrevive la pequeña empresa en el Perú, debe revertirse a través de líneas financieras promocionales efectivas y la masificación de instrumentos de garantía como el factoring.

### **Objetivo estratégico 1: Reformar el fondo CRECER**

El Fondo Crecer ya existente, debe otorgarse imitando la metodología del fondo Reactiva. Empresas que están al día en sus impuestos, que están formalizadas a todo nivel, deben tener la opción de acceder a fondos con 80% de garantía gubernamental, una vez clasificadas por el Banco de la Nación o la Banca privada. Un elemento adicional podrá ser el haber calificado a alguno de los fondos de promoción sectoriales. La prioridad debe ser el financiamiento de largo plazo para inversiones en capital.

#### **Indicador - meta**

- El Fondo Crecer pasará de 1,000 a 4,000 millones de soles y deberá colocarse al 100% a finales de 2022.

### **Objetivo estratégico 2: Crecer el fondo de Fomento Agropecuario - FOMAGRO**

Este Fondo deberá pasar de 100 a 1,000 millones de soles y deberá colocarse preferentemente a través de asociaciones de productores para el caso de los pequeños agricultores, en coordinación con el Programa de Nacional de Fomento Agropecuario – PROAGRO. Deberá ir asociado a un programa de formalización de la propiedad, el empleo y de la gestión de las asociaciones o empresas beneficiarias. Los créditos serán reforzados por garantías de la tierra o de los bienes de capital que financien.

#### **Indicador - meta**

- FOMAGRO deberá estar colocado al 100% a finales de 2022.



### **Objetivo estratégico 3: Formar el fondo de Capital Empresarial**

COFIDE deberá aliarse a inversionistas institucionales para capitalizar el mercado peruano. Para ello deberá formar el Fondo Capital Empresarial PROCAPITAL que invertirá en fondos de capital de riesgo y en acciones que resulten de emisiones primarias en la Bolsa de Valores de Lima – BVL. El fondo inicial será de 2,000 millones.

#### **Indicador - meta**

- Multiplicar como mínimo por 3 la inversión realizada. Colocar el 100% del fondo hacia finales de 2022.

### **Objetivo estratégico 4: Promoción del factoring**

El sistema financiero y de pagos peruano no termina de consolidar el *factoring* como instrumento de financiamiento. Las empresas receptoras de facturas muchas veces no confirman las mismas con las entidades financieras y las entidades financieras solo aceptan eventualmente facturas aceptadas por empresas grandes. De ahí la necesidad de fortalecer el valor de la factura respaldada por un contrato como instrumento de financiamiento de corto plazo, tanto para el sector privado como para el sector público.

#### **Indicador - meta**

- El sistema financiero expandirá en 50% al año en promedio el nivel de colocaciones vía factoring durante 2022 y 2023.

### **Objetivo estratégico 5: Promoción de la emisión de bonos y de acciones en la BVL**

El mercado de renta fija peruano se ha desarrollado, pero aún está muy por debajo del promedio de América Latina. En el Perú sólo se colocaron bonos por el monto equivalente al 17% de PBI en 2018 mientras que el promedio para la Alianza del Pacífico fue de 40%. La distancia en lo referente a la liquidez del mercado bursátil es aun mayor: 3.3% del PBI, mientras que en la Alianza del Pacífico es de 9.5% del PBI y en la OCDE es del 57.3%. La reforma de las empresas estatales que propone APP será uno de los motores del mercado de capitales.

#### **Indicador - meta**

- Las emisiones de bonos llegarán a 40% del PBI en el 2026 y la liquidez del mercado bursátil a 10% del PBI.

### 3. Emprendimiento, innovación y diversificación productiva

El corazón del desarrollo de un país es el emprendimiento, en el sentido más amplio del término<sup>87</sup>. La inversión privada de gran envergadura, nacional y extranjera, es la forma más avanzada de emprendimiento y la que genera más empleo por unidad, al venir respaldada de capitales significativos. Este tipo de emprendimiento se desenvuelve en un entorno de negocios que favorecen la competitividad. No requiere apoyo directo del Estado. Necesita, más bien, que no se le pongan trabas ni regulaciones excesivas que dificulten o impidan el desarrollo de los negocios.

Otra es la realidad de la micro y pequeña empresa, así como de los nuevos emprendimientos. El acceso a financiamiento, a mercados sofisticados y a tecnología de punta para estos actores, debe realizarse de manera directa. Este segmento es el que será el objeto de la Nueva Ley del Emprendimiento que propondrá APP.

- **Diagnóstico general**

El Perú se ha caracterizado por ser uno de los países más emprendedores de la región. Según el último informe del *Global Entrepreneurship Monitor 2018/2019* (GEM), Perú es el quinto país más emprendedor del mundo y el tercero a nivel de Latinoamericano. Las razones de esta calificación son explicadas tanto por las valoraciones sociales y autopercepción hacia el emprendimiento peruano, las características de las iniciativas emprendedoras, el perfil del emprendedor peruano y el ecosistema emprendedor peruano. El 65.7% de peruanos considera que el emprendimiento es una buena elección de carrera. Asimismo, el 62.4% de peruanos considera que un emprendimiento exitoso es una fuente de estatus y prestigio. Esta alta valoración social al emprendimiento explica que 1 de cada 4 peruanos mayores de edad estén involucrados en la creación de una iniciativa emprendedora, ya sea en la fase previa al nacimiento del negocio (emprendedores nacientes) o en la fase en que poseen y gestionan su propia iniciativa empresarial y pagan remuneraciones durante menos de 42 meses (emprendedores nuevos).

Al 2019, existen alrededor de 7 millones de personas auto empleadas en el país, que junto con los 345,081 MYPIMES formales vulnerables constituyen el universo de emprendedores peruanos. Más de la mitad de tiene menos de 34 años. Asimismo, solo uno de cada cuatro emprendedores tiene educación superior universitaria o técnica.

En el Perú se tienen registradas unas 2.2 millones de empresas dentro del gran rango de MYPIMES. La gran mayoría, 96.2%, son consideradas micro-empresas, al facturar menos de 150 UIT. Solamente un 3.6% se encuentra en el perfil de pequeña empresa (facturación entre 105 UIT y 1700 UIT), mientras que solamente un 0.12% se define como mediana empresa. Con respecto a las MYPIMES exportadoras que según datos de PRODUCE representan el 69.5% del total de empresas exportadoras en el 2018, facturaron 1,865 millones de dólares contra los más de 45,000 millones de dólares que exportaron las grandes empresas. Las MYPIMES solamente representan el 3.9% del valor FOB del total exportado, mientras que la gran empresa concentra el 96.1%. Asimismo, existe una alta concentración de MYPIMES en Lima y la costa peruana. Casi un 50% de MYPIMES están localizadas en la Región Lima y más del 76% en las regiones costeras del Perú.

Los pequeños comerciantes son la gran mayoría de MYPIMES. Muchos de ellos se agrupan en mercados otros en bodegas de barrio (solo en Lima la Asociación de bodegueros ya afiliado a 15,000). Los mercados de abastos en el Perú son casi 3,000, de los cuales el 40% está en Lima. Se estima que en los mercados formales trabajan 300,000 familias mientras que informalmente laborarían 500,000, si consideramos paraditas, galerías y ambulantes. El 32% de los mercados de abastos formales está administrado por las Municipalidades y muestran severos problemas de gestión, además de problemas de infraestructura y salubridad. En cuanto a la producción de bienes y servicios, es importante tener en cuenta las

<sup>87</sup> Utilizamos la definición más antigua y general de emprendimiento que es la del gran economista Joseph Schumpeter.

aglomeraciones o clústers que hay en el Perú. Según un informe del Consejo Nacional de Competitividad, en el Perú se pueden ubicar por lo menos 41 clústers<sup>88</sup>.

Por otra parte, entre las dificultades de emprender se encuentran el costo del registro y el tiempo que demoran los procesos, el aumento de la carga fiscal y los costos asociados a la cobertura social, y el aumento de las regulaciones laborales. Por ejemplo, el registro formal de empleados y los salarios mínimos. Otros factores que dificultan el emprendimiento son la falta de conocimiento del sistema tributario, la falta de incentivos monetarios y tributarios para que la población apueste por los emprendimientos y la investigación.

Una de las dificultades más relevantes que enfrentan los emprendedores peruanos es el acceso al financiamiento. Solo el 7.2% de empresas accede a un crédito a nivel nacional. En contraposición, los estratos con mayor inclusión en el sistema financiero durante el periodo 2015-2018 fueron la gran y mediana empresa, quienes en el 2018 obtuvieron un valor de 72.8% y 62.8%, respectivamente. Las MYPE se encontraron rezagadas con una menor proporción de empresas con acceso a crédito (5.6%).

Por otro lado, los programas de promoción son débiles y están desarticulados entre los Ministerios sectoriales y entidades como COFIDE. La política de promoción del emprendimiento agrupa a una serie de programas como son el Programa Nacional Tu Empresa, el Programa Presupuesta 093 “Desarrollo productivo de empresas” y Compras MYPERu, además de Procompite. En cuanto a las estrategias de promoción a la innovación se tiene a Startup Perú, Innóvate Perú, Turismo emprende, el Programa Nacional de Innovación Agraria, Programa Nacional de Innovación en Pesca y acuicultura y el Instituto Tecnología de la Producción, mediante los Centro de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE). COFIDE también posee un Centro de Desarrollo Empresarial y un Fondo de Innovación.

Estos programas no se interrelacionan, no se complementan, no coordinan e incluso duplican esfuerzos en la promoción, capacitación e innovación de las empresas. Esto hace que los potenciales emprendedores no sepan de la existencia de apoyo al emprendedor o que le resulte costoso participar en el apoyo que brinda el estado. Por ejemplo, el Programa Nacional Tu Empresa se dedica a realizar capacitaciones para que las empresas puedan brindar productos y servicios de mayor valor agregado. Estas capacitaciones se centran en su mayoría en temas de gestión empresarial. Sin embargo, el Programa Presupuesta 093 “Desarrollo productivo de empresas” también realiza capacitaciones y asistencias técnicas, en particular, mediante las actividades de capacitación y asistencia técnica en gestión empresarial, comercial y financiera, y la de capacitación y asistencia técnica en gestión de la calidad.

Otro vacío existente en los programas de promoción del emprendimiento es que no se les hace seguimiento en el tiempo a las empresas beneficiadas para conocer los efectos a mediano y largo plazo de los programas de promoción en el desarrollo empresarial. Esta falta de seguimiento es común en todos los programas de promoción, incluso en el corto plazo, es decir, cuando se termina la intervención. Por ejemplo, las intervenciones realizadas por el Programa Nacional Tu Empresa o por el Programa Presupuesta 093 “Desarrollo productivo de empresas” no contemplan que las empresas realicen encuestas de satisfacción. En cuanto a la promoción de la innovación, se presentan los mismos problemas de duplicidad de esfuerzos entre Innóvate Perú y la actividad de desarrollo de servicios tecnológicos y de innovación a las MIPYME de los sectores productivos del Programa Presupuesta 093 “Desarrollo productivo de empresas”.

---

<sup>88</sup> Fuente: Javier Dávila, “Mapeo de Clúster el Perú” 2013. El informe ya está un poco desfasado y no incluye por ejemplo los clústers agroindustriales modernos.



## Mercados de abastos - Perú

DEPARTAMENTOS	PROPIOS	MUNICIPALES	OTROS	TOTAL	%
AMAZONAS	1	21	4	26	1%
ANCASH	59	35	15	109	4%
APURIMAC	1	21	1	23	1%
AREQUIPA	73	39	6	118	5%
AYACUCHO	14	19	5	38	1%
CAJAMARCA	5	54	3	62	2%
CUSCO	17	51	3	71	3%
HUANCAVELICA		8	1	9	0%
HUANUCO	16	14	7	37	1%
ICA	23	10	2	35	1%
JUNIN	80	34	7	121	5%
LA LIBERTAD	89	50	21	160	6%
LAMBAYEQUE	15	44	4	63	2%
LIMA	1.053	41	138	1.232	47%
LORETO	3	29		32	1%
MADRE DEDIOS	7	10		17	1%
MOQUEGUA	4	8	2	14	1%
PASCO	6	11	2	19	1%
PIURA	18	48	10	76	3%
PROV. C. DEL CALLAO	141	1	29	171	7%
PUNO	8	39	3	50	2%
SAN MARTIN	10	30	6	46	2%
TACNA	23	20	1	44	2%
TUMBES	1	8	1	10	0%
UCAYALI	8	17	3	28	1%
<b>TOTAL</b>	<b>1.675</b>	<b>662</b>	<b>274</b>	<b>2.611</b>	<b>100%</b>
<b>%</b>	<b>64%</b>	<b>25%</b>	<b>10%</b>	<b>100%</b>	

Fuente: "Mercados", Santiago Gonzales; INEI

## Algunos clústers identificados en el Perú

Nº	CLUSTERS	Nº	CLUSTERS
<b>MANUFACTURAS DE DISEÑO</b>			
1	Moda Vestir en Lima	24	Salud en Lima
2	Calzado en Lima	25	Turismo médico (Tacna)
3	Mueble Hábitat en Lima	<b>CREATIVOS &amp; SERVICIOS &amp; SOPORTE</b>	
4	Calzado Porvenir	26	Logística en el Callao
5	Joyería en Lima	27	Software en Lima
6	Madera en Loreto y Ucayali	28	BPO (Centros contacto) en Lima
7	Pelos Finos Arequipa-Cuzco-Puno	29	Contenidos Digitales & audiovisuales en Lima
<b>AGROALIMENTARIOS</b>			
8	Hortofrutícola de la costa	<b>OTROS INDUSTRIALES</b>	
9	Pesca: Pescado congelado y conservas de la costa	30	Construcción en Lima
10	Cárnicos en Lima	31	Auxiliar Automotriz en Lima
11	Pesca: Harina y Aceite de Pescado de la costa	<b>MINERÍA</b>	
12	Auxiliar Agroalimentario	32	Minero Sur
13	Gastronomía & Food Service en Lima	33	Minero Centro
14	Cacao y chocolates del Perú	34	Minero Norte
15	Café Junín	35	Auxiliar minero Lima y Arequipa
16	Pisco y Vino en Ica/Lima	<b>TURISMO</b>	
17	Café Del Norte	36	Turismo Corporativo en Lima
18	Conervas y Congelados Hortalizas de La Libertad/Lima	37	Turismo Cultural en Lima
19	Banano Orgánico del Norte	38	Turismo Cultural de Cusco
20	Conervas y Congelados de Hortalizas en Ica/Lima	39	Turismo de Naturaleza
21	Colorantes naturales Centro-Sur	40	Turismo Sol y Playa
22	Café Del Sur	41	Turismo Corporativo en Cusco
23	Mango del Valle de San Lorenzo y Chulucanas		

Entre los fondos de financiamiento a la invocación se tiene al fondo de Innóvate Perú, Fondo de capital para emprendimientos innovadores, Programa Nacional de Innovación en Pesca y acuicultura y el Programa Nacional de Innovación Agraria. Por otro lado, los fondos de apoyo empresarial son el Fondo Crecer, FAE-MYPE, PROMYPE, Fondo Agro Perú, Fondos Fondemi y el Fondo Mipyme emprendedor. En el contexto del Covid han aparecido otros fondos adicionales como el programa Reactiva Perú, FAE-TURISMO y FAE-AGRO. El principal problema por destacar en estos casos es el bajo alcance de estos esfuerzos.

Finalmente, podemos afirmar que en el Perú existe un nivel muy bajo de diversificación productiva, lo que limita nuestra capacidad de desarrollo y de densidad empresarial, así como mayores oportunidades para la población emprendedora. El grado de complejidad de la economía peruana para el año 2018<sup>89</sup> se encuentra entre los más bajos de Latinoamérica, sólo por encima de países como Venezuela, Bolivia y Ecuador. Específicamente, el país se ubica en el puesto 94 de un total de 138 países evaluados, en tanto alrededor del 70% de sus exportaciones corresponde a minerales y metales (principalmente cobre, oro y zinc), seguido de un 11% de exportaciones de productos agropecuarios (frutas tropicales, uvas, café, entre otros). El grado de complejidad económica de la economía peruana no ha mostrado mejoras significativas en los últimos 20 años. La posición peruana en el ranking internacional ha caído 25 puestos, pasando del puesto 69 en el año 1998 al puesto 94 en el año 2018. Pese a este panorama, sin embargo, se observa una reciente tendencia a la mejora, explicada en parte por una incorporación de nuevos productos a la canasta exportadora.

En el Perú además existen marcadas diferencias a nivel regional. Territorios principalmente urbanos y con mayor nivel de desarrollo económico generan mayores condiciones empresariales para incurrir en nuevas actividades económicas, tanto por la mayor disponibilidad de recursos, como por los encadenamientos productivos generados. Las regiones evaluadas son: Lima, Arequipa – Diversificación productiva alta; Piura – Diversificación productiva medio alta; Junín – Diversificación productiva medio baja; Huancavelica y Pasco - Diversificación productiva baja. Lima, además de tener el mayor grado de diversificación productiva, también cuenta con los sectores con mayor participación económica a nivel nacional. Entre los sectores que destacan se encuentran la intermediación financiera, servicios sociales y de salud, actividades inmobiliarias, cuya participación es de 61%, 58% y 51.9%, respectivamente. Por el contrario, Pasco es la región con menor grado de diversificación productiva, esencialmente minero. Entre estos sectores, se encuentra Construcción, Explotación de Minas y Canteras, Hoteles y restaurantes cuya participación sectorial es mínima en la economía nacional con 1.44%, 1.07% y 0.77%, respectivamente.

### 3.1 Objetivos

Lamentablemente, en el Perú las políticas de promoción microeconómicas han sido muy débiles. La esencia del modelo ha sido la estabilidad a nivel macroeconómico y la libertad económica general. Pero el papel del Estado en sus tres niveles ha sido cada vez menos favorable en términos de regulaciones y siempre tímido en temas de promoción. Para paliar esta carencia de manera radical, APP propondrá una La Ley de Promoción del Emprendimiento que tendrá como objetivo general el poner a la promoción del emprendimiento en primera línea, como política de Estado, y el articular los esfuerzos dispersos que se vienen implementando, dotándolos de mayor presupuesto.

#### **Objetivo estratégico general:** Crear nueva Ley del emprendimiento<sup>90</sup> - EMPRENDEPERU

La nueva Ley del Emprendimiento tendrá seis ejes<sup>91</sup>:

1. La consolidación de los programas en el nuevo Ministerio de la Juventud, emprendimiento y deporte, a través de su Viceministerio de Innovación y emprendimiento y a partir de Mesas Técnicas, utilizando la metodología del Plan Nacional de Diversificación Productiva.
2. La reducción de las cargas regulatorias para lo cual se abrirá una ventanilla en coordinación con Indecopi, en particular para proteger a los emprendedores de las excesivas cargas regulatorias de entidades públicas.

<sup>89</sup> Fuente: Atlas of Economic Complexity (2018).

<sup>90</sup> El apoyo al financiamiento se ha desarrollado en el capítulo de competitividad

<sup>91</sup> Esta Ley se inspirará en parte en una Ley similar adoptada en Colombia recientemente.



3. La ampliación de los programas de compras públicas a través de compras MYPERU y otras que pudiesen surgir.
4. Los programas de incentivos a emprendedores innovadores mediante la consolidación de los fondos concursables para innovación y acceso a mercados internacionales.
5. La consolidación de una política de fortalecimiento de clústers, mercados y asociaciones de productores y comerciantes, incluidos los Desembarcaderos Pesqueros Artesanales (DPA).
6. La difusión de la cultura emprendedora en todo el sistema educativo<sup>92</sup>.

### **Objetivo estratégico 1: Incentivar la innovación fortaleciendo INNÓVATE PERÚ**

Dentro de la alta complejidad que representa competir en los mercados actualmente, tanto a nivel nacional como, sobre todo, a nivel internacional, la necesidad que las empresas cuenten con una orientación a la innovación y digitalización de sus procesos, es cada vez mayor y el contar con ellos fortalece su posibilidad de crecer y mantenerse en competencia.

#### **Metas:**

- Incrementar en 200% el financiamiento de proyectos MYPIMES desde el 2023.
- Promover la asociatividad con empresas extranjeras estableciendo un programa ad-hoc con la Dirección de Promoción de Inversiones Empresariales de PROMPERU desde el 2022.

### **Objetivo estratégico 2: Capacitar en capacidades gerenciales por desarrollo empresarial mediante el programa GERENCIAPERÚ**

Los emprendimientos nacen de ideas que son implementadas, en su gran mayoría, por personas naturales y su entorno familiar, que no cuentan con estudios que puedan garantizar una adecuada gestión empresarial, por ello, y en concordancia con el objetivo estratégico 1, es imperativo que las personas que toman decisiones puedan desarrollar capacidades gerenciales para asegurar el mantenimiento y posterior crecimiento de sus empresas. Así mismo, conocer las normas ambientales que minimicen la contaminación ambiental y fomente el tratamiento adecuado de desechos industriales. La educación virtual podrá utilizarse para estos fines, mediante convenios entre los gobiernos regionales y las universidades.

#### **Metas:**

- Capacitar 100,000 empresas capacitadas cada año a nivel nacional
- Contar con un portal de herramientas gerenciales de acceso gratuito a las MYPIMES formales para educación continua el 2022.

### **Objetivo estratégico 3: Programa de apoyo a Clústers y Mercados - CLUSTERPERÚ**

Se establecerá una Dirección específica dependiente del Viceministerio de Emprendimiento e Innovación que tendrá por objeto dirigir los programas de apoyo a los Mercados, Asociaciones de Productores, DPAs y a los Clústers identificados. En cada región se dispondrá de una oficina de apoyo al ecosistema emprendedor.

#### **Metas:**

- Crear las Mesas Técnicas de 50 Clústers a Nivel Nacional.
- Abrir una oficina en cada Gobierno Regional para el apoyo al ecosistema emprendedor.
- Consolidar un nuevo sistema de gestión para los mercados y DPAs
- Incrementar en 200% la participación de Asociaciones de Productores en programas de capacitación del Estado.

---

<sup>92</sup> Este aspecto ya se vio en el capítulo de educación.



**Objetivo estratégico 4:** Capacitar y Desarrollar la capacidad exportadora de MYPIMES de servicio y manufactura – Programa MYPEXPORTA

Con empresas cuyas capacidades gerenciales y financieras son las mínimas para la internacionalización, MYPEXPORTA debe contribuir a la capacitación de éstas para definir si, de un lado, pueden desarrollar las condiciones para exportar, y del otro, si realmente la empresa decide que ese es un camino a seguir. Una vez que la empresa ha pasado por la capacitación y se ha definido que tiene el potencial para desarrollar sus capacidades hacia la exportación, se integrará a un programa especial diseñado con la RUTA EXPORTADORA DE PROMPERU para que puedan, al final de ella, estar listas para exportar.

**Metas:**

- Capacitar al menos 200,000 micro-empresas hacia el 2025.
- Capacitar al menos 10,000 pequeñas empresas hacia el 2025.
- Capacitar al menos 1,000 medianas empresas hacia el 2025.
- Incrementar en 5000 micro-empresas a la exportación al 2025.
- Incrementar en 500 pequeñas empresas a la exportación al 2025.
- Incrementar en 100 empresas medianas a la exportación al 2025.
- Incrementar en 200% el valor FOB de exportaciones de MYPIMES al 2025.

## 4. Formalización laboral y de la Mype

Uno de los problemas más importantes del “modelo peruano” ha sido su incapacidad para incluir en la formalidad a la mayoría de la población económicamente activa. La mayor parte de la fuerza laboral está fuera del sistema de cotización del seguro social y de los sistemas de pensiones, además de no contar con los beneficios de ley (CTS, vacaciones etc.). La gran mayoría de esta fuerza laboral informal trabaja para las Micro y pequeñas empresas que, a su vez, no forman parte del sistema tributario. Estos niveles de informalidad serán prioridad en el gobierno de APP.

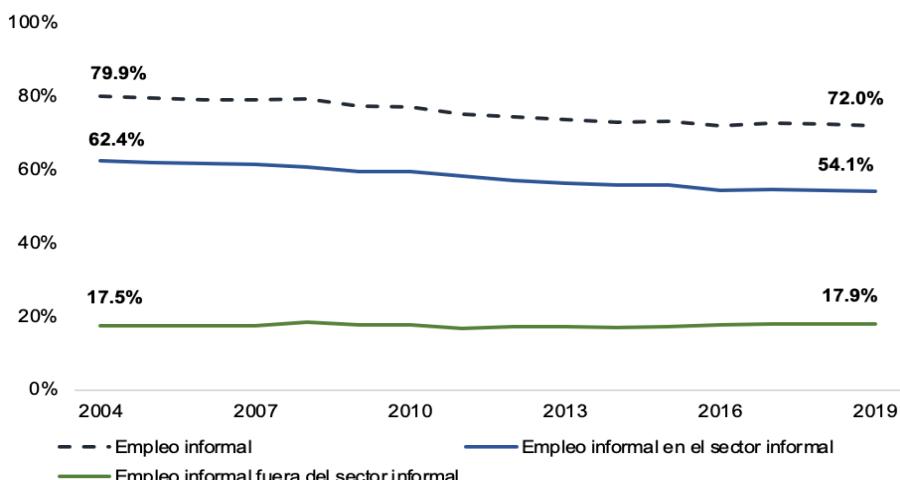
El objetivo general será incorporar a estos tres grupos recurriendo a incentivos económicos, más que a una lógica represiva que ha fracasado.

- **Diagnóstico**

### Informalidad laboral

La informalidad laboral en nuestro país es muy alta. Como podemos ver en el cuadro que sigue, el empleo informal representaba en 72% de la PEA ocupada el 2019<sup>93</sup>. Es decir, un 72.4% de los peruanos carece de derechos laborales. Es la principal injusticia del país.

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

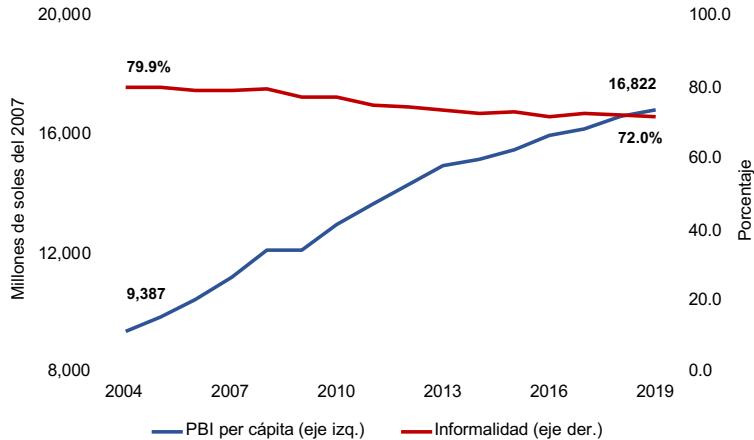


No solo eso, el porcentaje desciende muy lentamente. Entre el 2007 y el 2019, la informalidad laboral bajó del 80% al 72%, pese a que el empleo adecuado (en Lima Metropolitana) pasó de un 40% a alrededor de 60%<sup>94</sup> entre esos mismos años. Eso significa que los sectores populares han incrementado sus ingresos de manera notoria, pero no se han formalizado. Esto se ve de manera más clara si comparamos cómo ha evolucionado el PBI per cápita en el Perú vis-a-vis de la informalidad (ver gráfico)<sup>95</sup>.

<sup>93</sup> INEI: PRODUCCIÓN Y EMPLEO INFORMAL EN EL PERÚ. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2018. Agradecemos la invitación al CIES a su foro virtual de diciembre 2020 y en este caso a Pablo Lavado por su presentación que utilizamos en este acápite.

<sup>94</sup> INEI: Encuesta Permanente de Empleo

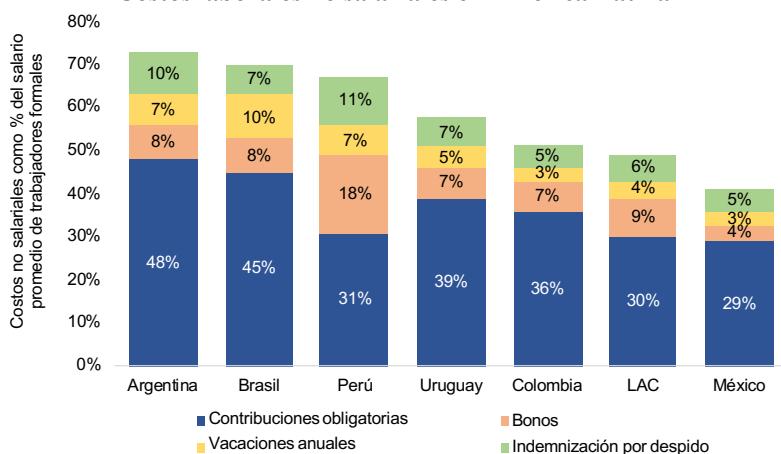
<sup>95</sup> Extraído de la presentación de Pablo Lavado al CIES 2020.



El principal problema de la informalidad laboral es que se condena a la mayor parte de la población a trabajar en condiciones precarias, sin acceso a beneficios sociales y con baja productividad. Adicionalmente, al estar fuera del sistema, la población activa informal no está en condiciones de acceder a los programas de apoyo gubernamental. Esto se constató de manera trágica, cuando con la pandemia, el Estado no estuvo en condiciones entregarles subsidios a los trabajadores obligados de permanecer en cuarentena. En los países desarrollados el estado subsidió directamente las planillas o depositó un monto de dinero en las cuentas bancarias. En el Perú, con más de 70% de informalidad, ello no fue posible y los perjudicados fueron los trabajadores.

La principal razón de esta trayectoria paradójica (se supone que a mayor ingreso, mayor debe ser el nivel de formalidad) es el elevado costo de la formalidad, incluyendo el elevado costo de las regulaciones laborales. Según el índice de competitividad global del Foro Económico Global 2019, el Perú está en el puesto 134 de 141 países en lo relativo a prácticas de contratación y cese de trabajadores. Es decir, somos uno de los países del mundo con mayor rigidez en el mercado laboral. A nivel de América Latina, el Perú es también uno de los países con mayores sobre costos laborales. Estos alcanzarían el 67% de salario promedio de los trabajadores formales, contra 49% de promedio en América Latina<sup>96</sup>.

#### Costos laborales no salariales en América Latina



Fuente: Alaimo et al, (2017) / Elaboración: Pablo Lavado

Por otro lado, la administración y regulación de las relaciones laborales formales son también de las más altas en el Perú. La normativa para gestionar de acuerdo a Ley estas relaciones, así como los riesgos del trabajo y la atención de las enfermedades ocupacionales es en muchos casos prohibitiva. Las regulaciones que se pusieron como reflejo de esta “cultura burocrática” fueron de las más exigentes y problemáticas del mundo. De hecho en general, según un estudio presentado en el Congreso de la República, a junio de 2020 el “índice de Severidad” de la respuesta gubernamental frente al Covid – 19 situaba al Perú con 90 puntos, frente a Chile con 78, Estados Unidos con 73 y España con 61<sup>97</sup>. El resultado en términos económicos fue una de las mayores recesiones del mundo por efecto de las medidas sanitarias y el resultado sanitario fue

<sup>96</sup> Verónica Alaimo y otros (2017), “Medición del costo del trabajo asalariado en América Latina y el Caribe”, BID.

<sup>97</sup> Hale et Al., Oxford COVID-19, Government Response Tracker.

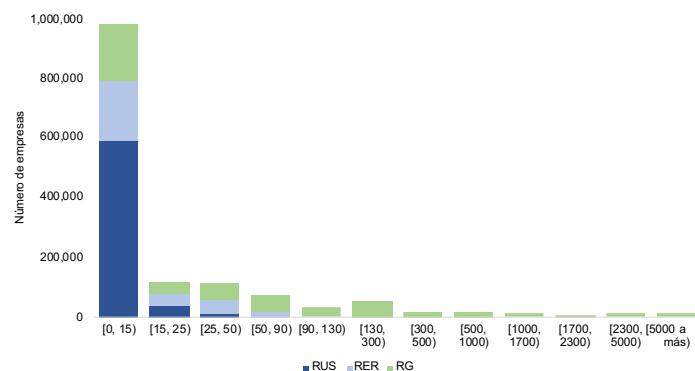
uno de los peores del mundo. Siguiendo esta misma lógica, “... la mayoría de las políticas que se han implementado hasta el momento, en lugar de asegurar que los trabajadores accedan a beneficios sociales, contribuyen a mantener los elevados niveles de informalidad, evitando que más trabajadores accedan a los servicios de protección social”<sup>98</sup>.

### Informalidad de la Mype

La informalidad de la Mype tiene que ver básicamente con las actividades económicas que no están sujetas a control tributario alguno. Uno de los problemas de esta informalidad es que eluden el pago de IGV, la principal fuente de ingresos del fisco. Pero desde el punto de vista de los propios emprendedores de las MYPES, el no estar en el sistema la aleja de las ventajas que puede significar ser formal, como acceder a financiamiento más barato o utilizar el crédito fiscal para la renta o el IGV.

La complejidad del sistema tributario es mencionada como uno de los factores que inciden en la tendencia a la informalidad. Cada uno de los regímenes tributarios (RUS, RER, RMT, RG), implican diferentes tasas impositivas y niveles distintos de exigencia para gestionarlos. Obviamente, las empresas pequeñas y medianas “modernas” y las grandes suelen acogerse siempre al régimen general, mientras que son las pequeñas las que adoptan alguno de los regímenes especiales. De hecho casi el 70% de las empresas que optaron por un régimen especial, tienen ingresos menores a 15 UIT.

**Numero de empresas por régimen tributario y rango de ventas<sup>99</sup>**



#### 4.1. Objetivos

##### **Objetivo estratégico 1: Reducir la informalidad laboral y la de la MYPE. La revolución digital de la tributación y cotización social.**

Los debates sobre la formalidad y la informalidad desde los años 1980 han dado vueltas alrededor de la misma forma de ver la realidad. Por un lado, tenemos la formalidad con sus costos directos “inevitables” y prohibitivos para la gran mayoría de empresas. Por otro lado, están los informales que no cotizan al seguro social y no tiene una pensión digna asegurada. Las medidas tradicionales han ido en el sentido de la reducción de dichos sobre costos, de la mano con mejoras en la fiscalización, es decir la represión a las empresas que no cumplen con poner a su personal en planilla. El resultado ha sido el mismo: muchos estudios sobre cuánto y cómo reducir los costos de la formalidad, mientras esta siguió creciendo en términos absolutos.

La revolución tributaria que propone APP parte de dos grandes constataciones que tenemos que resaltar:

- Los impuestos y cotizaciones directas que dependen del contacto directo del aparato público con las empresas y los ciudadanos autoempleados, han fracasado para incluir a la mayoría de la población. Por ello la principal fuente de tributación es el IGV impuesto indirecto por excelencia.

<sup>98</sup> Lavado, Presentación CIES 2020.

<sup>99</sup> Lavado, CIES 2020.

- El desarrollo tecnológico de los últimos veinte años permitirá asociar las transacciones y recaudación del impuesto directo, con las cuentas personales de individuos, además de empresas.

**Objetivo estratégico 2: Asociar las compras y su IGV con cuentas de capitalización individual de comprador para tres conceptos<sup>100</sup>**

- La posibilidad de tener parte del dinero de vuelta (“cash back”) con la condición de declarar formalmente sus ingresos asociados a su cuenta bancaria. Esto podría ser de un punto del IGV.
- Dos puntos del IGV podría ir a la cotización del seguro médico PROSALUD.
- Dos puntos del IGV podría ir a la cotización de pensiones.

**4.1.1. Objetivos estratégicos necesarios**

Este cambio tendrá que hacerse a partir de un proceso de cinco años 2021 – 2026 y tiene como objetivos necesarios:

- La apertura de una cuenta virtual de todos los peruanos en el Banco de la Nación, que estará asociada al DNI. Este proceso será liderado por SUNAT y coordinado con RENIEC, MIDIS, el Ministerio del Interior, Justicia, etc.
- La obligación de disponer de un teléfono móvil con billetera electrónica incorporada al 2026.
- La digitalización obligatoria de las transacciones (boleta, factura virtual) en toda la economía, incluida la agricultura.

**4.1.2. Objetivos complementarios para la formalización laboral<sup>101</sup>**

- “Simplificación administrativa para cumplir la normatividad laboral. La normativa laboral es confusa y difícil de cumplir generando incentivos claros a la informalidad laboral. Como se mencionó en la sección de diagnóstico, la legislación laboral actual es voluminosa (136 normas, 1,400 páginas y 2,000 artículos) y no es razonable esperar que una micro o pequeña empresa tenga la capacidad de cumplirla a cabalidad. En ese sentido, resulta necesario conducir un análisis de impacto regulatorio para simplificar una gran cantidad de procedimientos innecesarios y eliminar otros.”
- “Implementar la Remuneración Integral Anual (RIA) para los trabajadores que ganen salarios menores a 2 UIT. La implementación de la RIA surge como una alternativa para distribuir mejor los presupuestos anuales de la contratación formal. El RIA, además del sueldo, incluiría los beneficios sociales como la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), las gratificaciones y las vacaciones.”
- “Fiscalización laboral con un componente de acompañamiento empresarial en lugar de ser punitivo. Es importante avanzar hacia un enfoque proactivo de la inspección, fiscalizando los sectores y empresas que tengan una mayor probabilidad de ser formales y mantenerse operando en el sector formal. Asimismo, el enfoque punitivo debe cambiar por uno donde SUNAFIL brinde acompañamiento a las empresas, para que, luego de identificar el incumplimiento de la normatividad, se brinde orientación para subsanar las falencias detectadas (OIT, 2017).”

**4.1.3. Objetivos complementarios para la formalización de las MYPES**

- Este cambio radical de la forma de recaudar incentivará a todos los ciudadanos a reclamar su boleta o factura, y en consecuencia a las Mypes a solicitar lo mismo a todos sus proveedores. Habrá una “demanda de formalización” porque, a diferencia de la situación actual, ser formal no será costoso, será rentable. En el camino se irá reduciendo de manera proporcional y las cotizaciones directas a la seguridad social y al fondo individual de pensiones.

<sup>100</sup> El cálculo exacto se realizará con la redacción de la Ley de reforma.

<sup>101</sup> Pablo Lavado, CIES 2020.

- Adicionalmente se contemplará “consolidar los regímenes tributarios”<sup>102</sup> con el objetivo de ir a un objetivo único de impuesto a la renta o, como segundo óptimo, establecer un régimen general y un régimen simplificado. En ese sentido se anunciará que el RER y el RUS serán eliminados de manera gradual y se cerrará la ventanilla de estos dos regímenes a partir del inicio de la implementación de la “revolución tributaria”.
- Por último, el Ministerio de Trabajo a través de SUNAFIL lanzará el programa FORMALIZATE que consistirá en capacitar a las asociaciones de productores y de comerciantes para efectos de su adhesión al nuevo régimen tributario digital.

---

<sup>102</sup> Idem.

## 5. Promoción de la agricultura

- **Diagnóstico general**

El sector agropecuario abarca más de 8 millones de peruanos, es decir más del 30% de la población nacional. Son 2,8 millones de personas empleadas en el sector, lo que representa el 31.2% de la población activa ocupada. El sector ha ocupado, además, un sitio particular en el debate político nacional en la historia reciente. Lamentablemente, como sucede en muchas áreas del quehacer económico y político, las buenas intenciones y el desconocimiento se han juntado de manera particularmente crítica en este sector para motivar políticas que lo dañaron, afectando de manera crítica a la población más pobre del país.

- **La Reforma Agraria fallida**

La agricultura fue duramente afectada por la Reforma Agraria de la dictadura militar del periodo 1968 – 1980. Dicha reforma expropió de manera compulsiva la propiedad de las empresas agroindustriales y haciendas medianas, bajo el argumento marxista de lucha contra la explotación del trabajo por el capital. Así, en teoría, por efecto de dicha Reforma -esta reforma involucró 9 millones de hectáreas y 360,000 familias es decir 25% de la población rural del Perú-, se iba a lograr mejores condiciones de trabajo en el agro, una distribución del ingreso más equitativa y beneficios de largo plazo para la seguridad alimentaria. Las cifras demuestran que la realidad fue opuesta a lo que pretendieron quienes la concibieron e implementaron.

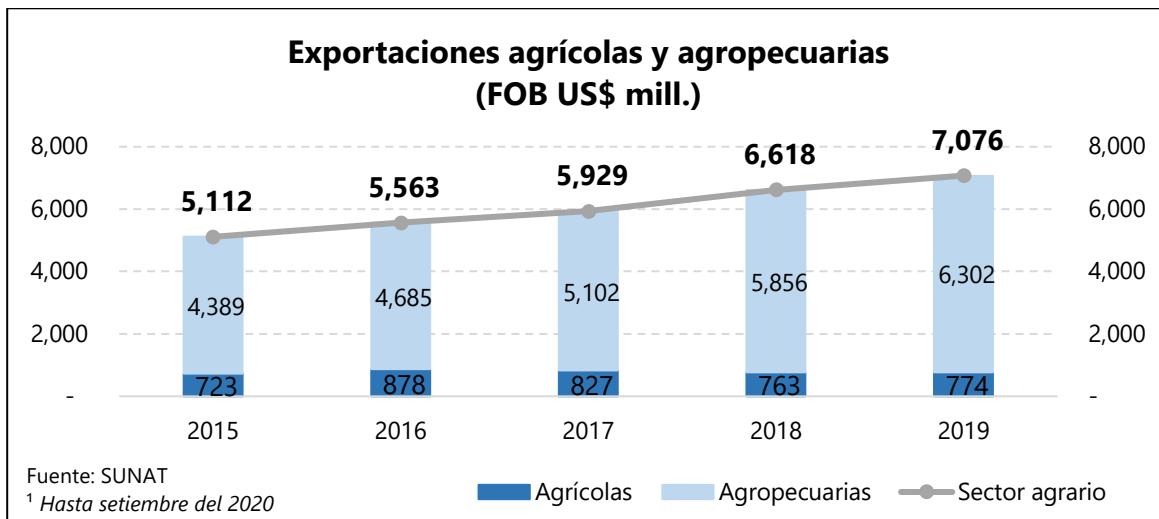
En los años posteriores a la reforma agraria, las empresas agroindustriales, antaño eficientes y productivas, colapsaron. La contribución de la productividad agraria al PBI pasó de 66.5% entre 1960 y 1969, a -65% entre 1970 y 1980. El caso de las azucareras de la Costa es paradigmático: en diez años, el Perú pasó de ser exportador a importador neto de azúcar. Lo más grave, sin embargo, fue el efecto de la Reforma sobre los sectores más vulnerables y sobre la seguridad alimentaria. Por ejemplo, una canasta básica que “costaba” 27 horas de trabajo en 1971, en 1985 se “compraba” con 89 horas de trabajo. De hecho, en este periodo, la producción de los 18 principales productos (excluyendo al café), cayó en 18%<sup>103</sup>.

- **La resurrección de la gran agroexportación**

A partir de los años 90, el levantamiento de los controles y la inversión privada a gran escala marcaron la resurrección de la agricultura con una matriz de producción renovada. Los espárragos y luego productos como los arándanos, la uva de mesa y las paltas se convirtieron en los principales productos de exportación. En el año 2000, se promulgó una Ley de Promoción Agraria cuyo efecto fue positivo sobre la generación de empleo, la productividad y las exportaciones de la agricultura de mediana y gran escala de la costa. El valor FOB de las exportaciones agrícolas y agropecuarias registraron un crecimiento promedio anual de 8.5%, pasando de US\$ 5,112 millones en 2015 a US\$ 7,076 millones en 2019. De hecho, esta actividad es la que más creció en años recientes y la única que no se vio afectada de manera radical por la pandemia del 2020.

---

<sup>103</sup> Utilizamos las cifras y referencias sobre la agricultura del portal enterarse.com.



Esta resurrección de la agricultura, sin embargo, no concernió a la gran mayoría de pequeños agricultores que se mantienen con bajos niveles de productividad e ingresos. Si consideramos que las unidades de más de 50 hectáreas son las que forman parte de este *boom*, estamos hablando de solo el 2.1% del total. La gran mayoría de unidades son pequeñas y familiares. Es ahí donde debe dirigirse nuestra atención.

#### Distribución de unidades agropecuarias según tipo de agricultura - 2017

Tipo de agricultura	Tamaño de la UA	Productores agropecuarios	Proporción (%)
<b>Familiar</b>	Menores de 0,5 ha	507,137	97.9%
	De 0,5 a 2,9 ha	996,277	
	De 3 a 4,9 ha	251,001	
	De 5 a 9,9 ha	218,564	
	De 10 a 19,9 ha	118,274	
	De 20 a 49,9 ha	75,435	
<b>No Familiar</b>	De 50 a 99,9 ha	23,363	2.1%
	De 100 a más ha	23,455	
<b>Total</b>		<b>2,213,506</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria - 2017

- **La pequeña agricultura familiar**

La agricultura “familiar” está conformada por aquellos productores que manejan áreas de 50 hectáreas como máximo, los cuales representan el 97.9% de los productores totales. Las características inherentes de la agricultura familiar son:

- Uso predominante de la fuerza de trabajo familiar.
- En promedio maneja pequeñas extensiones de tierra.
- Se ubica dentro, o muy cerca, del espacio rural.
- La unidad productiva puede ser de la familia o no.
- Constituye una fuente de ingresos del núcleo familiar.

Según el IV Censo Nacional Agropecuario, existen 2,2 millones de productores agropecuarios, entre familiares y no familiares, de los cuales el 68% es propietario, el 12% son comuneros, el 4% son arrendatarios y el 4% son poseedores. Sin embargo, las actividades del 84% de poseedores califican como *Agricultura Familiar de Subsistencia* y *Agricultura Familiar*

*Intermedia*, con lo cual se puede afirmar que la falta de saneamiento en las tierras afecta a las familias agrícolas de menores ingresos.

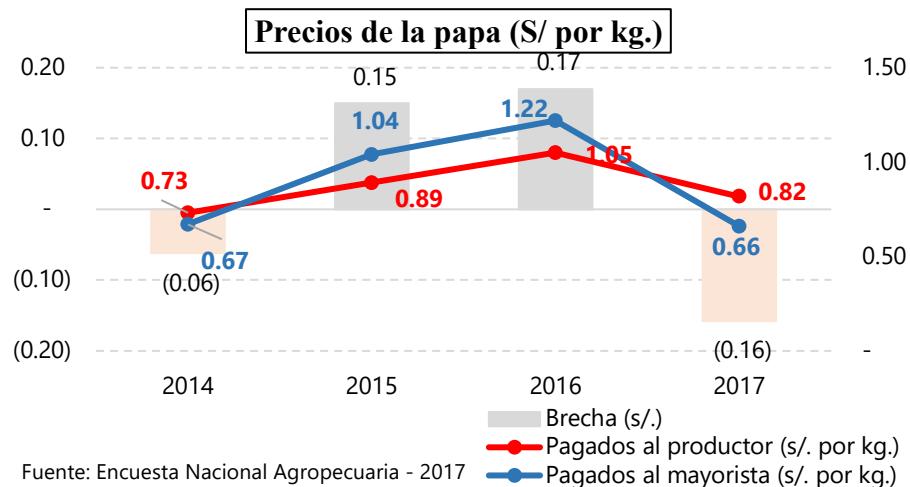
**Productores agropecuarios por régimen de tenencia de UA - 2012**

Tipo de agricultura	Tamaño de la unidad agropecuaria	Productores agropecuarios	Propietario	Comuneros	Arrendatarios	Posesionarios	Otro régimen
AFS	Menores de 0,5 ha	507,137	344,377	58,374	27,935	18,099	58,352
	De 0,5 a 2,9 ha	996,277	675,992	117,397	46,614	38,313	117,961
AFI	De 3 a 4,9 ha	251,001	171,623	30,500	9,003	10,637	29,238
	De 5 a 9,9 ha	218,564	150,513	25,368	6,649	11,984	24,050
AFC	De 10 a 19,9 ha	118,274	83,811	13,347	2,340	6,795	11,981
	De 20 a 49,9 ha	75,435	54,943	7,795	989	5,340	6,368
ANF	De 50 a 99,9 ha	23,363	16,816	2,270	316	1,851	2,110
	De 100 a más ha	23,455	18,813	1,336	398	1,044	1,864
<b>Total</b>		<b>2,213,506</b>	<b>1,516,888</b>	<b>256,387</b>	<b>94,244</b>	<b>94,063</b>	<b>251,924</b>

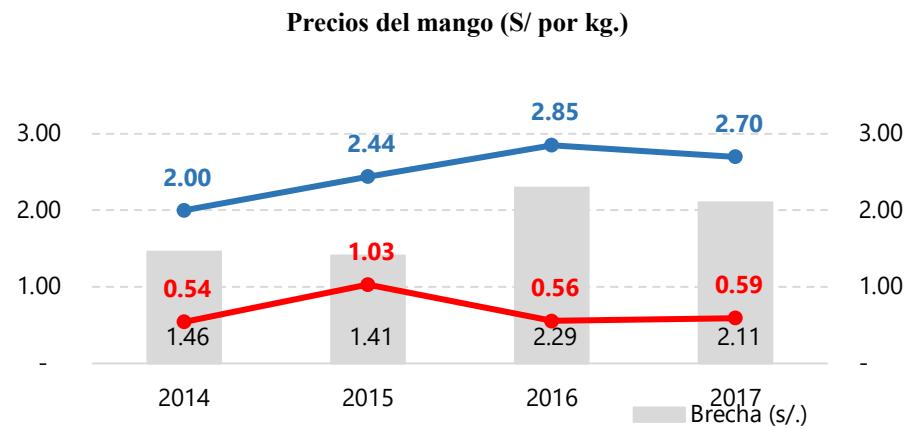
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - IV Censo Nacional Agropecuario.

- Diferentes cultivos, diferentes rentabilidades**

Los mercados, a los que acceden los productores agropecuarios, se diferencian sustancialmente en si el cultivo es destinado al mercado local o al mercado internacional. Por ejemplo, la diferencia entre los precios pagados a los productores de papa, cuyo destino de venta principal es el mercado nacional, en comparación de los pagados a los mayoristas es completamente marginal, lo que evidencia un exceso de oferta. Este tipo de situaciones, en principio, impiden que los productores prosperen con la venta de sus cultivos.

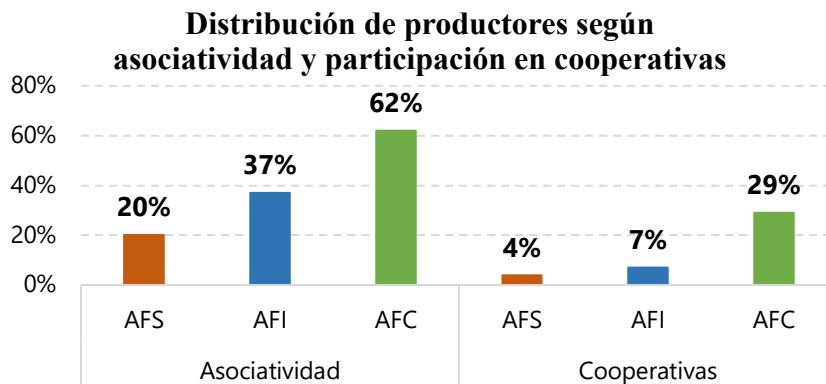


Sin embargo, que un productor se dedique a producir cultivos que pertenezcan a mercado internacional, no garantiza que éstos se beneficien de los precios de mercado. Por ejemplo, en relación con el mango, cuyas exportaciones ascendieron a US\$ 200 millones en 2019, el precio promedio que percibieron los productores entre el 2014 y 2017 fue de S/ 0.68 por kg, pero el precio promedio pagado a mayoristas en el mismo periodo fue de S/ 2.5 por kg.



Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria - 2017

Esta diferencia en los precios se explica principalmente por las dificultades que enfrentan los productores a acceder directamente a mercados de gran escala. Una posible explicación a esta realidad es que pocos agricultores optan por actividades asociativas y cooperativas. Por ejemplo, de los *agricultores familiares de subsistencia* solo el 20% realiza actividades asociativas y el 4% pertenece a alguna cooperativa. De igual forma, de los *agricultores familiares intermedios* solo el 37% realiza actividades asociativas y el 7% pertenece a cooperativas. En contraste con ello, de los *agricultores familiares consolidados* el 62% realiza actividades asociativas y el 29% pertenece a cooperativas; lo que explicaría un mejor acceso a mercados de mayor envergadura.

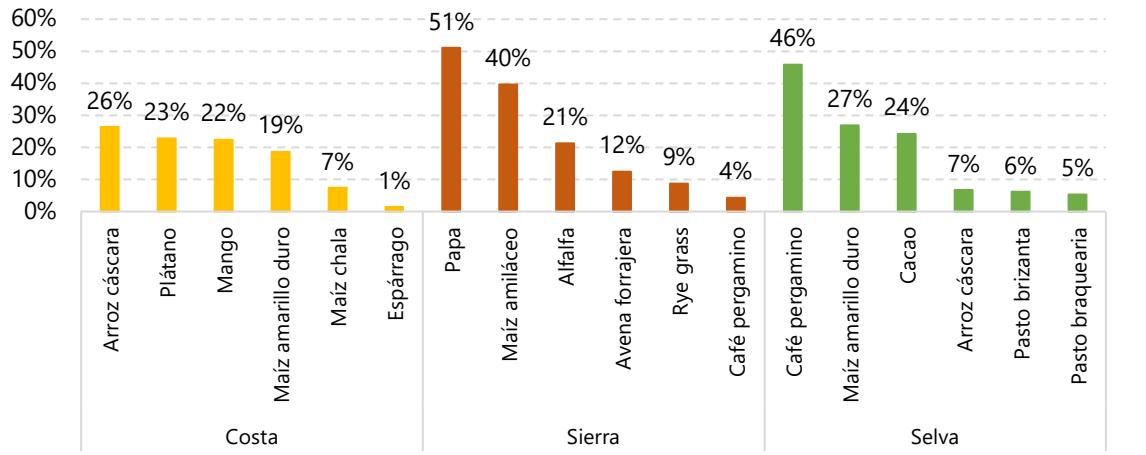


Fuente: IV CENAGRO 2012

**NOTA: Agricultura familiar de subsistencia – AFS:** Es aquella con mayor orientación al autoconsumo, con disponibilidad de tierras e ingresos de producción propia insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que los induce a recurrir al trabajo asalariado fuera o al interior de la agricultura. **Agricultura familiar intermedia – AFI:** Es la que presenta una mayor dependencia de la producción propia (venta y autoconsumo), accede a tierras de mejores recursos que el grupo anterior, satisface los requerimientos de la reproducción familiar, pero tiene dificultades para generar excedentes que le permitan desarrollarse. **Agricultura familiar consolidada – AFC:** Se distingue porque tiene sustento suficiente en la producción propia, explota recursos de tierra con mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva.

Por otro lado, a nivel territorial, las unidades agropecuarias en el país son aprovechadas según el potencial que tiene cada región para cada tipo de producto. Por ejemplo, según la Encuesta Nacional Agropecuaria del 2017, en la Costa las unidades se centran en producir arroz, plátano, mango y maíz morado. Asimismo, en la sierra se centran en producir papa, maíz amiláceo y alfalfa. Por último, en la selva se centran en producir café, maíz amarillo y cacao.

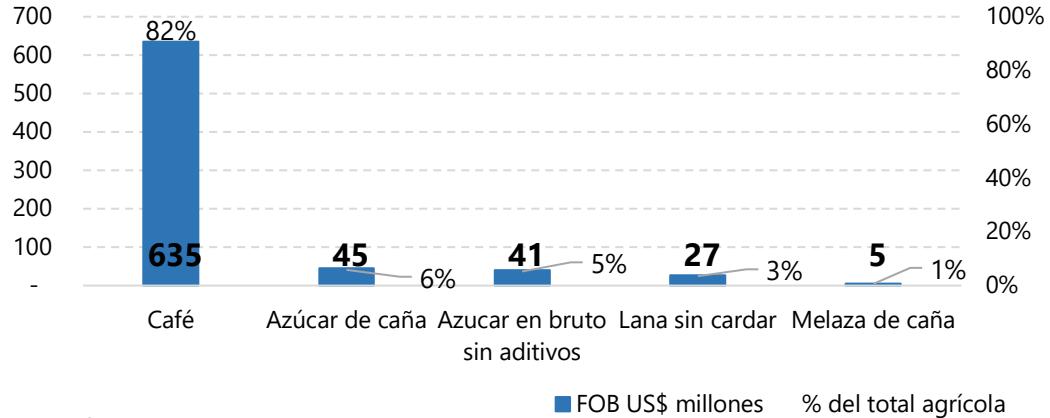
### Unidades productivas según tipo de cultivos - 2017



Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria - 2017

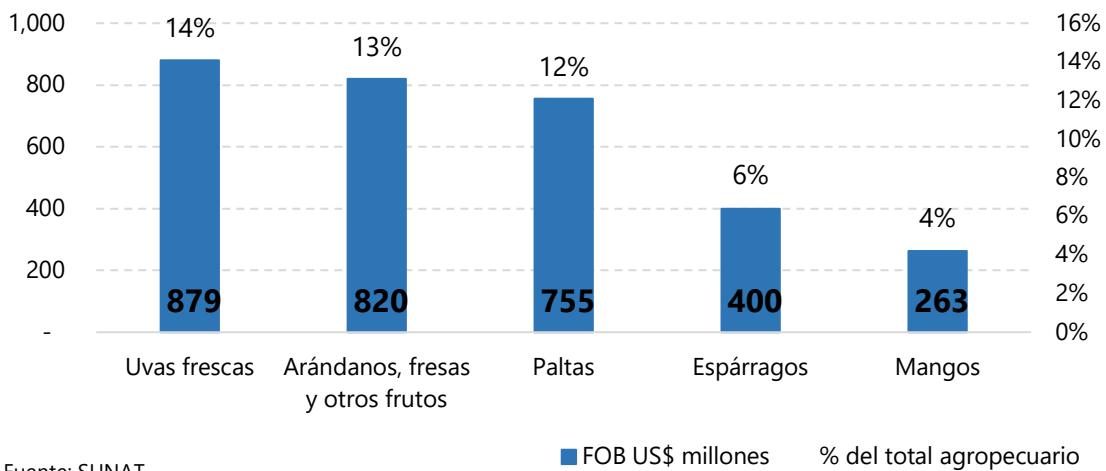
No todos los cultivos producidos tienen potencial para acceder a mercados competitivos e internacionales. Por ejemplo, si se considera el total de exportaciones agrícolas y agropecuarias de 2019, las uvas frescas, los arándanos y frutas similares, las paltas y el café fueron las principales exportaciones del sector, cuyo valor FOB agregado ascendió a US\$ 3,117 millones.

### Exportaciones agrícolas tradicionales - 2019



Fuente: SUNAT

## Exportaciones agrícolas no tradicionales - 2019



Por ello, resulta prioritario que, las unidades agropecuarias en el Perú se centren en producir cultivos en los que tengan una ventaja competitiva según su región y que preferentemente cuenten con un mercado internacional. Esto permitirá crear cadenas de valor, en las cuales los agricultores familiares como los no familiares se verán beneficiados.

### 5.1 Objetivos

**Objetivo estratégico 1:** Elaborar una Nueva Ley de Promoción Agropecuaria basado en un nuevo sistema de información estadística que incluya programas de promoción.

- **Nueva Ley y Plan de Promoción Agraria**

La gran heterogeneidad que existe en la extensión de las unidades productivas, que manejan los 2,2 millones de productores agropecuarios en el Perú, dificultan el diseño de las políticas públicas en el sector. Esto se debe a que cada tipo de agricultura ya sea familiar o no familiar, cuenta con sus propias particularidades y, hasta el momento, no existe un sistema de información estadística integrado y actualizado que permitan realizar el seguimiento correspondiente. No poder analizar de manera oportuna y a detalle las condiciones y características de los productores del sector agrícola, configura la mayor dificultad para diseñar políticas públicas efectivas para su desarrollo. Por ello, es necesario crear un sistema que permita levantar, actualizar y procesar la información relevante del sector, inexistente en la actualidad.

Es necesario contar con un plan que sea base de una Nueva Ley de Promoción Agropecuaria. Esta Ley se concentrará en atender de manera directa las necesidades de competitividad del sector agropecuario con énfasis en la pequeña agricultura, pero sin descuidar la gran agricultura. La Nueva Ley de Promoción Agropecuaria, contendrá los siguientes programas:

- Programa Nacional de Asociatividad Agropecuaria – AGROPROGRESA.
- Programa Nacional de Saneamiento de la Propiedad Agrícola – MITIERRA.
- Programa Nacional de Incentivo a la Agroexportación – AGROEXPORTA.
- Programa Nacional SIERRA PRODUCTIVA.
- Programa Nacional de Reforestación REFORESTA PERU.

**Indicador - Meta:**

Promulgación de la Ley en diciembre de 2021.

- **Programa Nacional de Asociatividad Agropecuaria – AGROPROGRESA**

El 89% de productores agropecuarios cuenta con extensiones menores a 10 hectáreas. No aprovechan economías de escala en los métodos productivos. No producen los cultivos más rentables para su conveniencia. No tienen acceso a mercados ni a financiamiento. Todo lo anteriormente mencionado puede ser paliado con sistemas de asociatividad para acceder a tecnología, financiamiento y mercados. El modelo AGROPROGRESA se inspirará en modelos que vinculan a productores de empresas modernas con acceso a tecnología y mercados, con las asociaciones que serán objeto de subsidios del Estado y de líneas de financiamiento blando.

Las empresas acreditadas para canalizar los subsidios serán por lo general compradoras con capacidad para brindar asistencia técnica (tecnológica y de gestión) y administrar las líneas de crédito de COFIDE y/o el Banco de la Nación.

**Indicador – Meta:**

- Formación de 1,000 Asociaciones de Productores de 100 o más productores a nivel nacional afectando positivamente al 50% de las unidades productivas agropecuarias.
- **Programa Nacional de Saneamiento de la Propiedad Agrícola MITIERRA**

El estado legal de las unidades agropecuarias, sobre todo las de menores dimensiones, impacta directamente sobre la posibilidad de acceder a flujos de inversión y financiamiento. Contar con derechos de propiedad claramente definidos, transables y fácilmente defendibles en las diversas instancias de justicia es fundamental para fomentar la capitalización y mejorar las condiciones económicas de los productores agrícolas, sobre todo de quienes se dedican a la agricultura familiar. Según la revisión de proyectos en cartera en Invierte.pe, hoy existen 135 proyectos de protección sanitaria vegetal por un monto de inversión de S/ 233 millones y 204 proyectos de protección sanitaria animal por un monto de inversión de S/ 150 millones. Estos 341 proyectos que ya tienen el estatus de “viables”, son a todas luces insuficientes.

**Indicador – Meta:**

- Mejora del régimen de tenencia de unidades agropecuaria para el 27% de productores agropecuarios, que no son ni propietarios ni arrendatarios, con el objetivo de facilitar su acceso al financiamiento.

**Programa Nacional de incentivo a la Agroexportación - AGROEXPORTA**

La Ley de Promoción Agraria del año 2000 se basó en otorgar beneficios para la contratación de mano de obra temporal y beneficios tributarios a los grandes inversionistas. Parte de ellos se consolidaron gracias a las grandes obras de irrigación como Olmos o Chavimochic. La Nueva Ley de Promoción Agraria ya no se basará en beneficios tributarios, sino en consolidar la colaboración público-privada para el desarrollo de los proyectos de irrigación, ahora estancados, y acompañar la inversión con obras de infraestructura y de servicios públicos (salud, educación, vivienda) que faciliten su desarrollo con una óptica territorial.

**Indicador – Meta:**

- Armado de 20 Mesas Público – Privadas, como mínimo, para la promoción de la Agroexportación al 2021; y 40 al 2023. Destubar los proyectos Alto Piura, Olmos, Chavimochic III y Majes Siguas II, dotando cada uno de un planeamiento territorial adecuado y ampliar la frontera agrícola exportadora en 150,000 hectáreas adicionales en 2023 y 300,000 en 2026.



## Programa Nacional SIERRA PRODUCTIVA<sup>104</sup>

El Estado Peruano no ha sido capaz de apoyar el desarrollo de la agricultura familiar andina. Proponemos un programa intensivo y masivo de difusión de las tecnologías del programa SIERRA PRODUCTIVA, para incrementar sustancialmente la productividad de la agricultura familiar andina de modo que los campesinos se conviertan en empresarios prósperos integrados eficientemente al mercado.

Las principales tecnologías que este programa ha probado son:

- Micro reservorios rústicos, unifamiliares.
- Riego tecnificado, por aspersión y goteo.
- Huertos fijos a campo abierto.
- Pastos cultivados.
- Elaboración de abonos orgánicos.
- Galpones de cuyes para crianzas tecnificadas e intensivas.
- Establo de ganado mayor para manejo semi estabulado.
- Agua purificada con nano filtro para consumo humano.
- Desagüe con eco baño y reutilización de las aguas de servicios domésticos, en riego.
- Cocina mejorada con agua caliente y refrigeradora ecológica.

Con ello no solo multiplicamos la productividad, sino mejoramos la calidad de vida en la vivienda, incluyendo agua segura. El riego tecnificado permite pasar de 3 meses de pasto verde de 5 centímetros, 1 cosecha de hortalizas por año y 3 variedades de hortalizas, a 12 meses de pasto verde de 5 metros (5 cortes de pasto de 20 cm., 100 veces más), 52 cosechas de hortalizas por año y 20 variedades de hortalizas. Las vacas mejoradas, permiten pasar de una producción de 1 litro de leche por día a 20 litros por día. Un enorme incremento de la productividad, que le permite al campesino-empresario vender al mercado yogurt y quesos.

El programa se ampliará a “escuelas productoras”, introduciendo las tecnologías en las escuelas y organizando aprendizajes de varias materias en torno a ellas. Esto disminuirá la deserción escolar y genera ingresos para las escuelas.

Un gobierno de APP se propone cubrir la mayor parte de las unidades familiares andinas en 5 años. Para ello se trasladará el programa Haku Wiñay de Foncodes (MIDIS) al Ministerio de Agricultura y se implementará mediante una Asociación Público-Privada. Los programas de Agro Rural del Minagri se reconvertirán a este esquema de intervención. A su vez, el programa JUNTOS DIGITAL del MIDIS considerará “migraciones” hacia SIERRA PRODUCTIVA, ofreciendo SIERRA PRODUCTIVA a los beneficiarios que voluntariamente destinen la mitad de la asignación que reciben a pagar mensualmente las tecnologías que se instalen, para lo cual el Banco de la Nación daría un adelanto.

### **Indicador – Meta:**

- Implementación de un programa integral SIERRA PRODUCTIVA por cada municipio provincial situado por encima de los 2,500 metros sobre el nivel del mar, atendiendo a un mínimo de 300,000 familias en 2026.

## Programa Nacional de Reforestación REFORESTAPERU

De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, “... en la actualidad, 223,482 familias de pequeños productores están involucrados con la producción de café a nivel nacional y el 95% de ellos son agricultores con 5 hectáreas o menos del producto. Un tercio del empleo agrícola está relacionado al mercado del café”. Por otro lado, con respecto al cacao se estima que “... más de 100,000

<sup>104</sup> Se firmará convenio con entidad privada que desarrolló este proyecto.



familias, principalmente de agricultura familiar se dedican a su cultivo en 16 de las 24 regiones del país”.

Estos pequeños productores de café y cacao, situados principalmente en la selva amazónica, vienen experimentando serios problemas financieros, debido a la caída de los precios internacionales. Por otro lado, el sector de la reforestación está subdesarrollado con respecto, por ejemplo, a Chile, país que tiene mucho menos bosque que Perú, pero que exporta significativamente más.

La producción de café y cacao es compatible con la reforestación. Es decir, en la misma tierra que se cultivan estos productos pueden plantarse árboles para su posterior beneficio e incorporación al nuevo circuito de producción. Esto aliviará de manera clara las finanzas de largo plazo de los productores de café y cacao, además de brindarles capacidad para financiarse y migrar a variedades premium, participar en la industrialización de sus productos o migrar a la producción de otros que puedan darle mayor valor agregado.

**Indicador - Meta:**

- Incorporación de 100,000 familias a la actividad de la reforestación en 2026.

## 6. Reforma de las empresas estatales

### o Diagnóstico

Son 35 las empresas estatales que forman parte del FONAFE<sup>105</sup>, a las que se debe agregar a Petroperú que fue excluida del ámbito regular para permitir su millonaria inversión en la Refinería de Talara. El patrimonio total de estas empresas suma casi S/ 40,000 millones y en 2109 generaron cerca de S/ 50,000 millones de ingresos.

RUBRO	EMPRESA	INGRESOS	PATRIMONIO
DISTRIBUCION ELECTRICA	ADINELSA	80	273
	ELECTRO ORIENTE	559	614
	ELECTRO PUNO	224	276
	ELECTRO SUR ESTE	480	607
	ELECTRO UCAYALI	189	174
	ELECTROCENTRO	672	812
	ELECTRONOROESTE	729	399
	ELECTRONORTE	410	393
	ELECTROSUR	208	174
	HIDRANDINA	1,034	955
GENERACION ELECTRICA	SEAL	592	423
	EGASA	235	846
	EGEMSA	165	698
	EGESUR	71	143
	ELECTROPERU	2,141	2,792
TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA	SAN GABAN	94	374
	SANEAMIENTO	2,259	4,939
	SALUD	12,146	8,900
SERVICIOS Y PRODUCCION	CORPAC	465	917
	ENAPU	44	188
	SERPOST	104	220
HIDROCARBUROS Y REMEDACION	EDITORIA PERU	82	82
	ENACO	30	42
	AMSA	30	535
	PETROPERU	15,585	4,826
	PERUPETRO	3,820	21
FINANZAS	AGROBANCO	62	170
	BANCO DE LA NACION	2,744	2,765
	COFIDE	512	2,047
	FONDO MIVIVIENDA	540	3,309
DEFENSA Y OTROS	EVICASAC	210	30
	FAME	28	242
	SEMAN PERU*	-	-
	SILSA	192	35
	SIMA IQUITOS	54	14
	SIMA PERU	386	144
<b>TOTAL</b>		<b>47,176</b>	<b>39,380</b>
Nota: (*) No se cuenta con información			
Fuente: FONAFE			

El artículo 60 de la Constitución Política del Perú establece que “solo por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial...”. Este artículo -que surge como consecuencia de la catástrofe económica y financiera que fueron las empresas estatales en las décadas de 1970 y 1980- ha sido en la práctica obviado desde fines de siglo pasado, debido al carácter impopular de las privatizaciones. Como consecuencia, el Estado Peruano ha conservado las empresas públicas descuidando su gestión y permitiendo que se conviertan en “cotos de caza de rentas” de los funcionarios involucrados. Así, existen casos en los que, por acuerdo sindical, los cargos laborales son hereditarios al dársele preferencia a familiares del trabajador que se retira. El Estado Peruano las ha mantenido, pero no las ha gestionado como empresas si no como entidades sin metas claras y pasivas -ello en gran parte por las restricciones presupuestales exigidas por el MEF-, colocando en sus directorios a funcionarios y a personas del sector privado nombradas con criterio político.

<sup>105</sup> FONAFE: Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado



Así, por regla general, las empresas estatales han sido neutras o negativas, en términos económicos para el país, (ver gráfico). Por un lado, el ser tratadas *de facto* como entidades no empresariales, las empresas estatales no se han fijado objetivos de rentabilidad y eficiencia en forma sostenida, convirtiéndose en unidades de gasto, en el mejor de los casos, autosostenibles. En los casos más “apetitosos”, la rotación de directivos ha sido casi tan frecuente como la dotación de ministros. Esto sucede cuando no existen accionistas interesados en supervisar de manera estricta el desempeño de los directorios y de los gerentes, cuando hay “empresas sin dueño”<sup>106</sup>. Por otro lado, muchas de ellas han estado “atadas de manos” por el MEF, con el objetivo de evitar que gasten en exceso. Es lo que sucedía con Petroperú que no estaba permitida de invertir en exploración como cualquier petrolera, antes que se le autorizara, en forma totalmente extraordinaria, a invertir en la refinería de Talara. Ni un extremo ni el otro son propios de una buena gestión.

## 6.1. Objetivos

### **Objetivo estratégico 1:** Convertir las empresas estatales en empresas públicas

De manera progresiva, el Estado dejará de ser el único accionista de las, hoy, empresas estatales, para ceder sus acciones principalmente a los fondos de pensiones de todos los ciudadanos del Perú. FONAFE pasará a denominarse Fondo de Capital de los Peruanos – CAPITALPERUANOS- y emitirá acciones que se listarán en la BVL<sup>107</sup>. Lo mismo pasará con todas las empresas que pasarán de ser 100% estatales a empresas públicas de accionariado difundido, no pudiendo un inversor privado poseer más del 5% de dichas acciones.

#### **Indicador – Meta**

- Un mínimo de 50% de las acciones de las empresas públicas, incluida el holding CAPITALPERUANOS, será propiedad de los fondos de pensiones, principalmente la ONP y del público en general.

### **Objetivo estratégico 2:** Las empresas públicas profesionalizarán su gestión

De manera progresiva, el Directorio de CAPITALPERUANOS será nombrado por períodos de 3 años, por el Presidente de la República sobre la base de una recomendación del Primer Ministro. Los Directores deberán tener experiencia como directores y/o gerentes en empresas privadas y no podrán ser funcionarios. Lo mismo procede para las demás empresas públicas, con niveles de exigencia adaptados a su tamaño. Aquellas que no reúnan el tamaño crítico para listar en Bolsa (EPS en particular) adoptarán también la profesionalización del directorio y, en consecuencia, de las gerencias. Se constituirá un Fondo de Gobernanza para remunerar acorde con el mercado a gerentes y directores profesionales de las empresas públicas que podrán ser peruanos o extranjeros.

#### **Indicador – Meta**

<sup>106</sup> Recientemente Carlos Paredes, Presidente de Petroperú hasta inicios de 2020, publicó un libro haciendo alusión a esta situación en dicha empresa.

<sup>107</sup> BVL: Bolsa de Valores de Lima



- El 100% de los directorios y gerencias de las empresas públicas serán elegidos bajo criterios profesionales y tendrán listos sus códigos de gobierno corporativo -la meritocracia será la regla- a finales de 2021.

#### **Objetivo estratégico 3:** Las empresas públicas serán activas

Las empresas públicas buscarán ser rentables financiera y socialmente, y serán evaluadas en función de estos dos criterios, utilizando metas cuantitativas. De ser el caso, canalizarán subsidios para el caso de los servicios básicos. Serán auditadas por auditoras privadas de primer nivel, rindiendo siempre cuentas *ex post* a Contraloría.

Las empresas públicas harán explícitos sus planes estratégicos y objetivos de rentabilidad y crecimiento.

#### **Indicador – Meta**

- Estados Financieros regulares y sociales. Publicación de Estados de Resultados trimestrales, y Memoria Anual. Juntas de Accionistas abiertas al público.

## 7. Promoción del comercio y la inversión extranjera

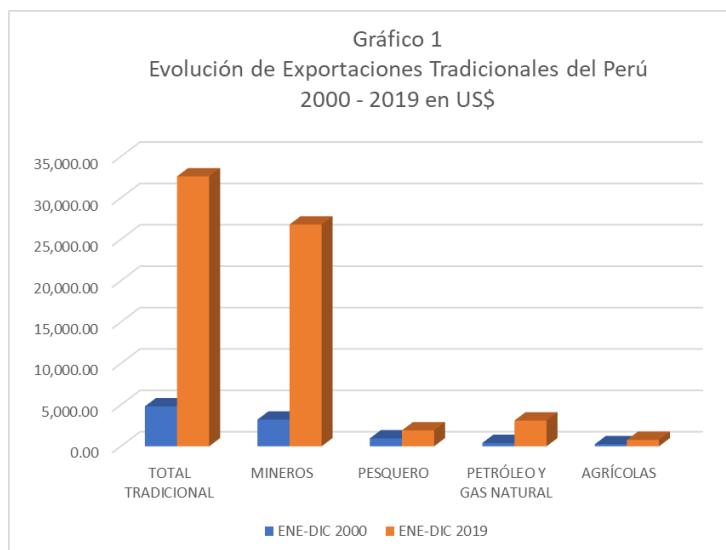
### o Diagnóstico

Gracias a la apertura comercial del Perú, que comenzó a inicios de la década de los 90's y que se intensificó en este siglo con una activa búsqueda y concreción de acuerdos comerciales internacionales, nuestro país ha visto un crecimiento acelerado de nuestras exportaciones, lo que ha permitido que el país disponga de más divisas, se genere empleo formal y se reduzca la pobreza.

En la actualidad, el Perú cuenta con 33 acuerdos comerciales, 22 de los cuales se encuentran en plena vigencia, que, a través de procesos de negociaciones extensos, plasman reducciones de aranceles y tratamientos preferenciales que potencian la inversión pública y privada en aras de hacer crecer nuestras exportaciones.

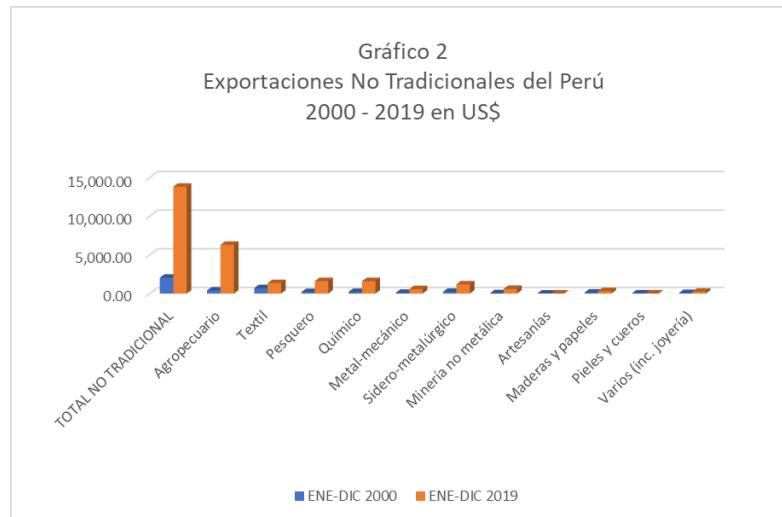
De estos acuerdos, se destaca al Tratado de Libre Comercio con Norteamérica, que ya ha cumplido 11 años; el de la Unión Europea, implementado en el 2013; el de la Alianza del Pacífico y el CPTPP (Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, por ratificar), que nos muestran la senda del desarrollo de nuestro comercio exterior.

Las exportaciones tradicionales crecieron en 575% pasando de US\$ 4,8 billones a US\$ 32,6 billones entre el 2000 y el 2019. Todos los subsectores crecieron, especialmente Minería y Gas Natural. También las exportaciones no tradicionales: aquellas con mayor valor agregado y mayor impacto social, crecieron significativamente.



Fuente: SUNAT, elaboración propia

Las exportaciones no tradicionales pasaron de US\$ 2,05 billones a US\$ 13.8 billones, lo que representa un aumento de 573%. La riqueza de nuestro suelo es la base para que el subsector de agroexportaciones lidere este crecimiento, seguido de nuestras pujantes industrias pesquera, textil y manufacturera.



Fuente: SUNAT, elaboración propia

Este panorama positivo se ha visto temporalmente interrumpido por la pandemia del Covid-19. El decrecimiento de la demanda y por ende de la producción mundial, ha hecho que a su vez se solicite menos minerales y que el consumidor haya cambiado su comportamiento orientando su consumo a productos básicos, dejando los suntuarios para cuando la economía mejore.

Así, nuestras exportaciones tradicionales cayeron en 25% entre enero y setiembre del 2020 en comparación al mismo período del 2019 y, aunque en menor medida, también cayeron nuestras exportaciones no tradicionales en 14%. Es de destacar que, el único subsector que ha mostrado crecimiento en el 2020 es la agroindustria, por el alto valor nutritivo de nuestros productos naturales que refuerzan el concepto de superalimento, que desde hace algunos años el Perú viene promoviendo a través de PROMPERÚ y las Oficinas Comerciales en el Exterior (OCEX).

La rapidez como se mueve el mundo, principalmente, en tecnología y digitalización, así como la alta competitividad de los mercados, nos obliga a revisar periódicamente no solo nuestros acuerdos comerciales sino, además, ver hacia adentro para determinar, como país, cómo nos estamos adaptando a los nuevos tiempos.

Aún subsisten en el Perú sobrecostos que afectan la competitividad de nuestras exportaciones, expresados en relativos altos costos financieros y logísticos que, junto a barreras burocráticas, no son amigables con la cadena logística y comercial de la exportación.

El MINCETUR ha logrado significativos avances en la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y en la elaboración del Plan Nacional de Exportación (PENX), complementario a los Planes Regionales de Exportación (PERX). Estas son herramientas importantes para la articulación público-privada hacia la mejora de los procesos orientados a la exportación y a la facilitación de los procesos por parte del Estado.

El sector exportador dinamiza la economía a través de sus empresas exportadores, de las cuales el 62% son MIPYMES que generan la mayor cantidad de los 1,6 millones de empleos relacionados a la exportación. De aquí la importancia de fusionar el Viceministerio de Pymes de Produce al Mincetur creándose el nuevo Ministerio Industrias, Comercio y Turismo (MICTU); para no solamente apoyar a las PYMES manufactureras en su desarrollo local, sino para enfatizar en una clara hoja de ruta para aquellas PYMES con inquietudes de exportar.

Esto debe venir de la mano con programas de financiamiento y de apoyo a la internacionalización. De esto último, el MINCETUR desarrolló el Programa de Asistencia a la Internacionalización (PAI) que destina fondos no reembolsables por concurso a empresas exportadoras, esfuerzo que hay que seguir apoyando a través del perfeccionamiento de ello. También, a través de la RUTA



EXPORTADORA de PROMPERU en coordinación con el resto de los sectores, preparar a los emprendedores y a las empresas nacionales en la concreción del sueño exportador.

## 7.1. Objetivos

**Objetivo estratégico general:** Incrementar las exportaciones con la mejora de la competitividad a nivel logístico y financiero, así como incentivar y promover exportaciones con valor agregado. Articular de manera transversal en el Estado y con las regiones para promover la internacionalización de empresas y la promoción de Inversión Extranjera Directa (IED).

**Meta General 1:** Alcance de US\$ 25,000 millones en exportaciones no tradicionales en el 2026.

**Meta General 2:** Alcance de US\$ 45,000 millones en exportaciones tradicionales en el 2026.

**Meta General 3:** Captación de US\$ 5,000 millones de inversión extranjera directa (IED) para capital social en empresa peruana para el período 2022-2026

### Estrategias Sectoriales

#### **Estrategia Sectorial 1: Potenciar los acuerdos de libre comercio.**

Los acuerdos de libre comercio han sido un elemento clave del desarrollo de nuestras exportaciones a nivel mundial. Lejos de ser un documento estático, estos tratados son dinámicos y demandan una revisión constante de sus componentes, que deben adaptarse a los nuevos conocimientos y a los cambios en el comportamiento de los consumidores y demanda. Un ejemplo claro es que, del acuerdo con la Unión Europea, implementado en el 2013 no se esperaba que, en tan poco tiempo, el Reino Unido iba a solicitar su retiro de la Unión, lo que obligó a una negociación bilateral, que llegó a buen término y está pronta a implementarse. Es importante que, como país, tengamos la visión de articular esfuerzos para que los tratados de libre comercio puedan ser potenciados y se orienten a facilitar el comercio internacional que, finalmente, contribuye al mejoramiento económico y social de nuestros pueblos.

**Objetivo estratégico 1:** Capacitar transversalmente a todos los actores públicos y privados para el mejor aprovechamiento de los tratados de libre comercio

Uno de los problemas que se ve de manera transversal es que, si bien existen los tratados de libre comercio, no se ha profundizado en el conocimiento de estos, por los actores del comercio internacional. Por ello, el MICTU debe realizar capacitaciones, empezando por los mismos funcionarios encargados de políticas y de promoción comercial.

#### **Indicadores - Metas:**

- Capacitación del 100% del personal del MICTU que tenga relación con la promoción del comercio internacional, en el conocimiento y alcance de los tratados de libre comercio al 2022.
- Logro de que el 99% de nuestras exportaciones no tradicionales, se realicen a países con los cuales mantenemos acuerdos comerciales al 2025.

**Objetivo estratégico 2:** Focalizar esfuerzos para que los tratados de libre comercio no ratificados y en negociación, se implementen

El Perú viene negociando tratados de libre comercio de manera sostenida y hemos visto cómo nuestras exportaciones han sido impactadas positivamente con la implementación de estos. Entonces, es prioritario destinar recursos para que estas negociaciones lleguen a buen fin y podamos implementar los tratados pendientes a la brevedad posible.



### **Indicadores - Metas:**

- Entrada en vigor de los 4 tratados pendientes al 2022: Guatemala, Reino Unido, CPTPP y Brasil.
- Culminación de las negociaciones de 3 tratados prioritarios: India, Turquía y Alianza del Pacífico (con inclusión de nuevos miembros) e implementarlos a más tardar el 2025.

### **Objetivo estratégico 3: Adaptar las regulaciones locales a los tratados de libre comercio y OCDE**

Como apoyo al potenciamiento de los tratados de libre comercio, es fundamental que adaptemos nuestras regulaciones para que así, haya un mejor aprovechamiento de estos. Desde hace varios años, el Perú viene participando en diversos comités y foros en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organización internacional cuya misión es diseñar mejores políticas para una vida mejor. Este importante foro es un lugar de intercambio de buenas prácticas de políticas públicas, para que los países puedan ir adaptando las suyas con el objetivo de llevar mayor bienestar a sus ciudadanos. Consideramos que es prioritario continuar con una participación activa en la OCDE, fortaleciendo las capacidades y recursos que, hasta la fecha, se le ha asignado.

### **Indicadores - Metas:**

- Cumplimiento con los requisitos del programa País para ingresar a la OCDE a más tardar en el 2025.
- Articulación con las distintas entidades del Estado para conformar una Oficina OCDE-Perú en París en el 2022, liderada por un/a funcionario/a con rango de embajador, con el objetivo de coordinar las acciones necesarias para que la meta de ingreso a la OCDE se cumpla al 2025.
- Articulación con SENASA, DIGEMID y DIGESA para que nuestras regulaciones estén en conformidad con el 100% de tratados de libre comercio vigentes al 2025.

### **Estrategia Sectorial 2: Facilitar la atracción de la Inversión Extranjera Directa (IED)**

El Perú se ha orientado desde principios de la década de los 90's a promover la llegada de capitales extranjeros para, primero, mejorar los servicios en el país, y luego, para desarrollar grandes proyectos de inversión, necesarios para apoyar la dinámica de crecimiento económico del Perú.

Con la creación de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSION, se tuvo la iniciativa de concentrar en esta institución la oferta de proyectos públicos y/o privados para que inversionistas, tanto locales como extranjeros, pudieran participar en las licitaciones.

Sin embargo, la orientación a proyectos de gran envergadura desestimó el interés de promover al Perú como un destino para que empresas extranjeras evalúen implantarse y/o asociarse de alguna manera con empresas peruanas, siendo bastante limitada la IED en el Perú que incluye aportes efectuados al capital social de una empresa peruana, provenientes del exterior y canalizados a través del Sistema Financiero.

Recientemente, se ha creado la Dirección de Promoción de Inversiones Empresariales en PROMPERÚ, con la intención de establecer mecanismos para atraer Inversión Extranjera Directa. Esta iniciativa tiene que ser potenciada a través de acciones que se detallan a continuación.

### **Objetivo estratégico 1: Promover el desarrollo de zonas industriales para instalación de empresas extranjeras**

De la experiencia de otros países atrayendo empresas, un punto fundamental es que se les facilite lugares donde puedan implantarse. Estos lugares deben contar con todo lo necesario para que la empresa extranjera pueda funcionar rápidamente, por ejemplo, terrenos saneados con luz, agua y desagüe, vías de acceso e internet de alta velocidad.



### **Indicadores - Metas:**

- Identificación e implementación, en conjunto con las regiones, al menos, 3 zonas industriales destinadas a la IED para el 2022.
- Identificación e implementación, en conjunto con las regiones, otras 6 zonas industriales destinadas a la IED al 2025.

### **Objetivo estratégico 2: Adaptar el marco legal y tributario para motivar la IED**

El éxito que ha tenido el Perú convocando a grandes empresas extranjeras en las licitaciones de los grandes proyectos de infraestructura, ha sido, en parte, por contar con un marco legal y tributario atractivo y sólido. Por lo que, tomando esta experiencia positiva, proponemos adaptar este mismo marco a las necesidades de las empresas internacionales que con potencial para implantarse en el Perú.

### **Indicadores - Metas:**

- Nuevo marco legal y tributario que interese a empresas extranjeras a implantarse en Perú, tomando como base el marco actual de PROINVERSIÓN y en coordinación con el MEF y MINJUS al 2022.

### **Objetivo estratégico 3: Promover internacionalmente al Perú para atraer IED**

Este año 2020 se implementó la Dirección de Promoción de Inversiones Empresariales en PROMPERÚ con el objetivo de realizar acciones para atraer empresas. Sin embargo, aún no se cuenta con un marco regulatorio ni de políticas públicas que debe ser solucionado.

De este esfuerzo conjunto entre políticas públicas y estrategias promocionales, deben nacer las propuestas sectoriales completas para atraer a empresas a invertir en el Perú.

El Perú cuenta con Oficinas Comerciales en el Exterior (OCEX) que deben ser el motor de la promoción de IED en el ámbito geográfico de sus responsabilidades y complementar el esfuerzo a través de las misiones diplomáticas del Perú.

### **Indicadores - Metas:**

- Creación de la Dirección General de IED reportando al Viceministerio de Comercio Exterior en el 2021.
- Capacitación y provisión de herramientas necesarias al 100% de las Oficinas Comerciales en el Exterior (OCEX), a través de PROMPERÚ, órgano responsable de la promoción de IED en el exterior para una promoción efectiva al 2022.

### **Estrategia Sectorial 3: Facilitar los procedimientos y cadena logística**

Uno de los problemas que enfrentan nuestros exportadores son los sobrecostos que encuentran en el camino hacia la internacionalización.

El desarrollo de una infraestructura logística, responsabilidad compartida pública y privada; y que, se ha venido desarrollando con problemas en los últimos lustros, se encuentra con procedimientos que deben ser simplificados para facilitar el comercio internacional.

Es imprescindible hacer una evaluación integral del estado actual de nuestros principales puertos y aeropuertos del país, a fin de ver cuáles son las mejoras que requieren para incrementar nuestra competitividad y reducir sobrecostos. Para ello, se coordinará con el MTC y los concesionarios principales, para hacer un plan de mejoras de infraestructura y procedimientos.



## **Objetivo Sectorial: Mejorar la competitividad logística del país**

Ante la alta competencia y exigencias de los mercados internacionales, es necesario que el Perú esté a la vanguardia de los estándares internacionales, al menos con aquellos de sus pares de la Alianza del Pacífico en una primera etapa. Esto tiene que venir acompañado de una simplificación administrativa y digitalización de procesos relacionados a la exportación.

### **Indicadores - Metas:**

- Logro de, al menos, la marca de 3.0 en el Índice de Desempeño Logístico de Banco Mundial al 2025.
- Reducción de US\$ 300 a US\$ 100 los sobrecostos de exportación por contenedor al 2025.
- Obtención del 100% de digitalización en los procesos de exportación a través de la VUCE al 2023.

## **Estrategia Sectorial 4: Realizar promoción comercial en el exterior e internacionalización de empresas peruanas**

La promoción comercial del Perú es clave para continuar en la senda del crecimiento de nuestras exportaciones, la internacionalización de nuestras empresas y la atracción de inversión extranjera directa.

Esta responsabilidad recae en PROMPERÚ, que tiene a su cargo la elaboración de estrategias y acciones que deriven en un mejor desempeño exportador. PROMPERÚ tiene a su cargo las Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior (OCEX) que se encuentran ubicadas en los países con mayor potencial para nuestras exportaciones.

Sin embargo, otras instituciones del Estado también tienen inquietudes de promoción internacional que hacen que los esfuerzos se dupliquen y que, de cierta manera, se confunda a los *stakeholders* del comercio internacional. De manera que, es imprescindible que todas esas iniciativas, como Sierra y Selva Exportadora del MINAGRI, la Dirección de Promoción Económica de RREE y los mismos Gobiernos Regionales, dirijan sus esfuerzos y los canalicen hacia PROMPERÚ para tener una política y estrategias unitarias, así como fortalecer la imagen de nuestro país.

Como es de conocimiento, más del 62% de las empresas exportadoras la realizan MYPIMES, con un tremendo potencial para crecer y así potenciar el empleo y el bienestar de nuestras regiones. Por ello, es prioritario clarificar los canales para llevar a MYPIMES con inquietudes exportadoras hacia el mercado internacional con la preparación y capacitación adecuadas que aseguren, no solamente, un primer embarque, sino, una continuidad. De aquí la necesidad, también, de integrar al Viceministerio de Pymes, hoy en PRODUCE, al nuevo MICTU.

### **Objetivo Sectorial 1: Potenciar el desarrollo de pymes exportadoras**

Si bien el mercado nacional ha tenido un desarrollo importante de la demanda, es también cierto que nuestras PYMES, sobre todo aquellas relacionadas a la manufactura y servicios, requieren de mayor apoyo para que puedan internacionalizarse y permanecer en el tiempo como empresa exportadora.

### **Indicadores - Metas:**

- Incremento de 30% el número de empresas exportadoras al 2026.
- Reducción de 10% de la mortalidad de empresas exportadoras desde el 2022.
- Fortalecimiento de la Ruta Exportadora de PROMPERÚ para que el 80% de PYMES exportadoras hayan sido certificadas al 2025.
-



## **Objetivo Sectorial 2: Integrar de la cadena productiva a la oferta exportadora**

Existen varias iniciativas de diferentes sectores del Ejecutivo y de las regiones para promover, no solamente, el incremento de la productividad de las empresas sino, también, orientarlas hacia la exportación; por lo que, se hace necesaria una ruta clara y transversal para maximizar esfuerzos y evitar duplicidades y sobrecostos.

### **Indicador - Meta:**

- Articulación efectiva para que el 100% de las empresas de los sectores productivos de otros sectores que el MICTI (i.e. Agricultura, Pesca, Energía, Construcción) con motivaciones exportadoras, sean canalizadas a través del sector Comercio Exterior y Ruta Exportadora de PROMPERÚ al 2022.

## **Objetivo Sectorial 3: Potenciar la promoción en el exterior a través de PROMPERÚ y las Oficinas Comerciales en el Exterior**

PROMPERÚ, que es la institución responsable de promover al exterior las exportaciones, atraer turistas e inversión extranjera directa, ha desarrollado un importante conocimiento que ha contribuido al crecimiento de nuestras exportaciones y a la captación de turistas. Para potenciar esa contribución, es necesario adaptar la institución a los nuevos tiempos, incluyendo a las Oficinas Comerciales en el Exterior (OCEX).

### **Indicadores - Metas:**

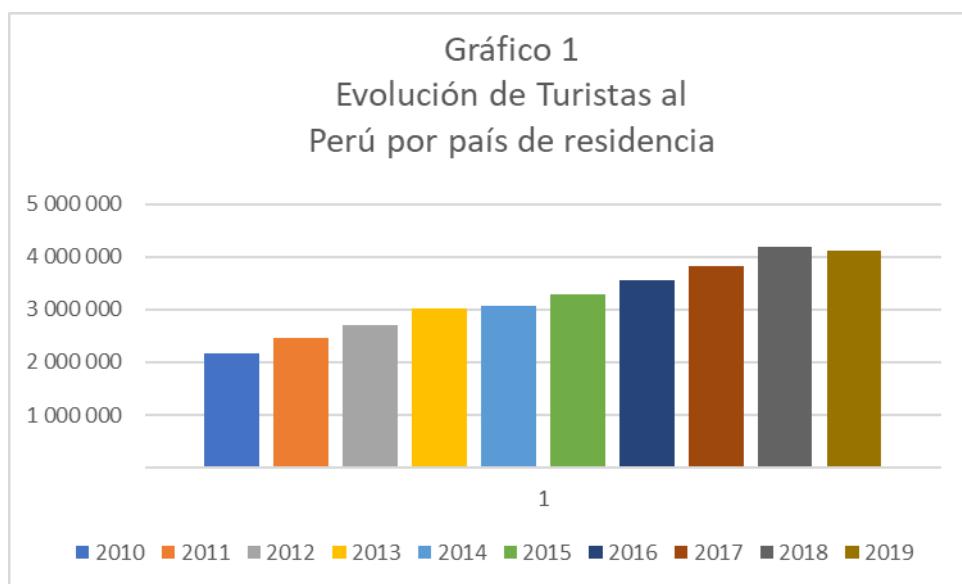
- Al 2022, PROMPERÚ contará con un nuevo ROF integral orientando la institución a la modernización y digitalización de procesos, así como un nuevo plan estratégico.
- Al 2022, las Oficinas Comerciales en el Exterior que forman parte integral de PROMPERÚ, será potenciadas para focalizar su ámbito de acción a los principales mercados internacionales.
- Al 2022, establecimiento de un mecanismo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, para capacitar a sus funcionarios en promoción comercial, para que actúen, en coordinación con las líneas maestras del MICTI, en aquellos mercados donde las OCEX no tengan ámbito de acción.
- Al 2021, clarificación con el resto de los ministerios, en especial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y aquellos con iniciativas exportadoras, las funciones del MICTI y PROMPERÚ para evitar duplicidad en las acciones.
- En el 2021, revisión integral del marco regulatorio y de desarrollo profesional de los Consejeros Económicos Comerciales incluyendo la eventualidad que puedan asumir funciones en el Perú de manera temporal.

## 8. Promoción del turismo

### o Diagnóstico

El sector turismo en el Perú es una fuente significativa de ingresos y de empleo. Según estimaciones de CANATUR y COMEX previas a la pandemia del Covid-19, el sector turismo emplea formalmente a 1,4 millones de personas, lo que representa un 12% de la PEA, más otras 800 mil personas en empleos de manera informal. Asimismo, el impacto económico es también significativo, ya que este sector generó US\$ 12 mil millones en sus dos vertientes: turismo receptivo (turistas extranjeros – US\$ 5,8 mil millones) y turismo interno (US\$ 6,2 mil millones), ambos representando cerca de un 4% del PBI.

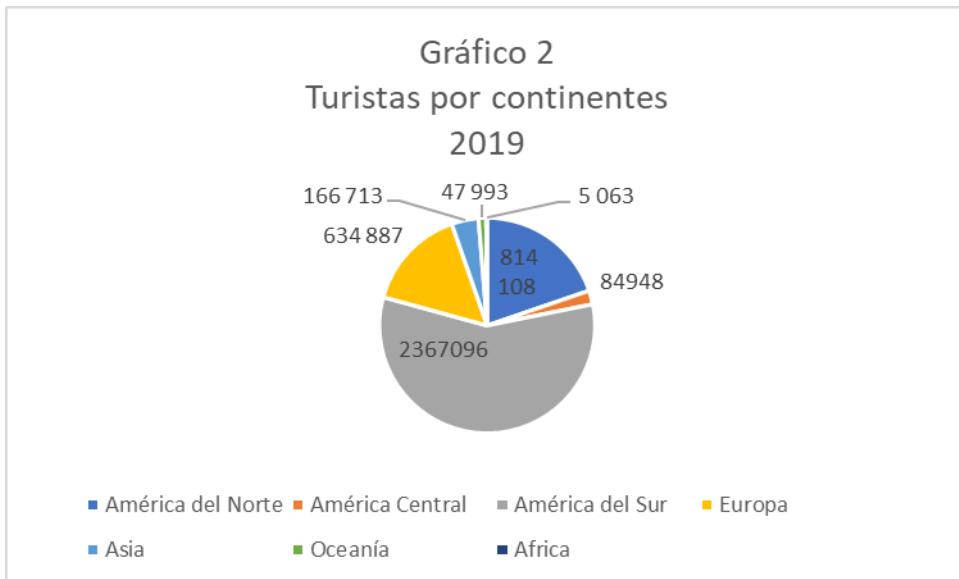
La llegada de turistas extranjeros ha venido incrementándose en los últimos lustros llegando a cifras alrededor de 4,2 millones de turistas extranjeros en los años 2018 y 2019, como se puede apreciar en el gráfico 1.



Fuente: INEI

Respecto al origen de los turistas, la mayor parte viene de América del Sur y especialmente de los países fronterizos. Sin embargo, hay que tomar estas cifras con cierta distancia ya que, para efectos de estadísticas, se considera como turista aquella persona que ha pernoctado al menos una noche en nuestro país.

El Gráfico 2 nos muestra los orígenes por continentes, luego de América del Sur, América del Norte y Europa son los más importantes y menor medida el Asia.



Fuente: INEI

Al inicio del gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski, se estableció la meta de duplicar el número de turistas de 3.5 millones del 2016 a 7 millones en el 2021, meta más que ambiciosa si se analizaba la tendencia de los últimos años y la limitada infraestructura receptiva del país empezando por el aeropuerto, cuya saturación no permite la principal característica para un crecimiento exponencial del turismo que es la conectividad internacional. Lamentablemente, nuestro aeropuerto internacional principal: Jorge Chávez del Callao, solamente cuenta con una pista y recién se ha iniciado la construcción de la segunda.

Por ello, la pregunta que se desprende: ¿Sería más conveniente para el país enfocar el esfuerzo a través de políticas de Estado y de la promoción en el exterior, a atraer turistas con mayor poder adquisitivo en vez que cantidad de turistas? De esa manera incrementamos el ingreso de divisas y por el otro lado, mantenemos un flujo adecuado de visitantes en nuestros sitios arqueológicos que requieren un cuidado especial; así también se cuida al medio ambiente, complementando ello con políticas claras de sostenibilidad como, por ejemplo, impulsar los buses híbridos, paneles solares, tratamiento de desechos sólidos y reciclaje, entre otros.

### 8.1. Objetivos estratégicos

**Objetivo estratégico general:** Lograr que el Turismo<sup>108</sup> sea una herramienta de generación de empleo y emprendimientos privados que, en armonía con el medio ambiente y el respeto de nuestro patrimonio cultural intrínseco y extrínseco, promueva además el orgullo de nuestra herencia, naturaleza y costumbres milenarias.

**Indicador - Meta General 1:** Recibir en el 2025 a 5 millones de turistas extranjeros.

**Indicador - Meta General 2:** Generar un impacto económico de 15 mil millones de dólares por Turismo receptivo e interno en el 2025.

<sup>108</sup> El conjunto de actividades que realizan las personas durante sus viajes a lugares distintos de su contexto habitual por un período inferior a un año, con propósitos de ocio, negocios y otros motivos. (Organización Mundial del Turismo)



## Estrategias Sectoriales

### Estrategia Sectorial 1: Alineación de la política de Turismo

Es una realidad que, nuestras instituciones del Estado aún carecen de una efectiva articulación en cuanto a políticas públicas se refiere, y el turismo no escapa a ello. Por ello, es prioritario que se entienda, a nivel transversal y vertical, que el sector Turismo es el órgano rector con la responsabilidad de coordinar con el Ejecutivo, las Regiones y los Gremios; así como el encargado de la promoción de destinos turísticos en el exterior a través de PROMPERÚ y sus Oficinas Comerciales en el Exterior (OCEX).

#### Objetivo estratégico 1: Alinear planes

El PENTUR es el plan maestro de turismo elaborado por MINCETUR, contiene los lineamientos generales de políticas del sector. Es imprescindible actualizarlo, especialmente, luego de la pandemia del Covid-19 y revisar que, los principales elementos estén alineados con las necesidades de las regiones, lo que, a su vez, debe estar plasmado en los planes regionales PERTUR.

También se ha constatado que el alineamiento debe trascender a otras instituciones del Ejecutivo, sobre todo cuando las políticas de Turismo se transforman en estrategias y acciones para efectos de promoción en el exterior, siendo PROMPERÚ la entidad responsable con el apoyo de nuestras misiones diplomáticas.

El PENTUR debe, entonces, servir de base para que PROMPERÚ pueda establecer estrategias y acciones para promover los destinos turísticos tanto a nivel nacional pero principalmente a nivel internacional.

#### Indicador – Meta:

- Formación del equipo PENTUR, a inicios de la gestión 2021, cuya función será la de adaptar el documento a la coyuntura actual e integrar los PERTUR de las 25 regiones a diciembre de 2021.

#### Objetivo estratégico 2: Fortalecer el sector Turismo en las Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior

Las Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior contribuyen a la expansión y promoción de nuestras exportaciones y destinos turísticos, que junto con la reciente incorporación del sector Inversión Extranjera Directa, componen los 3 ejes principales de sus responsabilidades. Es imprescindible fortalecer las OCEX para que tanto comercio, inversiones y turismo tengan el mismo nivel de importancia y presupuestos adecuados, así como es responsabilidad de PROMPERÚ, velar por que las estrategias y acciones estén alineadas al PENTUR.

#### Indicadores – Metas:

- 100% de Oficinas Comerciales en el Exterior contarán con al menos un Especialista en Turismo a diciembre 2021.
- El presupuesto de actividades de las OCEX en el exterior para turismo no será menor del 30% asignado por oficina a partir del 2022.
- Plan de promoción de destinos turísticos al exterior de PROMPERÚ alineado con PENTUR efectivo al 2022.



## **Estrategia Sectorial 2: Facilitación de la formación y formalización de la oferta turística.**

La informalidad de la economía en nuestro país también llega al sector Turismo. En el año 2018, el MINCETUR realizó un estudio cuantitativo sobre la informalidad en las ciudades de Cusco y Arequipa, que concentran un importante número de turistas, el cual arrojó cifras de alta informalidad en hoteles y servicios turísticos, llegando a 31.6% en el caso de agencias en el Cusco que no cuentan con RUC (19.6% en el caso de Arequipa). En el caso de hospedajes, las empresas sin RUC alcanzan 17.3% en Cusco y 20.6% en Arequipa; siendo las cifras alrededor del 40%, si tomamos en cuenta los establecimientos y empresas turísticas que no cuentan con licencia de funcionamiento.

Adicionalmente, la gran mayoría de hospedajes y empresas de servicios turísticos no se encuentran registrados en el sector Turismo; lo que impide, no solamente, la debida fiscalización, sino también, cualquier ayuda del sector para promover sus servicios en los destinos turísticos.

La pandemia del Covid-19 mostró la debilidad del Estado para poder asistir financieramente a las empresas y trabajadores de turismo que no están formalizados, lo cual debe ser una alarma para hacer de esta Estrategia Sectorial, una prioridad.

### **Objetivo estratégico 1: Formalización de los empleos en el sector Turismo.**

Uno de los puntos a mejorar en el Plan para la Formalización del Sector Turismo: si bien, es relativamente instructivo a nivel de empresas, requiere además de una revisión de los empleos relacionados al turismo ya que muchos de ellos no están debidamente formalizados ni estructurados curricularmente en instituciones educativas.

#### **Indicadores – Metas:**

- Solicitud a CENFOTUR de la revisión completa de las profesiones relacionadas al sector, en coordinación con MINEDU y emitir una recomendación a través del Plan de Formalización del Empleo del Sector Turismo 2022 – 2025, de formación profesional a implementarse de manera nacional y regional en las instituciones educativas y formativas que correspondan. El Plan será presentado en el 1er trimestre de 2022.
- Incentivo del registro de profesionales (personas naturales y jurídicas) de turismo en una plataforma digital del Viceministerio de Turismo para lograr que el 90% esté debidamente registrado hacia finales del 2023.
- Obtención de que el 80% del registro de profesionales de turismo (personas naturales y jurídicas) cuenten con RUC en el 2025.

## **Estrategia Sectorial 3: Diversificación de la oferta turística en turismo receptivo como interno.**

A pesar de que Perú cuenta con una oferta turística envidiable a través de sus milenarios restos arqueológicos y una diversidad natural que acoge gran parte de los climas del mundo, la llegada de turistas es relativamente baja si nos comparamos con Chile y Colombia. Perú recibió 4,2 millones en el 2019 mientras que Chile y Colombia nos superaron al sobrepasar cada uno, los 4,5 millones de turistas.

Por ello, diversificar la oferta turística peruana es prioritario para descentralizar la actividad económica de la que se deriva funciones como proteger sitios arqueológicos de alta demanda como el santuario de Machu Picchu.

### **Objetivo estratégico 1: Desarrollar clústeres turísticos.**

Es prioritario enfocar nuestro esfuerzo en redefinir las rutas turísticas con el objetivo de promocionarlas tanto internamente como al exterior, para así lograr una mejor inclusión del impacto económico del turismo en armonía con el medio ambiente. Los clústeres turísticos,



además de contener información promocional, sanitaria, ambiental y de acceso, deberá contener todos los servicios formales que ese clúster ofrece.

El Perú tiene la capacidad de ofrecer al turista experiencias diversas durante una única visita a nuestro país, confluendo los intereses por la arqueología, historia, naturaleza, gastronomía, aventura, turismo comunitario, balnearios, etc.; que incluso puede motivar al visitante de negocios, a ampliar su estadía para vivir alguna de estas experiencias.

En ese sentido, un subsector del turismo que se está desarrollando a nivel mundial, es el segmento RICE (Reuniones, Incentivos, Congresos y Eventos), que puede congregar grupos de varios cientos de personas, lo que debe motivar a mejorar nuestra infraestructura y sostenibilidad para atraer de manera efectiva a estos potenciales turistas.

#### **Indicadores – Metas:**

- Definición al 2022 al menos 1 clúster por cada región (incluye clústeres multirregionales) tomando como base las siguientes rutas y/o temáticas:
  - Rutas Gastronómicas
  - Rutas del Pisco
  - Rutas Amazónicas
  - Ruta Nor-Oriental (Moche – Kuelap)
  - Ruta Qhapaq Ñan
  - Ruta Inca (Machu Picchu – Choquequirao)
  - Rutas Avistamiento de Aves
  - Rutas Aventura
  - Rutas Naturaleza (i.e. Trekking, Cañón del Pato, Lago Titicaca)
  - Rutas de Playa
  - Ruta Tradicional
  - Turismo rural comunitario
- Reconocimiento de Perú como país turísticamente más diverso del mundo al 2025.

#### **Objetivo estratégico 2: Facilitar el acceso al turista y mejorar infraestructura**

Para lograr un incremento sostenido del turismo local e internacional, es necesario continuar y acelerar la infraestructura turística y el acceso a los destinos turísticos. Para ello, es imprescindible incentivar la inversión pública y privada que contribuya a poner en valor nuestros destinos y facilitar la llegada de turistas a nuestro país, regiones y sitios turísticos. El MINCETUR, a través del Plan COPESCO, tiene una unidad ejecutora especializada en proyectos de inversión pública relacionada al turismo.

Por último, tanto la seguridad sanitaria como la personal, son temas que deben trabajarse en colaboración con el MINSA y MININTER respectivamente para asegurar al turista, desde la oferta, que el Perú es un destino seguro.

#### **Indicadores – Metas:**

- Facilitación para la entrega total de la ampliación del Aeropuerto Jorge Chávez, en el 2024.
- Revisión de la viabilidad del aeropuerto de Chinchero y definirlo a finales de 2021.
- Revisión y mejora de entradas y salidas de los principales sitios arqueológicos, adaptándolas para mantener un flujo adecuado de personas hacia el 2023.
- Uniformización del sistema de señalética e información turística para el 2023.
- Facilitación del desarrollo de, al menos, 6 rutas aéreas internas trans-regionales sin que pasen por Lima al 2023.
- Conversión del aeropuerto de Pisco en un HUB internacional y local de líneas aéreas low-cost, incluyendo la conexión terrestre y/o aérea con Lima y provincias al 2023.



- Apoyo a la mejora de las instalaciones de los aeropuertos de las regiones del país para elevarlos a estándares internacionales hacia el 2025.
- Facilitación de un seguro médico del Estado, con el MINSA y ESSALUD para que todo turista extranjero tenga acceso gratuito a atención primaria desde el 2022.
- Reforzamiento, en coordinación con el MININTER, de la seguridad en los principales corredores turísticos desde el inicio de la gestión el 2022.

#### **Objetivo estratégico 3:** Desarrollar el segmento RICE

El desarrollo del segmento RICE es clave para la llegada de un mayor número de turistas de alto poder adquisitivo. Aunque la infraestructura para los eventos RICE que está concentrada en Lima, no permite grandes eventos de talla mundial. Asimismo, es imprescindible que se mejore los accesos planteados en el Objetivo Estratégico 2 de esta Estrategia Sectorial para motivar a que los Meeting Planners orienten sus eventos a nuestro país.

##### **Indicadores – Metas:**

- Potenciamiento del Centro de Convenciones de Lima para eventos RICE con un operador profesional de talla internacional para el 2022.
- Recinto ferial de talla mundial para el 2025.
- Facilitación para que los eventos RICE organizados desde el 2023, puedan promoverse con emisiones CO<sub>2</sub> cercanas a 0.

#### **Estrategia Sectorial 4: Desarrollo de una oferta turística sostenible y en armonía con las comunidades locales y medio ambiente.**

En la actualidad, ya es un requisito indispensable que, las ofertas turísticas estén en conformidad con lo que la demanda espera en términos de sostenibilidad e impacto del turismo en el medioambiente, y comunidades locales.

##### **Objetivo estratégico 1:** Integrar a las comunidades nativas al circuito turístico

El turista extranjero está cada vez más interesado en conocer las costumbres de las comunidades nativas a través de experiencias vivenciales, que no deben interferir, en la medida de lo posible, con las costumbres y medio social de las comunidades visitadas. Muchas ofertas turísticas ya incluyen en sus paquetes este tipo de visitas, que bien organizadas, benefician a la comunidad. Por ello, se debe insistir en la capacitación de las comunidades para recibir turistas y especializarlos en aquellas habilidades que destacan nuestra cultura y costumbres.

##### **Indicadores – Metas:**

- Inclusión de al menos una media jornada de turismo vivencial en comunidades nativas en el 75% de los paquetes turísticos de 7 días o más, al 2025.
- Reconocimiento de Perú como país líder en turismo comunitario de América Latina en el 2025.

##### **Objetivo estratégico 2:** Motivar la protección del medio ambiente

El MINCETUR debe ser el principal motivador para que, tanto los destinos turísticos, como las empresas que dan servicios turísticos sean conscientes de su impacto con el medio ambiente y puedan colaborar con acciones específicas a través de la inversión pública y privada. De esta manera, nuestras acciones estarán apoyando el posicionamiento de sostenibilidad, uno de los atributos principales de la oferta turística del Perú.



### **Indicadores – Metas:**

- Reducción de 25% en el impacto de CO2 en los principales destinos turísticos del país al 2025.
- Implementación de protocolos de bioseguridad en los 20 principales destinos turísticos del país para que cada uno obtenga el sello de SAFE TRAVEL hacia el 2023.
- Fomento, junto con el MTC, AMBIENTE y MINAM, del uso de energías renovables y renovación del parque automotor relacionado al turismo hacia vehículos de menores emisiones, para colaborar con la meta de reducción de 25% de CO2 al 2025.

## VI. REVOLUCIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL

La geografía del Perú es accidentada y, al margen de la centralización en Lima, la población se encuentra dispersa a lo largo y ancho de la costa, sierra y selva. Existen ciudades importantes como Iquitos que no están aún conectadas por tierra con el resto del país. La poca capacidad del Estado para dotarnos de infraestructura, y la ausencia de un mínimo de planificación territorial y urbana, mantienen al país poco integrado físicamente.

El gobierno de APP se concentrará en realizar los cambios institucionales necesarios para que el Estado, las Regiones y los Municipios trabajen de manera articulada en un desarrollo ordenado de nuestro territorio, impulsando a su vez las obras que sean necesarias para dar un gran salto cualitativo y cuantitativo en el quinquenio 2021 – 2026.

### 1. Ordenamiento territorial y planeamiento urbano

#### 1.1 Problemas identificados

Existen contradicciones para la aplicación de la normativa nacional de vivienda y desarrollo urbano (el Reglamento Nacional de Edificaciones, la ley y los reglamentos de Regulación de Habilitaciones Urbana y Edificaciones, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible y el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación) por una mala entendida percepción del alcance de la autonomía municipal. Esto retrasa, encarece y hace imprevisibles los proyectos habitacionales y urbanos.

Diferentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional y del INDECOPI han dejado en claro que las competencias en materia de desarrollo urbano, vivienda y construcción son compartidas entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales, y que las disposiciones e instrumentos de planificación y gestión de las municipalidades deben ser consistentes con las políticas nacionales relacionadas con dichas materias. Sin embargo, esto no ocurre en la realidad, en parte porque el Ministerio de Vivienda no ejerce su atribución dirimente y vinculante en caso de controversias.

La planificación territorial y sectorial es prácticamente inexistente en el país, por lo que la evaluación y priorización de inversiones -tanto públicas como privadas- no obedece a una lógica de desarrollo territorial y de articulación multisectorial y multiactor, sino a una cuantificación aislada de la rentabilidad de los proyectos. Esto influye de manera negativa en la política de protección del medio ambiente, aspecto de las políticas públicas que debe ir necesariamente de la mano con el ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Esfuerzos recientes que buscan acudir a la planificación como factor clave de las decisiones de inversión, como el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), siendo importantes, no son suficientes para priorizar y articular proyectos de inversión desde un enfoque territorial, por lo que se acercan más a una programación multianual de un número pequeño de proyectos, cuya ejecución tiene un mecanismo específico de monitoreo y seguimiento, pero dejando de lado la mayoría de intervenciones, en particular las que desarrollan gobiernos regionales y locales.

Por otro lado, no existe suficiente suelo urbano para el desarrollo de proyectos formales, por obsolescencia de planes urbanos. En principio, los planes urbanos de casi todas nuestras ciudades están completamente desactualizados – Lima aprobó su último plan en 1990 y debió ser reemplazado en el 2010 – y ni siquiera se implementan modificaciones parciales de sus instrumentos de gestión para regular sus áreas de expansión. En segundo término, los grandes propietarios de suelo en las periferias de las grandes ciudades peruanas son las comunidades campesinas -que están impedidas por ley de transferir sus tierras para usos urbanos- y el Estado, que tiene una actitud muy pasiva para defender sus predios y en algunos casos (como el de las Fuerzas Armadas) muestra una resistencia absurda a poner en el mercado terrenos subutilizados.

Evidentemente, estas restricciones solo rigen para el mercado formal, porque los traficantes y lotizadores informales pueden invadir, regularizar y vender con total impunidad. Las 68 mil hectáreas que, según GRADE, se incorporaron irregularmente a las áreas urbanas desde el 2001, explican el 93% del crecimiento

de la expansión de las 43 ciudades más grandes del país y han significado un ingreso no menor de 20 mil millones de soles a estas organizaciones delictivas.

## 1.2. Objetivos estratégicos

Para ordenar en la aplicación de procesos técnico-normativos por parte de las municipalidades y evitar que éstas impongan barreras burocráticas irrazonables o ilegales, el gobierno de APP se propone:

- Disponer que el nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Ordenamiento Territorial pueda emitir opiniones vinculantes sobre la aplicación de la normativa técnica y administrativa en caso de discrepancias entre un administrado y la autoridad municipal, y que se faculte a dicho Ministerio a denunciar ante el INDECOPÍ a aquellas autoridades municipales que impongan barreras burocráticas indebidas en trámites administrativos de construcción. Para alcanzar este objetivo se requiere:
  - La constitución de un Comité Técnico de alto nivel, integrado por expertos independientes y especializados que se hagan cargo de la emisión de opiniones vinculantes.
  - El establecimiento de un procedimiento administrativo para la emisión de estas opiniones vinculantes, que incluya plazos e instancias para recoger la opinión de las partes e incorporarse al TUPA del ministerio.
  - La formalización de la opinión vinculante a través de una resolución administrativa ministerial y no de una carta como es hasta el momento.
  - La concesión del carácter de precedente de obligatorio cumplimiento a la opinión vinculante, cuando así lo disponga el Comité Técnico de alto nivel, con el propósito de que se pueda aplicar lo resuelto en casos similares sin necesidad de solicitarla.
  - La difusión obligatoria de la resolución que contenga una opinión vinculante, en los medios oficiales del Estado y directamente a las municipalidades y colegios profesionales.
  - La verificación, por parte del Ministerio, del cumplimiento de lo dispuesto en sus resoluciones y la interposición de denuncias de oficio ante INDECOPÍ en caso de que los funcionarios responsables no las hubieran implementado.
  - La actualización periódica del Reglamento Nacional de Edificaciones, del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, de las normas reglamentarias de la Ley de Regulación de Habilitación Urbana y de Edificación y de las demás normas nacionales sobre la materia, a partir de lo resuelto en estas opiniones vinculantes.
- Establecer un Comité de coordinación y compatibilización de las normas técnicas y administrativas de las entidades no municipales que participan en los procedimientos que rigen las habilitaciones urbanas y las edificaciones, entre ellas, los Registros Públicos, la Empresas Prestadoras de Servicios Públicos, el Instituto Nacional de Defensa Civil y el Ministerio de Cultura, principalmente. Este mecanismo deberá ser liderado por el Ministerio de Vivienda.
- Modificar la Ley de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, Ley N° 29090 para evitar que se emplee el mecanismo de Habilitación Urbana de oficio como una forma perversa de formalizar ocupaciones informales sin pagar multas ni redimir aportes de habilitación urbana.
- Igualmente, se debe modificar la Ley para restituir al Colegio de Arquitectos del Perú y al Colegio de Ingenieros del Perú la responsabilidad de seleccionar, capacitar y fiscalizar la labor de los Revisores Urbanos, e inspectores municipales de obras.
- Constituir un Sistema Nacional de Información Urbana que automatice los trámites para la obtención de permisos de construcción, que estará a cargo del Ministerio de Vivienda, con el apoyo de los colegios de arquitectos y de ingenieros.

De esta manera, el Ministerio de Vivienda podría efectuar un control integral de los trámites de licencia desarrollados en todas las municipalidades del país que podrán “colgarse” de esta plataforma para optimizar sus propios procesos.

Se necesita modificar la ley de creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico–CEPLAN que permita establecer un nuevo modelo de organización del territorio nacional, a partir de la formulación de planes macro-regionales y la gestión coordinada de los mega-proyectos de impacto macro-regional, del

desarrollo de las cuencas y de los corredores económicos, las intervenciones para mitigar riesgos por fenómenos naturales o antrópicos.

De esta manera, no solo se gana escala y coordinación en la implementación de planes y proyectos, sino que se pueden establecer prioridades de inversión, reduciendo sensiblemente la discrecionalidad con que cuentan actualmente las autoridades para decidir el destino de los recursos del Estado. Además, se corrigen las debilidades que tiene el actual modelo de regionalización y descentralización, sin quitarle competencias a los gobiernos sub-nacionales.

Con tales propósitos, la reforma de la ley del CEPLAN deberá:

- Constituir seis Entidades Autónomas de Planeamiento Territorial, una correspondiente a la Capital de la República y las otras cinco a partir de las Mancomunidades Regionales ya conformadas o de alguna otra propuesta de macro-regionalización. Teniendo en cuenta que la Capital de la República ha superado los límites de la provincia de Lima, para fines de esta Ley, se creará una jurisdicción de planeamiento territorial para la Capital que estará conformada por las áreas conurbadas de las provincias de Lima, Callao, Huarochirí, Canta, Cañete y Huaral.
- Establecer que, sin perjuicio de la autonomía de estas entidades para formular sus planes y propuestas de desarrollo, éstas dependerán funcionalmente del CEPLAN que fijará los lineamientos nacionales de desarrollo que deberán ser obligatoriamente incorporados a los planes macro-regionales; velará por la consistencia y complementariedad de estos planes; evaluará su cumplimiento mediante indicadores de desempeño y los integrará en una estrategia nacional de desarrollo.
- Fortalecer técnica, económica e institucionalmente al CEPLAN para que pueda cumplir eficientemente con esta atribución, será necesario. En particular, es conveniente que el Consejo Directivo de la entidad cuente con representantes de entidades representativas de la sociedad civil, lo que permitirá adquirir una visión integral de los desafíos a enfrentar y así definir mejor las alternativas de solución, además de darle una garantía de continuidad a las políticas e intervenciones, cuyos plazos de ejecución pueden exceder los períodos gubernamentales.
- Disponer que cada Entidad Autónoma esté a cargo de un Consejo Directivo, integrado por los gobernadores regionales (alcaldes provinciales en el caso de la Capital de la República) y representantes del Gobierno Central (del CEPLAN y de Ministerios específicos que podrán diferir en cada macro-región según su vocación productiva). Los instrumentos de planificación y gestión aprobados por estas entidades serán de obligatorio cumplimiento para las autoridades regionales y municipales, que mantendrán las competencias asignadas por el marco legal de la descentralización.
- En el caso de la Capital de la República, la Entidad Autónoma se encargará de formular los planes urbanos, del planeamiento del sistema vial y de transporte (incluidas la red del Metro y la del Metropolitano), de la coordinación con los programas de inversión en servicios públicos de agua y desagüe, de la gestión de las áreas estratégicas de desarrollo urbano como la Costa Verde, las riberas de los ríos y el antiguo eje industrial de Lima y Callao, así como el diseño y ejecución de los mega-proyectos urbanos como parques industriales o tecnológicos, centros de convenciones, distritos financieros, entre otros.
- Establecer que el Gobierno Nacional otorgue recursos económicos para el funcionamiento de estas Entidades Técnicas, que se repagará con pequeñas tasas aplicables a los proyectos de desarrollo que se ejecuten en la respectiva Macro-Región. Cada entidad contará con un pequeño equipo profesional de alto nivel y contratará a consultores externos los diferentes instrumentos de planificación y gestión mediante concursos públicos organizados por los colegios de arquitectos e ingenieros.

- Implementar planes urbanos y desarrollo económico para la construcción de nuevas ciudades, en zonas de influencia de megaproyectos agro-industriales, mineros o energéticos, así como para las localidades que conforman Ejes de Desarrollo Territorial, como el integrado por las ciudades de Huacho-Lima-Ica (a raíz del proyectado Tren de Cercanías), el Corredor Minero (Apurímac, Cusco, Arequipa) o el que se constituirá en el Valle del Urubamba como consecuencia de la construcción del Aeropuerto de Chinchero.
- Los planes para nuevas ciudades se pondrán en marcha antes que los mega-proyectos con la finalidad de que recojan las expectativas de las poblaciones involucradas; que ayuden a alcanzar el consenso social en relación a los megaproyectos y que permitan una adecuada priorización de inversiones públicas y privadas.
- Los recursos económicos para la ejecución de estos planes serán incorporados al presupuesto de inversión del megaproyecto, y asumido por la empresa a cargo de éste o por el Estado, dependiendo de las condiciones establecidas en los contratos de operación, concesión o de asociación público-privada.
- Disponer que sea a partir de este nuevo marco de planificación económica, social, ambiental y territorial que se formulen el Plan Nacional de Infraestructura que establezca los lineamientos nacionales de desarrollo territorial, identifique y priorice las principales necesidades a satisfacer, defina los mecanismos para gestionar las infraestructuras, determine las fuentes de financiamiento y los medios para repagar las inversiones, y establezca indicadores para la medición del desempeño de los diferentes componentes del Plan.

Para el financiamiento y sostenibilidad de las infraestructuras es necesario que el Plan favorezca la legitimación del cobro de tarifas y peajes, para lo cual es necesario implementar un sistema de subsidios directos y explícitos a aquellas familias o usuarios que no puedan pagar las nuevas tarifas. Esto también favorecerá la reducción del riesgo de corrupción en la asignación de recursos estatales.

Se requiere un marco legislativo nacional (Ley de Desarrollo Urbano y Gestión de Suelo) que promueva la planificación urbana sostenible y una gestión de suelo que favorezcan el crecimiento orgánico de las ciudades y su articulación con el territorio, así como la generación de una oferta formal de vivienda y equipamiento urbano.

Es imprescindible evitar que la expansión de los centros urbanos se sostenga sobre la invasión y el tráfico de tierras, y que la construcción informal y no la densificación ordenada sea el vehículo de consolidación o recuperación en las zonas urbanas ya ocupadas. Además, deberá fortalecer la vocación económica de las ciudades y promover la creación de un sistema jerarquizado de ciudades y la articulación sostenible de actividades productivas en el territorio.

Por último, esta ley deberá fijar con claridad las competencias de los gobiernos sub-nacionales y del gobierno central sobre desarrollo urbano, procurando una articulación entre las políticas nacionales de vivienda y desarrollo urbano y las regulaciones que efectúan las municipalidades en sus respectivas circunscripciones.

- Asegurar la formulación y actualización de planes urbanos en todas las ciudades del país, para lo cual el Ministerio de Vivienda deberá constituir: (i) una visión y un conjunto de lineamientos estratégicos de desarrollo territorial, que incluyan el empleo de nuevos instrumentos de gestión; (ii) un programa de financiamiento para la ejecución y actualización de los planes; (iii) un sistema de evaluación de la ejecución de los planes, incluyendo indicadores en la mejora de competitividad y de la inclusión.
- Promover el desarrollo un Sistema de Información Catastral Urbana, también con financiamiento del gobierno central, para favorecer la toma de decisiones tanto de los actores públicos como privados.
- Crear una entidad pública de gestión de suelo, que identifique e incorpore a los terrenos estatales y de las comunidades campesinas al mercado formal de suelo, invierta en la habilitación urbana de dichos predios, disponga su transferencia a promotores privados para el desarrollo de proyectos urbanos integrales y gestione las plusvalías urbanas derivadas de las inversiones que desarrolle.
- Impulsar la ejecución de proyectos urbanos integrales, que incluyan preferentemente componentes de vivienda social, sobre terrenos privados disponibles, localizados tanto en

zonas consolidadas como de expansión. Existen diferentes experiencias de este tipo en países cercanos como Brasil, Chile, Colombia o México. Para ello se requiere contar con mecanismos innovadores de gestión inmobiliaria, facilitación y simplificación administrativa.

- Desarrollar programas de revitalización de centros históricos y de barrios antiguos de la ciudad que busquen la puesta en valor de inmuebles monumentales priorizando los usos contemporáneos que aseguren su sostenibilidad, la desregularización de predios inhabitables, la incorporación de residentes de ingresos medios en edificios reciclados o construidos sobre vacíos urbanos y la recuperación o creación de espacios públicos.
- Establecer incentivos para la “zonificación verde”, que considere la localización de actividades urbanas en zonas que se deseen preservar siempre que los operadores de tales actividades se comprometan a reservar y mantener una proporción apreciable de dichas áreas como espacios públicos verdes.

### 1.3. Indicadores y Metas

Indicadores	2021-2026
Inversión requerida para el funcionamiento del Comité Técnico de alto nivel en el Ministerio de Vivienda para la implementación de opiniones vinculantes	5 millones de soles
Plazo para constituir el Comité Técnico de alto nivel para la implementación de opiniones vinculantes	60 días* calendario
Plazo para constituir el Comité interinstitucional de coordinación de las normas técnicas y administrativas	60 días* calendario
Plazo para la formulación del proyecto de modificación de la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificación	90 días* calendario
Inversión requerida para la implementación de la primera etapa del Sistema Nacional de Información Urbana para automatización de licencias	50 millones de soles
Plazo para la implementación de la primera etapa del sistema nacional de información urbana.	900 días*
Días promedio de trámite municipal para una licencia de construcción	55.1
Incremento de la inversión inmobiliaria entre el 2024 y el 2026	1000 millones de soles
Plazo para la formular y consensuar el proyecto de Ley que modifique la Ley de creación de CEPLAN y defina la demarcación de las macroregiones	360 días*
Plazo para la creación y puesta en marcha de las entidades autónomas de Planeamiento Territorial.	540 días*
Plazo para la formular y consensuar el proyecto de Ley de Desarrollo Urbano y Suelo	180 días*
Plazo para la creación y puesta en marcha de la entidad pública de suelo	240 días*

Nota: (\*) Contando desde el cambio de mando presidencial

## 2. Impulso a la infraestructura

- Diagnóstico general

### Brecha, calidad y mala gestión

Uno de los problemas más álgidos de la gestión pública de los últimos quinquenios ha sido el progresivo deterioro de la capacidad del Estado para impulsar la inversión pública en infraestructura para los servicios públicos y para convocar y facilitar la inversión privada para los mismos fines. De acuerdo con los cálculos teóricos más recientes, la brecha de infraestructura en el Perú está acercándose a los 300,000 millones de soles<sup>109</sup>. Adicionalmente, la calidad de la infraestructura en el Perú es de las peores de América Latina. De acuerdo al Índice del WEF para 2019, el Perú se encontraba solo por encima de Paraguay, Bolivia y Venezuela con un índice de 62.3, contra 76.3 de Chile y 72.4 de México<sup>110</sup>.

**Brecha de infraestructura – Perú 2019 – 2038**  
(miles de millones de dólares)

SECTORES	LARGO PLAZO
AGUA	24.8
IRRIGACION	4.4
TELECOMUNICACIONES	37.7
SALUD	17.6
SANEAMIENTO	40.9
TRANSPORTES	121.4
EDUCACION	30.9
ELECTRICIDAD	2.2
<b>TOTAL</b>	<b>279.9</b>

Fuente: BID

En general, hasta la redacción por el MEF del Plan Nacional para la Competitividad (2109), el Estado peruano no disponía ni siquiera de un intento de planificación. No obstante, dicho plan se ha quedado en un documento inaplicable, en gran parte debido a la pandemia y a la inestabilidad política del periodo 2019 – 2020, en parte a la ineficiencia de la gestión pública de las instituciones concernidas. A la ausencia de planificación se suman dos grandes conjuntos de problemas: la inviabilidad del actual sistema de inversión pública y el colapso del sistema de promoción de las inversiones público – privadas.

### 2.1. Objetivos estratégicos

#### Objetivos generales

El gobierno de APP se propone hacer cambios significativos en la Legislación y en la gestión de la inversión en infraestructura para los servicios públicos. El principio fundamental es considerar claramente como objetivo el lograr prestaciones de mayor alcance y calidad para todos los peruanos. En ese sentido:

- La creación del Ministerio de Obras Públicas (MOC) permitirá, entre otras cosas, agilizar los procesos de inversión que muchas veces tardan años entre la formulación de la idea de proyecto y el inicio de las obras.
- Se priorizarán las obras por APP y en algunos casos como en salud, se innovará con contratos *take-or-pay* (contratos que miden el cumplimiento de la APP por la calidad y cantidad del servicio prestado, más que por el detalle de la infraestructura utilizada).
- La contratación de servicios de gestión de proyectos (PMO por sus siglas en inglés) será la norma más que la excepción para proyectos de envergadura.

<sup>109</sup> Ver el estudio hecho por el BID por José Luis Bonifaz, Roberto Urrunaga, Julio Aguirre y Paulo Quequezana, "Brecha de Infraestructura en el Perú. Estimación de la brecha de infraestructura de largo plazo 2019 – 2038.

<sup>110</sup> Ver el Informe de Competitividad del Consejo Privado de Competitividad 2020 que utilizamos en parte de esta sección.

- A nivel Municipal se innovará incentivando la contratación de Entidades Técnicas certificadas que actuarán como PMO para obras de pequeña envergadura.
- Los Gobiernos Regionales tendrán Oficinas de Inversión de alto nivel con presencia de equipos profesionales de Proinversión.
- Se establecerá como norma el “empaquetamiento” de proyectos a nivel distrital, provincial, regional y macroregional, por tipo de proyecto y también por territorio.
- La ejecución de obras por impuestos será coordinada por una Mesa Técnica especial público-privada liderada por el MOP, a fin de que se coordinen prioridades y se incrementen los niveles de ejecución de los presupuestos asignados.
- Mientras no se aprueba la nueva Ley de Contrataciones, se continuará con los Acuerdos Gobierno a Gobierno y se corregirán detalles normativos.

En cuanto a las prioridades de inversión, se tiene previsto ejecutar dos conjuntos de proyectos:

- a. En el corto plazo se impulsará todos proyectos contemplados en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (MEF, 2019). Estos proyectos suman 100,000 millones de soles.

### Proyectos priorizados por el Plan Nacional de Infraestructura a Ejecutar

Nombre de proyecto	Monto de inversión	Tipo de Proyecto
<b>Total Agricultura</b>	<b>5,648</b>	
Chavimochic (Tercera Etapa)	3,149	Proyecto APP
Majes Siguas (Segunda Etapa)	2,019	Proyecto APP
Mejoramiento y ampliación de la provisión de agua para desarrollo agrícola en el valle de Tacna-Vilavilani II	313	Obra pública
Ampliación de la presa Ancascocha y afianzamiento del valle de Yauca (Ayacucho y Arequipa)	167	Obra pública
<b>Total Agua</b>	<b>4,293</b>	
Obras de cabecera y conducción para el abastecimiento de agua potable para Lima	2,513	Proyecto APP
Mejoramiento y ampliación de los servicios de agua potable y alcantarillado en las ciudades de Puno, Juliaca y Pucallpa	1,780	Obra pública
<b>Total Energía</b>	<b>5,425</b>	
Central Hidroeléctrica San Gabán III	1,445	Proyecto PA
Enlace 500 kilovoltios Mantaro - Nueva Yanango - Carapongo	875	Proyecto APP
Masificación del Uso de Gas Natural - Distribución de Gas Natural por Red de Ductos en las Regiones de Apurímac, Ayacu	779	Proyecto APP
Distribución de gas natural por Red de ductos en la Región Piura	759	Proyecto PA
Resto	1,567	
<b>Total Saneamiento</b>	<b>1,154</b>	
PTAR Titicaca	863	Proyecto APP
Planta de tratamiento de aguas residuales y emisario submarino La Chira-PTAR La Chira	174	Proyecto APP
Ampliación y mejoramiento de la gestión Integral de residuos sólidos en la ciudad de Puno, Juliaca y ciudades en la Prov	95	Obra pública
Mejoramiento y ampliación de la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en la ciudad de Tumbes y Provincia de	21	Obra pública
<b>Total Telecomunicaciones</b>	<b>2,192</b>	
Terminal portuario General San Martín –Pisco	835	Proyecto APP
Instalación de Banda Ancha para la conectividad integral y Desarrollo Social de la región Cajamarca	330	Obra pública
Instalación de Banda Ancha para la conectividad integral y Desarrollo Social de la región La Libertad	304	Proyecto PA
Instalación de Banda Ancha para la conectividad integral y Desarrollo Social de la región Amazonas	270	Proyecto PA
Resto	454	
<b>Total Transporte</b>	<b>80,485</b>	
Línea 2 y Ramal Av. Faucett-Av. Gambeta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao	17,105	Proyecto APP
Línea 3 Red básica del metro de Lima, provincia de Lima, departamento de Lima	12,373	Obra pública
Longitudinal de la Sierra Tramo 4: Huancayo-Ayacucho-Andahuaylas - Pte. Sahuínto y dv. pisco - Ayacucho	9,862	Proyecto APP
Construcción del anillo vial periférico de la ciudad de Lima y Callao	6,772	Proyecto APP
Resto	34,373	
<b>Total Cartera</b>	<b>99,196</b>	

Fuente: MEF 2019 – Elaboración equipo de Plan de Gobierno APP.

- b. En el mediano plazo, pero iniciando estudios y gestiones desde los primeros días de gobierno, se plantea un paquete de proyectos de US\$ 100,000 millones para cinco años.

#### Proyectos prioritarios para el gobierno de APP

Obra	Descripción	Plazo	Inversión aproximada (US\$ millones)	Modalidad
El Tren de la Esperanza	Tren Bala Tumbes - Tacna	2021 - 2031	10,000	GG
Nueva Carretera Central	Junin – Pasco -Ucayali vía Oyón	2021 – 2026	5,000	GG
Programa Nacional de Establecimientos de Salud	44 proyectos de Hospitales y Centros de Salud	2021 – 2026	1,000	GG
Centros de atención primaria	600 centros en paquetes regionales	2021 - 2026	6,000	PMO - APP - OXI
Programa Nacional de Mejoramiento de Infraestructura Educativa	75 Colegios de excelencia (Modalidad Gobierno a Gobierno)	2021 – 2026	900	GG
Unidades escolares inicial-primaria-secundaria	2,000 obras de mejoramiento		6,000	PMO - OXI
Ciudad Bicentenario	Contempla un área de residencias para 115,000 habitantes, una zona forestal de 2,000 has y el Hospital más grande del Perú.	2021 - 2026	3,000	GG
Megaobras de agua y saneamiento	24 Proyectos de Saneamiento	2021-2025	2,500	GG - APP
Obras pequeñas y medianas de agua y desagüe	1,000 obras a nivel nacional	2021 - 2026	2,500	APP - OXI - PMO
Proyecto Nacional de Afianzamiento Hídrico para la adaptación al cambio climático	Consiste en la construcción de 50 represas y obras de cabecera de cuenca a nivel nacional	2021-2025	15,000	APP
Paquetes de obras de tratamiento de residuos sólidos	100 proyectos a nivel provincial	2021 - 2026	2,000	GG - APP - OXI
Megapuerto Internacional del Pacífico	10 terminales portuarios marítimos, construcción de 1 puente y túnel subterráneo	2021 - 2030	12,365	APP
Megaproyecto Ferroviario Bioceánico Amazónico Perú - Brasil	Une el puerto de Santos (Brasil) con el puerto de Bayóvar - Piura (Perú)	2021 - 2030	12,000	APP
Paquete de proyectos de metros y tranvías	Promover sistema de metros y tranvías a nivel nacional	2021 - 2036	20,000	GG
<b>TOTAL</b>			<b>98,265</b>	

## 2.2. Planeamiento de la inversión en infraestructura

### 2.2.1 Problemas identificados

Más allá de la norma de contratación, los mecanismos de priorización y gestión de infraestructuras, equipamientos y edificaciones públicas es obsoleto, no utiliza las herramientas tecnológicas disponibles ni está preparado para el volumen de obras que ejecuta el Estado. No se efectúa un seguimiento de las infraestructuras y edificaciones durante todo su ciclo de vida, desde las etapas iniciales de diseño hasta el fin de su operación. En razón de ello, muchas de estas no llegan a cumplir toda su vida útil, por deficiencias en los procesos de selección y ejecución y por falta de mantenimiento.

Los diversos mecanismos implementados para el seguimiento y control adolecen de las mismas limitaciones, lo que muchas veces termina agravándolas. Es lo que viene ocurriendo con el control concurrente que ejerce desde hace algunos años la Contraloría General de la República. Se trata de una excelente idea pero que debido a que su realización se sustenta sobre herramientas convencionales, no llega a cumplir cabal ni oportunamente su función. Como consecuencia de ello, no puede combatirse la corrupción ni la inefficiencia de la gestión pública de activos.

## 2.2.2 Objetivos estratégicos

Se requiere un nuevo modelo de priorización, gestión y control de proyectos estatales, para lo cual es indispensable:

- a) Impulsar la innovación tecnológica en la gestión de proyectos públicos de infraestructura y edificación, a través de la introducción progresiva de la metodología BIM para proyectos grandes y medianos, y de una plataforma para el control y seguimiento de obras de pequeña dimensión. El empleo del BIM en la contratación pública ya ha sido incorporado en la normativa de contratación pública a través del Decreto Legislativo N° 1444, pero es necesario desarrollar un Plan de implementación de corto, mediano y largo plazo. En ese sentido, será necesario diseñar nuevos contratos (basándose en los formatos NEC, FIDIC o similares), optimizar los mecanismos de solución de controversias (el *dispute board* se facilita notablemente, por ejemplo), facilitar y coordinar las tareas de supervisión y control de obra (incluyendo las que realiza la Contraloría General de la República, bajo la modalidad de control concurrente) e implementar procedimientos que garanticen una adecuada operación y mantenimiento de las edificaciones e infraestructuras en todo su ciclo de vida. En cuanto a las obras pequeñas, debe procurarse cuando menos el registro de la ejecución de los proyectos y no solo de la fase de contratación.
- b) Modificar los procedimientos y el alcance de la metodología de evaluación de las inversiones públicas poniendo énfasis especial en la etapa de operación, y no en la de preinversión como ocurre actualmente. Esto permitiría ahorrar tiempo en los procesos previos a la licitación y sobre todo otorgaría al Estado mejores indicadores de rentabilidad y eficiencia de los proyectos, contribuyendo a un afinamiento continuo de los criterios de evaluación.
- c) Priorizar proyectos de infraestructura y edificación públicas a partir del mayor impacto territorial que genera y no del mayor monto de inversión. Muchos proyectos de infraestructura no alcanzan sus objetivos porque no se ejecutan oportunamente proyectos complementarios. Esto permitiría incluso “empaquetar” proyectos para una contratación conjunta de las obras.
- d) Reducir el número de ejecutores de obras públicas, mediante un sistema de acreditación de competencias, para evitar la dispersión de inversiones y mejorar la calidad del diseño, ejecución y control de los proyectos. La contratación y ejecución de proyectos deberá estar a cargo únicamente de entidades del gobierno central previamente acreditadas, los gobiernos regionales (26), las municipalidades provinciales de las 40 ciudades más pobladas del país, y un número limitado de distritos. Todos ellos deberán contar con equipos técnicos suficientes para la gestión de los proyectos.

El resto de entidades subnacionales encargará los procesos de preinversión y contratación solo a aquellas que tengan acreditación, cumpliendo el principio de subsidiariedad. Cada entidad retendrá su presupuesto, priorizará las inversiones que se efectúen con sus recursos, designará un representante en el respectivo Comité de Selección y se encargará de la operación y el mantenimiento de las infraestructuras, idealmente bajo la figura de empresas comunales o núcleos ejecutores, tareas que serán supervisadas por la entidad que llevó adelante el proceso de selección.

## 2.2.3 Indicadores - metas

Indicadores	2021-2026
Plazo para la constitución de un Comité Público Privado para la formulación e implementación del nuevo modelo de priorización gestión y control de proyectos estatales	30 días*
Plazo para la formulación y aprobación del nuevo modelo de priorización, gestión y control de proyectos estatales	180 días*
Plazo para la implementación de la primera etapa del nuevo modelo de priorización, gestión y control de proyectos estatales	240 días*
Reducción esperada del plazo de ejecución de obras, al año de implementar el plan	10%
Reducción del impacto de la corrupción en la gestión de proyectos públicos, al año de implementar el plan	30%

Plazo para la formulación de un proyecto de Ley que modifique la Ley de creación del SENCICO	90 días*
Plazo para la formulación de la política de investigación e innovación en el sector construcción	180 días*
Inversión en investigación e innovación en la actividad constructora, en los cuatro años posteriores a la aprobación del plan	Promedio por año: S/ 150 millones de soles
% de la inversión en investigación e innovación que se financia con recursos del SENCICO	70%

Nota: (\*) Contando desde el cambio de mando presidencial

## 2.3 Inversión pública

### 2.3.1 Problemas identificados

La normativa de contratación pública es obsoleta, “iguala para abajo” (no valora la innovación ni la calidad técnica de las propuestas ni evalúa el desempeño en toda la vida útil de los proyectos), fomentando que las obras se adjudiquen por debajo del costo aprobado por los Expedientes Técnicos. La legislación actual incentiva que las obras de mantenimiento, por ejemplo, se liciten al 80% de su valor real, mientras que las nuevas obras se liciten al 90%. De manera errada, los gobernantes han considerado este “ahorro” como algo favorable, cuando en realidad están fomentando la informalidad y castigando la calidad de las obras, amen de perjudicar a las pequeñas contratistas.

Los sucesivos gobiernos han intentado varias alternativas de solución. Primero, modificando constantemente la norma de contratación. Luego, recurriendo a entidades internacionales, como UNOPS o la OIM. Después, a través de la convocatoria al sector privado vía el mecanismo de obras por impuestos. Más recientemente, la suscripción de convenios Gobierno a Gobierno o empaquetar obras a través de “proyectos especiales”.

Ninguna de estas soluciones se puede generalizar debido a la complejidad y variedad de infraestructuras y edificaciones a construir, y todas -excepto la primera, obviamente- implican la exoneración del marco normativo nacional de contratación pública. Es evidente que una solución sostenible es la modificación radical de este último.

Las normas de contratación pública otorgan un alto nivel de discrecionalidad a los funcionarios encargados de liderar los procesos de adjudicación y ejecución de obras, pero la precariedad de la situación laboral que impera en el Estado hace que los funcionarios honestos se cohíban de tomarlas -de allí la recurrencia de acudir a arbitrajes-, los corruptos encuentren en el amplio margen para decidir un incentivo para cometer delitos y los profesionales calificados no tengan interés en ingresar al servicio público.

### 2.3.2. Objetivos estratégicos

Se propone la adopción de mecanismos de contratación más eficientes y transparentes. Es necesario comprender que la contratación de obras es apenas una etapa del proceso de gestión de infraestructuras y edificaciones estatales, por lo que los criterios para la selección de contratistas tanto como para la evaluación de propuestas técnicas y económicas, deben sustentarse en el desempeño de las infraestructuras y edificaciones a lo largo de toda su vida útil.

En el corto plazo es necesario maximizar el uso de los dos mecanismos de contratación y gestión de obras ya utilizadas y consideradas en el Plan del MEF, a saber:

- La contratación de empresas especializadas en la gestión de proyectos (PMO), que ya está considerada en la normativa. De esta manera la licitación de las obras y la supervisión de las mismas se realizará por el Ministerio de Obras Públicas.
- La ejecución de los proyectos que ya se anunciaran que se iban a “empaquetar” para lanzarse bajo la modalidad de acuerdos “gobierno a gobierno”, aprovechando de esta manera la experiencia de países más avanzados, como son los casos del Acuerdo con el Gobierno Británico para la Reconstrucción del Norte y con el gobierno de Corea del Sur para el Aeropuerto de Chincheros.

En el largo plazo, se requiere una nueva Ley de Contratación que recoja dichas mejores prácticas internacionales, como la que se empleó para la construcción de la infraestructura deportiva y la Villa de deportistas que se utilizaron en los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos Lima 2019.

Los principales lineamientos para la formulación de esta Ley son los siguientes:

- Desarrollar una norma específica para la contratación de obras y otra para las compras de bienes y servicios, así como la contratación de obras. Resulta evidente que existen diferencias muy sensibles entre los criterios de evaluación y selección de propuestas técnico-económicas y de postores ganadores cuando se contrata obras que cuando se adquieren productos o servicios.
- Introducir el mecanismo de diseño colaborativo de proyectos de construcción, dejando de lado el diseño secuencial y segregado actualmente vigente. Esta metodología permite que la entidad contratante primero defina los objetivos y alcances que se persigue con una determinada infraestructura o edificación; luego invite a las empresas que tienen la capacidad, la experiencia y el interés de ejecutar la obra; y finalmente interactúe con ellas para ir perfilando las especificaciones técnicas. Así, el proyecto recogerá de manera sistemática y transparente, los mejores planteamientos de los postores (enriqueciéndolo, hasta llegar a la mejor alternativa posible) y permitirá que todos éstos cuenten con información relevante sobre el proyecto, facilitándoles la formulación de sus propuestas y propiciando que el proceso de contratación se dé en un marco de igualdad de oportunidades.
- Propiciar que la selección de proyectos se base en el mejor desempeño en toda la vida útil de infraestructuras y edificaciones y no, como hasta ahora, por el menor costo y plazo de construcción. El desempeño y los menores costos de mantenimiento durante la etapa de operación deben tener un peso relevante al momento de evaluar propuestas. Está claro que, por lo general, las propuestas más económicas no son las mejores, y menos si es que la selección del postor ganador se define por sorteo.
- Establecer criterios de precalificación de postores, basándose en su capacidad y su experiencia, evitando “bajar la valla” para propiciar la participación de un mayor número de postores. La normativa debe promover la participación de las constructoras mejor calificadas y no necesariamente de más empresas. Contrariamente a lo que se piensa, al flexibilizar las condiciones técnicas se desalienta a las contratistas de mayor experiencia y se incrementa el riesgo de no escoger a la mejor alternativa.
- Estandarizar requisitos técnicos para la evaluación de propuestas, en función del tipo y complejidad de obras, para reducir de forma significativa el peligrosamente alto nivel de discrecionalidad que tienen los funcionarios encargados de los procesos de contratación para tomar decisiones. Es necesario estandarizar, al menos, los requerimientos que deben cumplir las empresas y los equipos técnicos, previa clasificación de las obras.
- Introducir mecanismos innovadores de solución de controversias en el proceso de preparación y ejecución de obras sin paralizarlas, como el dispute board, a modo de evitar un uso desproporcionado e injustificado de los arbitrajes, lo que retrasa y genera incertidumbre sobre la finalización de obras.
- Asegurar la igualdad de condiciones para la participación de las empresas peruanas y extranjeras en los procesos de contratación pública. Es evidente que la actual normativa es muy flexible en el establecimiento de requisitos para las empresas extranjeras, perjudicando a las empresas nacionales, pero, sobre todo, poniendo en peligro las inversiones públicas.
- Establecer, con claridad, el marco normativo para la ejecución de obras bajo la modalidad de administración directa, que ha sido distorsionada y no tiene ningún control, lo que ha producido graves casos de corrupción y problemas en la ejecución y la calidad de las obras. Esta modalidad sólo debe utilizarse si es que la entidad pública tiene suficientes capacidades técnicas, si es que se da una circunstancia excepcional que impide desarrollar un proceso regular de contratación y, sobre todo, si es que se trata de obras de pequeña dimensión y complejidad.
- Propiciar el control cruzado en los procesos de gestión de obras estatales, en particular durante la fase de contratación, para promover el alineamiento de intereses entre los actores públicos y privados en pro de la transparencia en la contratación, la eficiencia de la ejecución y la sostenibilidad de la operación de infraestructuras y edificaciones. Con tal objetivo se propone incorporar en tales procesos a las siguientes entidades:
  - Asociación de Bancos del Perú-ASBANC y Asociación Peruana de Empresas de Seguros-APESEG para la constitución y administración de una plataforma digital en la que se registren todas las cartas fianzas emitidas y se alerte a las entidades públicas involucradas sobre el vencimiento de estos documentos. De esta forma se evitaría la falsificación o el vencimiento sin renovación de fianzas, hechos que se vienen dando con cierta regularidad en nuestro país, causando graves perjuicios al Estado y a los beneficiarios de las inversiones públicas.

- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT para la creación y gestión de un modelo digital de evaluación de la capacidad económica de postores que permita, en función del análisis de los estados financieros de cada postor, así como de la naturaleza y magnitud de la obra, asignar una calificación sobre la situación económica y financiera de cada postor. Esto eliminaría el riesgo de la adulteración de estados financieros y, sobre todo, de la discrecionalidad con que los funcionarios de las entidades contratantes realizan esta calificación.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, para la realización de estudios de mercado a nivel provincial sobre los precios de materiales y equipos de construcción, que deberán ser obligatoriamente utilizados en el cálculo del presupuesto de las licitaciones. De esta manera, se evita la arbitrariedad o las deficiencias en la recolección de información en que incurren -con mucha frecuencia- las entidades contratantes.
- Colegios profesionales de arquitectos e ingenieros para certificar la idoneidad y la experiencia de los profesionales que intervienen en los procesos de gestión pública de obras. Así, deberían encargarse de validar la experiencia profesional y la disponibilidad de los profesionales que forman parte de los equipos técnicos de los postores, evitando así la falsificación y el tráfico de currículums. De igual forma, los colegios deberán certificar, categorizar y supervisar a los profesionales que se desempeñan como inspectores y responsables de obras ejecutadas bajo la modalidad de administración directa o en procesos de menor cuantía, en los que no se requiere la contratación de un supervisor independiente. Por último, los colegios deberán llevar a cabo la selección, capacitación y supervisión de los profesionales que actuarán como miembros independientes de los Comités Especiales encargados de los procesos de contratación pública.

Se requiere también, establecer un nuevo esquema de contratación pública a partir de la complejidad y magnitud de las obras, que tendrá los siguientes componentes:

- Administración directa para obras poco complejas y monto acotado, siempre que se sustente en una situación de urgencia. Pero el diseño, la ejecución y la supervisión de las obras estarán a cargo de profesionales certificados por los colegios profesionales de arquitectos y de ingenieros.
- Fondos concursables para obras pequeñas y proyectos provenientes de fondos o transferencias del Gobierno Central. Para ello, las entidades que financian los proyectos deberán previamente estandarizar los proyectos (tipo de intervenciones, montos máximos, número de beneficiarios, diseños estándar) y acreditar a los ejecutores que garanticen idoneidad profesional y solvencia económica. Luego se deberán organizar los concursos a los que se presentarán proyectos -a nivel de perfil- desarrollados por los ejecutores acreditados que celebren convenios con el gobierno local y con la comunidad de la localidad en la que se sitúa el proyecto. Los ejecutores de los proyectos ganadores recibirán los recursos para desarrollar los expedientes técnicos y las obras, y serán remunerados según avance de obra.
- Adjudicaciones directas para la ejecución de obras pequeñas y medianas por parte de los gobiernos regionales y locales con sus propios recursos. El estudio de preinversión, el expediente técnico y las obras serán contratados por los Gobiernos Regionales y Municipalidades bajo esta modalidad.
- Licitaciones públicas para obras grandes en cualquier nivel de gobierno, pero con nuevo marco normativo, pudiendo plantearse la ejecución conjunta de obras multiregionales o multisectoriales.

### 2.3.3. Indicadores y Metas

Indicadores	2021-2026
Firma de Convenios gobierno a gobierno pendientes: líneas 3 y 4 del Metro de Lima, carretera central, paquete de colegios y de centros de salud.	90 días
Plazo para la formulación y búsqueda de consenso de un proyecto de Ley de contratación de obras públicas	90 días*
Plazo para la implementación de la nueva ley de contratación de obras públicas (luego de aprobada por el Congreso)	180 días*
% de ejecución del presupuesto de inversión pública del Estado, como consecuencia de la aplicación de la nueva Ley	90% de ejecución (S/ 11 000 millones de mayor ejecución)

Nota: (\*) Contando desde el cambio de mando presidencial

## 2.4. Financiamiento de contratistas

### 2.4.1. Problemas identificados

Los contratistas del Estado tienen dificultades para acceder a mecanismos de financiamiento en la banca privada, por la desconfianza que genera los plazos de ejecución y los flujos de recursos hacia las obras, atribuible a la propensión de derivar decisiones de ampliación de plazos o de presupuestos a arbitrajes.

### 2.4.2. Objetivos estratégicos

Se pretende implementar, a través de COFIDE, programas excepcionales que permitan a contratistas de obras estatales superar las dificultades para la obtención de fianzas en el sistema financiero. Pueden constituirse fideicomisos para la gestión integral de obras y, en caso de proyectos pequeños, otorgarse garantías colaterales y encargar a COFIDE la administración de fondos.

También es factible restituir como un mecanismo alternativo a las fianzas, la constitución de un fondo de garantía, mediante la retención de un porcentaje del monto de contratación hasta la finalización de las obras.

### 2.4.3. Indicadores - metas

Indicadores	2021-2026
Inversión en garantías, gestión de fideicomisos o garantías colaterales	Al 2026: S/ 4 000 millones (10% del presupuesto anual de obras)

## 2.5. Inversión público-privada <sup>111</sup>

La inversión público – privada se ha retrasado aún más que la inversión pública. Según el CPC el ritmo de inversión en infraestructura ha decaído y el porcentaje de APPs se ha reducido de niveles superiores al 40% en 2015 – 2016 a un modesto 30% en 2018 con tendencia a la baja. El principal problema a este nivel es institucional y tiene un nombre: Proinversión. Luego siguen una serie de problemas puntuales que es necesario corregir cambiando la normativa:

<sup>111</sup> Agradecemos los aportes del Consejo Privado de Competitividad – CPC para este acápite del Plan.



### 2.5.1. Empoderar Proinversión

#### 2.5.2. Problema

Proinversión se ha ido deteriorando como organización promotora de la inversión hasta convertirse en una entidad que más que promocionar traba las APPs en infraestructura. Esto tiene dos causas principales: en primer lugar, es una institución cuyo directorio está conformado por Ministros, lo que la convierte en una suerte de subministerio de varias cabezas, algo totalmente disfuncional. En segundo lugar, con el tiempo se han ido incrementado los actores a los que se debe consultar para ejecutar los proyectos. Esto no ha hecho más que demorar los proyectos *ad infinitum*. Por ejemplo, en plena pandemia, se supo de hospitales que están esperando ser aprobados para construirse por APP por más de 5 años. En otros casos, procesos de Iniciativa Privada han terminado con sanciones en principio injustificadas a los proponentes que en principio si no ganan la licitación deben ser reembolsados por los estudios realizados. Finalmente, se dan los casos en los que el poder político, el Congreso o el Ejecutivo, desconoce los contratos (el caso de los peajes es el más reciente), y en consecuencia el Estado peruano es llevado a arbitraje internacional con todas las opciones de perder en el CIADI.

#### 2.5.3. Solución

Con APP Proinversión, que estará adscrito al Ministerio de Obras Públicas - el objetivo será tener máximo dos interlocutores- será una organización con alto grado de especialización y autonomía. Los miembros del directorio no serán funcionarios públicos. Su gerente general tendrá el perfil de un banquero de inversión. El y los principales gerentes de línea tendrán un estatus especial que les permita tener una remuneración comparable con la de la banca de inversión.

#### 2.5.4. Meta

Tener listo el nuevo Proinversión en un plazo no mayor a 180 días.

### 2.6 Terminar con duplicidades<sup>112</sup>

#### 2.6.1. Problema

Actualmente, la formulación de una APP cofinanciada se realiza a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (Invierte.pe), mediante la elaboración de un proyecto de inversión pública (PIP). A pesar de esto, de manera posterior a la viabilidad se tiene que formular un Informe de Evaluación, que contiene información muy parecida a la del PIP previamente aprobado. Como resultado de ello, se genera una duplicidad de más del 75% del contenido entre el estudio de preinversión (perfil) y el IE para una APP cofinanciada, lo que constituye una de las razones que explican las demoras existentes en todo el proceso de formulación de una APP.

Para la fase de estructuración y transacción, la problemática radica en la duplicidad de funciones y la falta de especialización de los actores del Estado (ProInversión, MEF, reguladores y CGR). Las evaluaciones sistemáticas que las entidades hacen sobre una misma parte del contrato generan duplicidades y sobreregulación en algunos aspectos y vacíos en otros. Esto no solo tiene como consecuencia mayores retrasos en la adjudicación de los proyectos, sino que también está afectando la calidad de los contratos.

En el caso peruano, son cinco las entidades que intervienen, a diferencia de lo que sucede en Chile o Colombia (donde son tres los actores que emiten opiniones en dicho proceso). La estructuración financiera desarrollada por Proinversión necesita la aprobación de: el sector, el regulador, el Ministerio de Economía y la CGR. Por tanto, las 5 entidades opinan sobre los mismos temas, lo que podría estar generando los considerables retrasos en los procesos.

Este problema se grava por cuanto los Organismos reguladores opinan sobre temas, que por su naturaleza no deberían ser parte de sus evaluaciones. De un análisis de 21 informes en el marco de procesos APP durante el periodo 2013-2019, se encontró que solo el 33% de las opiniones está relacionado con temas tarifarios, facilidades esenciales y calidad del servicio; mientras que el 67% restante aborda otros aspectos no regulados en su ley.

---

<sup>112</sup> Hacemos nuestros los aportes del CPC.

### 2.6.2. Solución

- Sustituir los estudios de preinversión a nivel de perfil de las APP cofinanciadas por el Informe de Evaluación.
- Concentrar todo el proceso de evaluación en el nuevo Ministerio de Obras Públicas -al cual Proinversión estará adscrito- y el sector correspondiente.

### 2.7. Terminar con trabas y defectos de la política de control y discrecionalidad de los funcionarios públicos<sup>113</sup>

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (CGR), establece que la CGR tiene que “*Informar previamente sobre las operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado, inclusive los proyectos de contrato, que en cualquier forma comprometa su crédito o capacidad financiera, sea que se trate de negociaciones en el país o en el exterior*”.

Adicionalmente, en el marco del Sistema Nacional de Control, una complicación recurrente es la discrepancia entre el concepto de discrecionalidad en la toma de decisiones entre la CGR y los funcionarios públicos. La Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29622<sup>114</sup> precisa que “*en los casos en que la legislación vigente autorice a los funcionarios expresamente algún grado de discrecionalidad para determinada toma de decisión, los órganos del Sistema Nacional de Control no pueden cuestionar su ejercicio por el solo hecho de tener una opinión distinta*”. Dicho artículo hace referencia a los casos en los cuales pueden observarse las decisiones de los funcionarios. Esto solo es posible si:

- Las decisiones fueron tomadas sin una consideración adecuada de los hechos o riesgos en el momento oportuno. Es decir, que no hayan sido analizadas en el marco de un análisis de riesgos.
- Los resultados logrados son contrarios a los objetivos y metas planteadas. Esto es que no se hayan logrado las metas establecidas en los estudios de preinversión (beneficiarios, cierre de brechas, entre otros, por ejemplo).
- La decisión se aparta de la interpretación adoptada por el órgano rector competente en la materia, en los casos en que la normativa permita varias interpretaciones.

Así, se entiende que solo cuando se cumplan estas tres consideraciones el órgano de control podría observar las decisiones de los funcionarios. Sin embargo, en los hechos se observan decisiones del órgano de control que van más allá de dichas consideraciones.

En el caso de las APP, las normas de control se tienen que observar en conjunto con la normatividad específica como es el del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP) (Decreto Legislativo 1362). En esta, los artículos 5.6 y 11 del Decreto Legislativo 1362 permiten que las entidades y/o funcionarios involucrados puedan actuar discrecionalmente, en el ámbito de sus competencias, para tomar las decisiones sustentadas más convenientes en cada caso concreto. El marco legal es similar para el Invierte.pe en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1252. Sin embargo, lo que se identifica en la actualidad es que no existe compatibilidad en la definición de “discrecionalidad” entre estas normativas y la de la CGR. Para ver los efectos perniciosos de este problema en los informes previos, se efectuó un análisis tanto para las Asociaciones Público Privadas (APP) como para las obras por impuestos (OxI). En el caso de las APP, en el *Informe de Competitividad* del Consejo Privado de Competitividad, se realizó un análisis de las opiniones de la CGR en 22 informes de control previo durante el periodo 2017-2019 tomando una muestra de siete informes previos de APP<sup>115</sup> y 15 de OxI<sup>116</sup>. Los resultados muestran que el 89,0% y el 45,0% de las observaciones en los informes de APP y OxI, respectivamente, se relacionan con aspectos técnicos, características y/o costos del proyecto, mas no con la capacidad financiera del Estado para cumplir sus compromisos de financiamiento.

### 2.7.1 Solución

Revisar el ejercicio sancionatorio de la CGR. En este sentido es urgente compatibilizar el concepto de discrecionalidad atribuido entre distintas leyes a los funcionarios con el objeto de que sus

<sup>113</sup> Idem.

<sup>114</sup> Idem.

<sup>115</sup> Total de informes previos de APP en el periodo 2017-2019 disponibles en la web de búsqueda de la Contraloría.

<sup>116</sup> Muestra del total de 119 informes previos de OxI en el periodo 2017-2019 disponibles en la web de búsqueda de la Contraloría.

decisiones se realicen de manera eficiente (en lo posible aclarar mejor el concepto de discrecionalidad). En paralelo realizar las acciones correspondientes para que los informes previos de la CGR se ciñan a lo que establece su propia normatividad : analizar y dar opinión sobre los temas que comprometen la capacidad del estado de cumplir con sus obligaciones financieras.

## 2.8 Diálogo Público – Privado para la Inversión Pública

### 2.8.1 Problemas identificados

Los grandes proyectos de infraestructura o de desarrollo productivo (minero, agroindustrial, energético, entre otros) encuentran muchas dificultades para llevarse adelante, en gran parte por la oposición de autoridades o comunidades locales motivada por la inexistencia de mecanismos de diálogo y por la desconexión entre los beneficios que ofrecen tales proyectos y la mejora de la calidad de vida de la población.

### 2.8.2 Objetivos estratégicos

Para reducir los riesgos que traen consigo la inserción de megaproyectos de infraestructura o de desarrollo productivo, se requiere un nuevo modelo de gestión territorial que contemple:

- a) La definición más apropiada del ámbito de influencia del proyecto, buscando concretar en el territorio, oportunidades de inversión complementarias. En algunos casos (como en el de vías de transporte) esta definición es más sencilla, en otros (como en el de explotaciones mineras) se requiere un análisis más profundo.
- b) La realización de un diagnóstico social, ambiental y económico de toda el área de influencia definida, así como la determinación de indicadores relevantes para la constitución de líneas de base que permitan una evaluación real del impacto del megaproyecto.
- c) La formulación de un Plan de Desarrollo Territorial que comprenda la identificación y cuantificación de áreas urbanas o rurales requeridas para la localización o relocalización de población y de la instalación de equipamientos, infraestructuras y de servicios. El Plan deberá identificar las necesidades de la población, reconocer sus potencialidades y recoger las expectativas de los diferentes actores locales, lo que permitirá además determinar los proyectos estratégicos que deben ejecutarse para asegurar el cumplimiento del Plan.
- d) Este instrumento debe también registrar las condiciones de índole territorial que deben darse para asegurar una operación adecuada del megaproyecto (reservas de terrenos, zonas de amortiguación, facilidades de acceso, disponibilidad de agua y energía, equipamientos productivos complementarios, etc.)
- e) La constitución de un programa de inversiones complementarias al megaproyecto, a ejecutar en el corto, mediano y largo plazo, en el que se debe identificar las fuentes de financiamiento: el Estado en sus diversos niveles, el ejecutor del megaproyecto, las empresas de servicios públicos, las empresas privadas que desarrollan proyectos para vivienda, equipamiento productivo, o de servicios
- f) La implementación de un mecanismo para la generación de empleo, que considere la capacitación de la población local en las etapas de construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras y servicios; la optimización de las actividades productivas actuales y de los servicios que brindan los gobiernos locales y regionales.
- g) La creación de una instancia permanente de coordinación del Plan de Desarrollo Territorial y del Programa de Inversiones, constituida por representantes de los tres niveles de gobierno, de las comunidades, y de la empresa promotora del megaproyecto. Esta instancia deberá propiciar los acuerdos que permitan tanto la ejecución del Plan como del megaproyecto; efectuar un seguimiento a dichos acuerdos y procesar las posibles discrepancias que se presenten en su implementación.  
Esta instancia deberá contar con un equipo técnico encargado de hacer un seguimiento de la formulación y aprobación de estudios, la gestión de recursos, la ejecución de obras y la puesta en marcha de las infraestructuras o servicios resultantes incluidos en el Programa de Inversiones
- h) La constitución de una entidad autónoma que se encargue de gestionar el Plan de Desarrollo y del Programa de Inversiones.

### 2.8.3 Indicadores y Metas

Indicadores	2021-2026
Plazo para la formulación de las normas que permitan la implementación del nuevo modelo de gestión territorial	180 días*
% de incremento de la inversión privada en megaproyectos, a los tres años de implementación del nuevo modelo de gestión territorial	3% del PBI
% de incremento de la inversión pública en zonas de influencia de megaproyectos, a los tres años de implementación del nuevo modelo de gestión territorial	200%

Nota: (\*) Contando desde el cambio de mando presidencial

### 3. Minería sostenible y energía limpia

Históricamente, el desarrollo económico del Perú ha estado estrechamente relacionado con el desarrollo minero y energético. Más allá de nuestra historia ancestral con los metales preciosos, la minería y petróleo para uso industrial y energético, respectivamente, empezaron a tomar importancia desde fines del siglo XIX y se acentuaron como las principales actividades para la gran inversión a lo largo del siglo XX. Si bien los cambios tecnológicos vis-a-vis de la disposición de recursos han ido alterando nuestra estructura productiva y los cambios en materia ambiental también han influido en el devenir del sector, un elemento que ha perdurado en el tiempo es su permanente presencia en el debate político. Ello, sin duda, ha marcado el desarrollo del sector. En particular, es evidente que la controversia política alrededor de los sectores extractivos, han sido motivo de retrasos y de pérdida de oportunidades.

El gobierno militar que se instaló en el poder, rompiendo el orden democrático, en 1968, expropió las empresas petroleras y mineras más importantes. La estatización del sector motivó en todos los casos un estancamiento relativo de la producción, del cambio técnico y de las exportaciones. El sector minero logró recuperarse con las privatizaciones de los años 1990; no así, el sector petrolero, ya que Petroperú se mantuvo en manos estatales y las exploraciones petroleras no tuvieron un desempeño comparable al del sector minero. Un hito en esta evolución fue sin duda el descubrimiento y puesta en valor del yacimiento de gas de Camisea, el cual marcó definitivamente el cambio en nuestra matriz energética.

- **Diagnóstico**

Durante los últimos años, el sector se ha visto afectado por dos fenómenos que están trabando su desarrollo: los conflictos sociales alrededor de la exploración y explotación de los recursos, que han paralizado proyectos y están llegando a afectar las operaciones; y la sobrecarga regulatoria que está haciendo cada vez más costosa y hasta prohibitiva la inversión. Mención aparte merecen la incapacidad del Estado para generar desarrollo local en las zonas de influencia -lo que constituye un factor importante de conflictividad- y la proliferación de la pequeña minería informal, parte de ella contaminante, pero parte en condiciones de formalizarse.

- **La minería<sup>117</sup>**

La minería representa más del 10% del Producto Bruto Interno y cerca del 60% de las exportaciones, además de ser el sector más importante por su contribución al fisco. El Perú está entre los principales productores del mundo de cobre, oro, plata, zinc y molibdeno. De acuerdo con el ranking minero del instituto Fraser para el año 2019, el atractivo geológico del Perú era el octavo mayor del mundo para los inversionistas.

Lamentablemente, este potencial natural se ve alterado por factores relacionados con nuestra forma de gobernarnos, por la baja calidad de nuestras instituciones, de tal manera que, del puesto 8 por potencial geológico, caemos en dicho ranking al puesto 14. La inestabilidad política, los conflictos sociales contra los proyectos, y la incertidumbre sobre la estabilidad jurídica son factores reales que ahuyentan la inversión y, por ende, afectan nuestro desarrollo.

Así, de acuerdo con un Índice de Competitividad Minera elaborado por Macroconsult, el Perú es último en comparación con países de similar potencial geológico como son Canadá, Australia, Chile, México y Sudáfrica (además de Colombia), por su mala calidad de infraestructura, exagerada regulación y ambiente social hostil frente a la inversión extractiva. Esto es particularmente trágico, si consideramos que, según el BCR, por cada US\$ 1,000 de inversión no realizada en proyectos mineros se dejan de generar US\$ 385 millones anuales de exportaciones y el Estado deja de recibir impuestos por un monto equivalente a la construcción de 23 colegios cada año.

Uno de problemas que explican la resistencia de las poblaciones de las zonas de influencia a los proyectos extractivos, es la incapacidad del Estado a sus tres niveles (Central, Regional y Municipal) para efectuar inversiones de índole social con los impuestos que se generan. Existen poblaciones aledañas a operaciones

<sup>117</sup> Nos ha sido útil para la elaboración de la parte minera el “Informe de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible” preparado para la PCM por un equipo de expertos liderado por la economista Roxana Barrantes (2020). Muchos de los aspectos y propuestas que tocamos para el sector minero se aplican también para el sector de generación de energía.

mineras que son antiguas de más de cincuenta años que siguen siendo pobres. El deterioro institucional del Estado, una vez más, nos ha jugado en contra: no hay colegios, postas médicas y menos aún producción agropecuaria competitiva. Si a ello le agregamos el elemento político, es decir la presencia de activistas contrarios a la inversión privada, se cierra el círculo que nos impide explotar nuestros recursos naturales. Ello sobretodo cuando, una vez más, el Estado ha ido perdiendo capacidad para imponer el respeto de la Ley y para lograr acuerdos que vayan en el sentido del desarrollo sostenible integral.

En el ámbito ambiental, es indudable que la nueva ola de expansión de la gran minería vino acompañada de una mejora notable en la gestión ambiental debido a los cambios regulatorios a nivel mundial que se iniciaron en los años 70's, llegando al Perú recién a finales del siglo pasado. El problema que ha surgido en este aspecto ha sido más bien la tendencia a sobre regular y a sobre sancionar a las empresas formales grandes, como sucede en el ámbito tributario. Así, con el tiempo, han ido surgiendo nuevas instituciones, y nuevas regulaciones. El caso de la OEFA es particularmente preocupante ya que se han dado casos de sanciones prohibitivas, aparentemente injustificadas, que han determinado el retiro de grandes empresas del país. También se han dado casos de exigencias superiores a lo posible técnicamente y, en consecuencia, por encima de lo exigido en países más desarrollados.

La Comisión para el Desarrollo Minero sostenible identificó nada menos que “232 procedimientos administrativos, sustentados en 470 normas legales y con la participación de 30 actores” en las distintas fases de la cadena de valor de la actividad minera, todo un record a nivel internacional ¿Es semejante regulación necesaria para el desarrollo sostenible? Consideramos que no, máxime si sabemos que dichas regulaciones son el producto de una acumulación creciente de normas desarticuladas, como lo es la creación de instituciones nuevas para regular cada uno de los aspectos del proceso de inversión y de producción. Esto, evidentemente, incrementa los “costos de transacción” y disminuye el atractivo de invertir en el Perú.

Otro problema que se ha generado con el crecimiento (decreciente) de la inversión minera, ha sido la mala distribución del canon. Los criterios sobre la base de los cuales se han distribuido los recursos han generado, en algunos casos, distritos “ricos” cuyos alcaldes no han estado en capacidad de invertir como es debido dichos recursos, amen de haber caído en la corrupción. Además, en algunos casos, localidades relativamente alejadas de las operaciones pero que han sido fuente de agua para las mismas, no han estado por Ley consideradas en la distribución del canon minero.

Mención aparte merece la minería informal. La pequeña minería informal no ha encontrado en el Estado las puertas abiertas para pasar a formar parte del circuito económico formal. La pequeña minería subterránea que le da empleo a cientos de miles de peruanos, ha sido discriminada, y la minería aluvial, que en países como Canadá y Colombia se opera con las tecnologías y regulación adecuadas, ha sido satanizada. No hay cifras confiables sobre la dimensión de esta actividad, pero sí están identificadas las zonas en donde se desarrolla y hay propuestas claras acerca de los cambios legales y de tratamiento directo para formalizarla y desarrollarla de manera sostenible.

### ○ La energía

En los próximos 30 años la industria de energía sufrirá una enorme transformación impulsada por la expansión de las energías renovables, limpias y alternativas, los compromisos de la industria para la reducción de las emisiones de carbón y los cambios regulatorios que impulsarán cambios en las matrices energéticas.

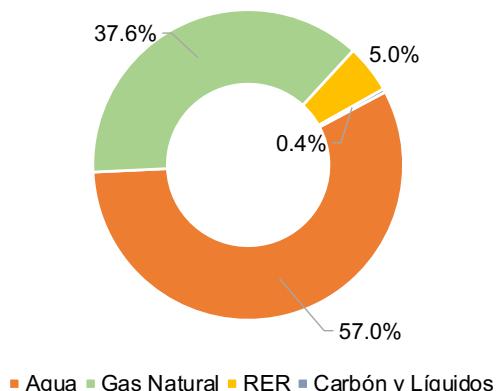
La firma del Acuerdo de París por 197 países puede llevar a que el 80% del crecimiento de la demanda venga de energías renovables y de bajo nivel de emisión de gases. En efecto, la implementación del Acuerdo de París producirá grandes cambios en la industria de energía entre los que podemos mencionar:

- La generación de nuevos puestos de trabajo y reconversión laboral de millones de personas.
- 80% de la nueva demanda de energía vendrá de energías renovables y de energías con baja emisión de carbono.
- En los próximos 20 años la inversión en energía superará los 45 trillones de dólares, de los cuales 40% se destinarán a energías renovables y el 60% a combustibles fósiles.
- Al 2040 habrá el doble de vehículos, pero usarán menos combustibles fósiles: gran incremento de vehículos eléctricos.
- El Gas Natural será el único combustible fósil que seguirá creciendo, al ser el más limpio y amigable con el ambiente de los combustibles fósiles.

- La brecha de hogares sin electricidad se reducirá en 50% al 2030.
- El agua y la energía se volverán mucho más relacionados e interdependientes.
- Todos los países cambiarán sus matrices energéticas, incluyendo Estados Unidos – se espera incrementos de energías renovables y limpias como las solares y eólicas para reemplazar los combustibles fósiles.

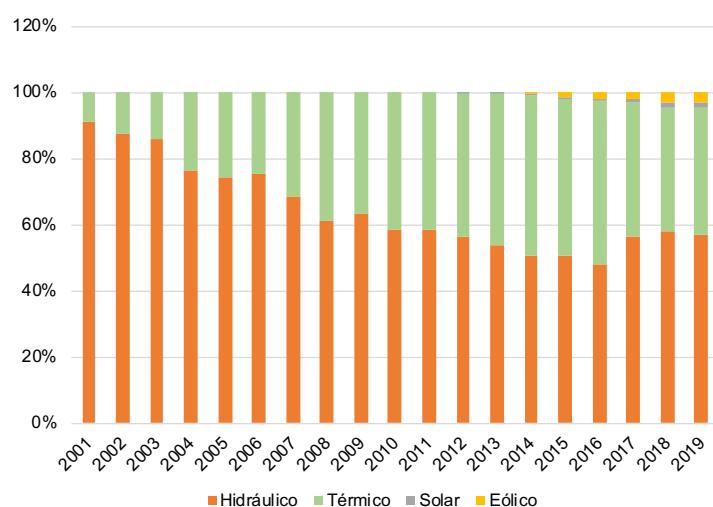
La matriz de generación de energía para uso eléctrico en 2019 se dividió en : 37.6% gas natural, 57% hídrica y otras fuentes renovables (RER o Recursos Energético Renovables) en 5%. Así, 62.1% de la energía producida en el SEIN tuvo como fuente a las energías renovables: 37.6% se produjo usando gas natural. De esta manera, 62.1% de la energía producida en el SEIN tuvo como fuente a las energías renovables y 37.6% se produjo usando gas natural, el combustible menos contaminante disponible.

**Matriz de generación eléctrica – Perú 2019**



La composición de la Matriz Energética ha ido a variando en el tiempo: de ser casi totalmente dependiente de la hidroelectricidad, a tener una matriz balanceada que incluye la generación termoeléctrica más amigable con el medio ambiente, el gas natural. Esta composición permite administrar el riesgo de falta de suministro a consecuencia de sequías, tal como la ocurrida en 1992.

**Composición Porcentual de la Producción de Energía**



Principales retos a afrontar:

- En **Hidrocarburos**, el reto del Perú es recuperar la seguridad energética, que se ha perdido por la falta de competitividad e inversiones en los últimos años, para así contribuir a restaurar la competitividad de la industria y la masificación del gas natural para beneficio de la industria y los hogares peruanos.
- La **masificación del gas natural** requiere de un cambio en el modelo de política a fin de promover la inversión en infraestructura de ductos que permita precio competitivo del gas natural.
- Considerando que el **suministro de electricidad** en el país ha avanzado de manera importante, ahora lo que toca es lograr precios competitivos (más bajos), confiabilidad y empresas amigables con el medio ambiente. En el caso de la distribución es importante.
- Se necesita acelerar el **cambio de la matriz energética** a fin de incrementar la participación de las energías renovables, limpias y alternativas a más del 20% para así contribuir a la lucha contra el cambio climático y la reducción de emisiones.
- Solucionar el problema de la **vejez y falta de reconversión del parque automotor**, así como por el lado de la **depredación de los bosques** y por la **minería ilegal**. Estos últimos puntos deben ser el centro de la política ambiental del gobierno.
- El sector transporte es gran consumidor de energía y una de los principales productores de GEI en el Perú. Nuestra matriz energética nos induce a pensar que en el corto plazo es fundamental inducir la **reconversión a gas natural y en el largo plazo a electromovilidad**.

#### Parque automotor del Perú - 2016

Departamentos	Total	Autos/Station Wagon	Camionetas	Camiones	Buses
<b>Total</b>	<b>2,555,690</b>	<b>1,570,234</b>	<b>692,182</b>	<b>213,155</b>	<b>80,119</b>
Lima/Callao	1,690,123	1,091,780	431,301	116,601	50,441
La Libertad	172,003	98,899	44,791	21,208	7,105
Arequipa	176,007	103,571	50,484	16,853	5,099
Cusco	73,650	41,566	20,986	8,160	2,938
Lambayeque	65,729	36,649	19,644	8,088	1,348
Junín	64,733	34,604	18,759	9,231	2,139
Piura	54,169	28,693	18,693	5,503	1,280
Tacna	47,859	29,516	11,913	4,727	1,703
Puno	47,042	17,578	22,015	4,887	2,562
Ancash	33,110	19,956	9,799	2,415	940
Resto	131,265	67,422	43,797	15,482	4,564

### 3.1 Objetivos estratégicos

#### Objetivos estratégicos para la minería sostenible

##### Objetivo estratégico 1: Crear el Viceministerio de Diálogo Social y Valor Compartido

La única manera de cortar de raíz los efectos de la oposición social a los proyectos extractivos es realizando una reforma de las instituciones que se han ocupado mal del tema o no se han ocupado del todo. Con la creación de este Viceministerio y el de Ambiente, Ordenamiento Territorial y Urbanismo, se espera atacar dos de las falencias mencionadas: la poca capacidad para construir diálogo con la población y autoridades locales de las zonas de influencia, y la inexistencia de planeamiento y ejecución de proyectos que mejoren los servicios sociales de dichas zonas.

##### Objetivo estratégico 2: Crear el Estudio de Impacto Económico y Social (EIES)

Las empresas inversionistas y el Viceministerio de Dialogo Social y Valor Compartido, deberán preparar sobre la base de una Mesa de Desarrollo, y de manera paralela y compatible con el estudio de impacto



ambiental, un Estudio de Impacto Económico y Social, con el objetivo de planificar las inversiones en infraestructura social y en producción no extractiva a llevarse a cabo por medio de los siguientes mecanismos: Obras por impuestos contra canon anticipado, obra pública y donaciones de la empresa. El estudio deberá tener las características de un Plan de Desarrollo Territorial.

#### **Objetivo estratégico 3:** Implementar el “método Invertir de valor compartido”

El concepto de valor compartido acuñado por Michael Porter<sup>118</sup>, consiste en sustituir la responsabilidad social de la empresa tradicional por la incorporación de la población de menores ingresos al circuito económico moderno. El “método Invertir de valor compartido”, construido para lograr la licencia social de la Ampliación de Toquepala (proyecto de la minera Southern Perú), se impulsará para lograr desarrollo local en las zonas de influencia consiste en cuatro pasos:

- **Diálogo Social.** Todos los proyectos partirán de la Constitución de una Mesa de Desarrollo institucional, en donde participarán además de la empresa en cuestión representantes del Poder Ejecutivo, alcaldes, Juntas de Usuarios y Cámara de Comercio. La idea es que dicha Mesa apruebe el EIES después de culminado el diálogo, elaborándose el mismo de manera participativa.
- **Planeamiento Territorial.** La elaboración participativa del EIES se hará bajo lineamientos de planeamiento territorial a costo de la empresa inversionista. Se acreditarán para la elaboración de dichos planes Entidades Técnicas Especializadas. Este Plan se dividirá en tres grandes grupos: proyectos de infraestructura, proyectos productivos rentables con acceso a mercados y proyectos de asistencia social.
- **Ejecución de Proyecto.** Es fundamental que los proyectos que conformen el Plan de Desarrollo Territorial sean ejecutados por las mismas Entidades Técnicas o por lo menos facilitadas por ellas y no se dejen a la administración pública local, para evitar riesgos de manejo técnico y sobretodo de corrupción.
- **Comunicación assertiva.** La comunicación para la población, la región y el país, antes durante y después del proyecto, es fundamental. Se debe combatir la desinformación y dar a conocer los logros de los procesos de diálogo, planeamiento participativo y ejecución de proyectos.

#### **Objetivo estratégico 4:** Crear el Programa de Convergencia de la Minería y la Agricultura – AGROMINAS

Las empresas mineras y el Estado deben ser conscientes de que la actividad en sí nunca será suficiente para emplear a toda la población de las zonas de influencia. Sin embargo, toda la población será de alguna manera afectada por la actividad y la presencia social de quienes están relacionados con ella. Por lo que, las capacidades empresariales de las empresas mineras deben aprovecharse para contribuir con procesos de inversión en actividades no mineras de la zona de influencia, típicamente agropecuarias.

El programa AGROMINAS consiste en crear vehículos de inversión del tipo Fondo de Capital para invertir en empresas agroindustriales que se articularán con Asociaciones de Productores (los cuales podrán tener participación accionaria en las empresas). Estas empresas serán vehículos de financiamiento y de asistencia técnica (mismo modelo que el de AGROPROGRESA). Las empresas mineras deberán convocar a gestores de Fondos que puedan levantar capital de inversores sociales a nivel internacional, así como de empresas agroindustriales. Una entidad multilateral con quien se trabajará este programa será el IFC<sup>119</sup> del Banco Mundial.

#### **Objetivo estratégico 5:** Fortalecer la gestión ambiental del Estado

Es necesario concentrar todas las competencias de aprobación en el Ministerio de Ambiente, Ordenamiento Territorial y Urbanismo. Asimismo, es importante corregir la tendencia de organismos como la OEFA que más que colaborar con los procesos de mitigación de impacto ambiental, se limita a sancionar y poner requisitos a veces imposibles de cumplir. En ese sentido, APP hace suya la propuesta de la Comisión de fortalecer dichas instituciones en su capacidad técnica y sobretodo en su capacidad de coordinación con el Ministerio de Energía y Minas.

<sup>118</sup> Ver artículo “fundador” del Harvard Business Review, enero 2011.

<sup>119</sup> IFC: Corporación Financiera Internacional



Por último, es necesario lanzar un programa para la remediación de los casi 8,500 pasivos ambientales latentes. Para ello se necesitará dotar a Activos Ambientales de un Fondo de Remediación Ambiental, con recursos públicos y privados, y contratar los servicios de PMO especializados.

#### **Objetivo estratégico 6:** Formalizar la pequeña minería

El gobierno de APP inciará un decidido proceso de formalización minera, con el objetivo de diferenciar pequeños productores con voluntad de sostenibilidad, de los depredadores que hay que erradicar. Las medidas que se tomarán:

- “Reducir el tamaño mínimo de la concesión minera a 25 hectáreas (en lugar de las 100 actuales)”.
- “Simplificar los requisitos de la Declaración de Impacto Ambiental para hacerla compatible con los alcances de la explotación de que se trate. Si la actividad es subterránea, el mineral es procesado en plantas metalúrgicas formales, y si la actividad extractiva se desarrolla en lugares áridos o alejados de zonas agrícolas o urbanas, no tiene sentido exigir los (costosos) estudios con los que se agobia al minero”.
- “Eliminar el Certificado de Operación Minera (COM), o en su defecto, disponer que sea documento suficiente para ejercer actividad minera a pequeña escala, eliminándose entonces el permiso de inicio de actividades”.
- “Flexibilizar la compra, el transporte, almacenamiento y uso de cantidades poco significativas de explosivos pues no se debe exigir a un minero artesanal transportar cantidades insignificantes en convoyes custodiados por la fuerza pública. Hoy existe un intenso tráfico ilegal de explosivos generado a la sombra de las trabas insalvables”.
- “Instalar plantas de procesamiento y/o facilitar su instalación en lugares estratégicos para servir y fiscalizar a la minería artesanal”.
- Evaluar los límites de las áreas protegidas a fin de hacerlos realistas y hacer compatible la minería aluvial tencificada con la reforestación.

#### **Objetivos estratégicos para el desarrollo energético limpio**

##### **Objetivo estratégico 1:** Recuperar competitividad en el sector hidrocarburos, petróleo y gas natural

- Extender plazos de contratos de petróleo por 10 años para empatar plazo con contratos de gas, lo cual podría generar US\$ 5,000 millones de nueva inversión.
- Nuevo sistema de regalías y retribuciones.
- Nuevo reglamento de exploración y explotación.
- Plan de reactivación de la industria con un programa de financiamiento coordinado con el MEF.

##### **Objetivo estratégico 2:** Lograr mayor predictibilidad y simplificación de licencias y permisos

- Simplificación administrativa de licencias y permisos ambientales.
- Ventanilla única para generar predictibilidad.
- Aprobar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) para exploración, facilitando así esta actividad hoy muy castigada por la regulación y oposición política.

##### **Objetivo estratégico 3:** Mejorar infraestructura de ductos

- Modernizar el oleoducto y actualizar su sistema tarifario.
- Incentivar claramente la inversión en infraestructura de ductos para masificar gas natural.

##### **Objetivo estratégico 4:** Alcanzar seguridad jurídica

- Nuevo modelo de Áreas Naturales Protegidas – modelo actual excluyente que no garantiza derechos adquiridos y coexistencia de actividades económicas.
- Resolver consultas previas pendientes.

### **Objetivo estratégico 5:** Alcanzar sostenibilidad social y ambiental

- Extender Fondo de Adelanto Social Minero a Hidrocarburos.
- Elaborar y Ejecutar un Plan de cierre de brechas sociales en la Amazonía.
- Cambiar sistema de asignación de canon y regalías para que lleguen a comunidades.

### **Objetivo estratégico 6:** Lograr la Masificación de gas natural

#### **• Gasoducto del Sur**

Este proyecto, manchado por la mega corrupción, fue originalmente concebido bajo 2 propósitos: i) Dar redundancia a los 200 primeros kilómetros del ducto de TgP instalados en la selva, teniendo en cuenta que hoy el 40% de la energía eléctrica depende de que les llegue el gas natural a las generadoras instaladas en Lima, y que una rotura de dicho sistema podría significar problemas para el abastecimiento eléctrico; y ii) Llevar gas natural a las zonas del centro sur del país, especialmente a Cuzco, lugar desde donde se extrae gas natural desde 2004. El proyecto inicial estaba sobredimensionado considerando la demanda de gas natural que requiere la zona centro sur del país, la cual se estima no supera los 140 MMPCD (Considerando 100 MMPCD para las Generadoras de Arequipa + 20 MMPCD para el Proyecto de la Central Térmica de Quillabamba + 10 MMPCD para Distribuidora de Arequipa y 10 MMPCD). El proyecto del gasoducto al sur tenía una inversión aproximada de **US\$ 4,200 millones**, teniendo en cuenta los 1,000 Km de tubería que se debían instalar hasta Ilo. Teniendo en cuenta la inversión y los volúmenes de dicha zona, el proyecto no era autosostenible y requería de un subsidio importante. Este proyecto es muy costoso y requiere de gastos operativos altos considerando las dificultades logísticas (se debe construir caminos de accesos), además de los temas sociales y arqueológicos.

**Solución:** Se debe buscar una solución más económica que logre los mismos objetivos que planteaba el proyecto inicial, pero con un subsidio menor. Dicha solución es la construcción de un gasoducto por la Costa desde Marcona hasta Ilo, más la construcción de 150 km de ducto en la Selva en paralelo al ducto de TgP. Dicho proyecto requiere una inversión aproximada de **2500 MMUSD** y permitiría también utilizar la infraestructura existente de TgP/ PLNG en la sierra desde Chiquintirca hasta Humay y de Contugas en la Costa desde Humay hasta Marcona.

#### **• Tarifa Única de Gas Natural a nivel Nacional**

Las tarifas de las concesiones de Ica (Contugas), Quavi (Ancash, La Libertad, Lambayeque, Cajamarca) y Naturgy (Arequipa), Moquegua y Tacna tienen problemas de competitividad de sus tarifas versus las tarifas de los combustibles sustitutos, que hacen que estas tengan problemas para lograr sus objetivos de demanda y poder generar los ingresos comprometidos bajo el esquema tarifario pactado en sus contratos de distribución. En el caso de Naturgy y Quavi, son casi el doble de Lima y ello se debe a que tienen un componente adicional de costo que es el transporte virtual desde la planta de Peru LGN en Lima (lugar donde llega el ducto de TgP), hasta sus zonas de concesión.

Solo la concesión de Lima y Callao tiene una tarifa competitiva hoy versus los combustibles sustitutos, ello sustentado en que es la única concesión que tiene volúmenes importantes de demanda provenientes de la generación eléctrica (hoy son el 50% de los ingresos de la distribuidora de Lima y Callao. De no tener dichos ingresos provenientes de las generadoras ello podría afectar significativamente el precio del gas en Lima y Callao y parar la masificación).

**Solución:** Se debe generar un subsidio cruzado para las concesiones de distribución a través del FISE o el Canon Gasífero con el cual se debe suplir parte de lo cobrado al usuario para igualar las tarifas de Lima y Callao (hoy se requiere aproximadamente 60 MMUSD por año).

#### **• Revisión de las condiciones de las nuevas licitaciones de distribución**

El proyecto 7 regiones, con el cual se quiere llevar gas natural a los departamentos de Junín, Huancavelica, Apurímac, Cuzco, Puno, Ucayali y Ayacucho desde el año 2014, no es autosostenible a pesar de subsidiar

las inversiones en redes mediante el FISE<sup>120</sup>, teniendo en cuenta los costos operativos para poder atender a los 14 distritos incluidos.

Según Proinversión dicho proyecto pudo tener una demanda de más de 22 MMPCD, lo cual es irreal considerando que concesiones maduras en la Costa, que tienen industrias conectadas al sistema de distribución, no han alcanzado dichos volúmenes luego de varios años de funcionamiento.

**Solución:** Se debe volver al esquema de ingresos garantizados que se utilizó para el proyecto Camisea inicial y que permitió la construcción del ducto de TgP. La diferencia entre el ingreso garantizado y el ingreso real obtenido por el concesionario producto de la atención de los usuarios debe ser cubierto por un subsidio a ser entregado al concesionario, garantizando el retorno de la inversión comprometido en el contrato de concesión.

- **Impulsar la movilidad a Gas Natural**

Para lograr la masificación residencial que requiere de grandes inversiones en ductos de distribución que pasen frente a las casas, es importante generar demanda que permita mantener tarifas competitivas en las concesiones. El uso de gas natural vehicular es uno de los mercados donde se puede lograr una demanda importante, si se logra la transformación. El transporte público es uno de los sectores que más contamina el aire. El cambio a un combustible limpio como el GN es necesario para reducir esta problemática. Este esfuerzo debe ser complementario al de la promoción del uso del transporte eléctrico, ya que debido a las condiciones técnicas, tecnológicas y por el subsidio económico requerido, lograr migración hacia el transporte eléctrico tardará más de una década y generará costo fiscal, lo que no se requeriría con la utilización del Gas Natural. La disminución de emisiones de material particulado del gas natural en comparación con combustibles líquidos en el transporte es muy similar al de los eléctricos.

A nivel local, la oferta de tecnologías de Gas Natural es amplia y cuenta con casos exitosos desde hace más de 10 años. El Metropolitano de Lima es el único BRT en el mundo 100% a gas natural. Solo en el 2018, dejó de emitir 13,457 toneladas de CO<sub>2</sub>e, lo cual es equivalente a lo que absorben 400 mil árboles en un año ocupando un área similar al distrito de Chorrillos. Asimismo, en el mismo año se ha ahorrado más de 59 millones de soles frente al diésel. Además, para la distribución de GNV, contamos con infraestructura para ser aprovechada y como tenemos reservas abundantes la independencia energética está garantizada.

- **Promover la electromovilidad**

De manera paralela a la promoción del GNV, es importante seguir promoviendo la electromovilidad. Para ello se incrementará el apoyo al establecimiento de “grifos” de carga eléctrica en todo el país, para alcanzar un mínimo de 1,000 a nivel nacional.

- **Cambios en la matriz energética**

Se necesita acelerar el cambio de la matriz energética a fin de incrementar la participación de las energías renovables, limpias y alternativas a más del 20% para así contribuir a la lucha contra el cambio climático y la reducción de emisiones. Para ello se proponen las siguientes acciones regulatorias:

- Promover Mesas Técnicas Público-Privadas para definir una nueva política Pública de Energías Renovables, Limpias y Alternativas priorizada por la Comisión de Energía y Minas del Congreso, buscando el incremento a un 20% de estas energías en la matriz energética de nuestro país.
- Mejorar de la Política Pública y cumplimiento normativo de residuos sólidos.
- Contribuir a mejorar la política pública, y la ejecución normativa, que permita optimizar el desarrollo de la energía de Biomasa, es decir la generada de los residuos sólidos, incluyendo contribuir con la formalización del sector de residuos sólidos.
- Optimización de la regulación sobre biocombustibles:
  - Contribuir a la optimización de la normatividad de biocombustibles a fin de que el Perú se adecue a los compromisos asumidos como Estado en relación la reducción de emisiones y uso de combustibles más limpios.
  - Incrementar del porcentaje de biocombustibles en diesel para adecuar al Perú a los compromisos internacionales.

---

<sup>120</sup> FISE: Fondo de Inclusión Social Energético

- Contribuir al desarrollo de una cadena de valor con los palmicultores peruanos la cual requiere que Petroperú compre biocombustibles producidos en el Perú.
- Exigir el cumplimiento de las normas y controles a fin de prevenir y sancionar el ingreso de biocombustibles con dumping o eluyendo tributos o sin cumplir normas y estándares.

#### 4. Gestión integral del Agua

El agua es, sin lugar, a dudas el recurso máspreciado de la humanidad. Una Revolución Ambiental debe poner su gestión en primera prioridad. APP, en el marco de su política ambiental proactiva, concentrará todos sus esfuerzos en promover una gestión adecuada de recursos en beneficio de la población (fuentes para agua de consumo humano) y de la producción agropecuaria, principalmente. Asimismo, será política de estado el tratamiento de aguas servidas y residuos sólidos.

- **Diagnóstico**

El Perú, a pesar de su tamaño continental (número 19 del mundo), cuenta con reservas de agua dulce superficial que lo sitúan en el puesto No. 8 como “productor” de agua en el orbe. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO (2013) solo nos preceden en esta relación Brasil, Rusia, Canadá, Indonesia, China, Colombia y Estados Unidos. Según datos recientes de la Autoridad Nacional del Agua –ANA (2018) el volumen anual promedio de agua asciende a los 1,768,172 MMC.

No obstante, y a pesar de ser un oferente hídrico de clase mundial, la manera histórica y particular como se ha asentado la población en nuestro territorio patrio es paradojal, pues ha concentrado la mayor cantidad de población en la vertiente y cuencas de menor disponibilidad hídrica. Mientras la vertiente del Pacífico solo cuenta con el 2.18% del total nacional de oferta hídrica, esta alberga al 66% de la población nacional, mientras que por la vertiente atlántica o amazónica -donde reside el 30.76% de los pobladores- discurre el 97.26% del total de agua dulce de la que dispone nuestro país.

También, es paradojal el hecho que, en la tradicional división política de nuestro territorio -que es la que fija los criterios de organización, planificación y distribución de los recursos presupuestales- no haya primado el racional criterio de cuenca, el cual se centra en la vocación productiva y capacidades asociadas a la actividad económica de la población que se aglutina en la misma.

La evidencia mundial, sobre todo la europea, señala que los actores se organizan mejor alrededor de actividades productivas vinculantes y visiones comunes en el territorio y que estas no siempre coinciden con las visiones políticas o los enfoques de división política. Un buen caso que muestra este desentendimiento es lo que sucede en regiones adyacentes como Ica-Huancavelica.

A nivel de los usos del agua dulce en el Perú, se observa que existe una predominancia agrícola con un creciente incremento del uso poblacional, sobre todo en la cuenca del Pacífico.

#### Usos de Agua por Región Hidrográfica

REGIÓN HIDROGRÁFICA		USO CONSUNTIVO					USO NO CONSUNTIVO	
		Agrícola	Poblacional	Minero	Industrial	Pecuario	Total	Energético
Pacífico	(Hm <sup>3</sup> )	14 200,00	1 018,00	152,00	1 103,00	28,00	16 501,00	4 245,00
Amazonas	(Hm <sup>3</sup> )	1 996,00	228,00	53,00	49,00	41,00	2 367,00	6 881,00
Titicaca	(Hm <sup>3</sup> )	71,00	18,00	2,00	3,00	10,00	104,00	13,00
Total	(Hm <sup>3</sup> )	16 267,00	1 264,00	207,00	1 155,00	79,00	<b>18 972,00</b>	11 139,00
	(%)	85,74	6,66	1,09	6,09	0,42	<b>100,00</b>	100,00

Fuente: MINAG-DGAS-Estudio Básico Situacional de los Recursos Hídricos del Perú, 2012.

A lo anterior, cabe añadir que, en la costa del Pacífico, donde se concentra la mayor población del país, se cuenta con una precaria infraestructura de almacenamiento de agua (represas, reservorios, etc.) que hace que más del 50% de la escasa oferta hídrica de esta vertiente sea desaprovechada y se pierda en el mar.

En conclusión, siendo el Perú uno de los países con la mayor oferta hídrica del mundo (octavo) para el consumo humano y la actividad productiva, el agua es escasa, ello debido a factores estructurales vinculados a la distribución demográfica y demarcación política, a lo cual se asocia un histórico déficit de

infraestructura de manejo y distribución. A continuación, se señalarán aspectos específicos de esta problemática:

- **El problema con el agua subterránea**

El agua subterránea es la principal fuente de consumo humano o de uso poblacional en varias áreas costeras aledañas a la zona tradicional de asentamientos de los valles y que, en muchos de estos valles, se ha convertido en un recurso de uso agrícola que ha permitido la ampliación de la frontera agrícola. Así, el auge agroexportador en la costa, ha generado que la napa freática de los acuíferos se haya reducido, llevando a un deterioro por sobreexplotación. Como consecuencia de esto, hay menores caudales extraídos del agua de los pozos y mayores costos de operación.

Siendo que, actualmente el agua subterránea un recurso cuya renovación tiene una velocidad menor a la de su explotación y con el fin de velar por su uso racional, el Estado ha emitido un conjunto de normas y dispositivos que regulan la extracción de este valioso recurso, buscando con ello racionalizar su uso mediante un mejor manejo desde la demanda.

En relación con la velocidad de recarga de los acuíferos, el gobierno promoverá la implementación de proyectos ecosistémicos, de manera que el recurso agua tenga una mayor y mejor producción desde las partes altas de la cuenca y que ello signifique una activa participación por los pobladores de dichas áreas. Así, el gobierno ha declarado zonas de veda (departamentos de Lambayeque, Lima, Ica, y Tacna), es decir, lugares donde está prohibido ejecutar obras de aprovechamiento hídrico, otorgar nuevos permisos, autorizar y dar licencias de uso de agua subterránea y vertimientos.

- **Glaciares**

Nuestro país cuenta con importantes extensiones de masas de hielo -denominadas glaciares- las que están ubicadas en las zonas altas de los Andes, con cuencas en las tres vertientes (Pacífico, Atlántico y Lago Titicaca). Además de su belleza paisajística, constituyen los más altos e importantes reservorios naturales de agua dulce, con distribución estacional por deshielo en los meses de clima cálido.

En nuestro territorio existen 18 cordilleras glaciares, las que se encuentran agrupadas en las regiones norte, centro y sur del país. La Cordillera Blanca es la más importante y bella, no solo por su alto volumen de hielo sino también por contar con más de 20 nevados por encima de los 6000 m.s.n.m.

En el Perú, se encuentra la concentración tropical de glaciares más importantes del mundo, con el 71% del total. Lamentablemente, el fenómeno mundial del cambio climático viene afectando esta importante reserva de recurso hídrico, pues en los últimos cuarenta años se viene observando una reducción acelerada como consecuencia del denominado “calentamiento global”.

Según algunos expertos, se prevé que los glaciares desparecerán en unos 150 años. Esto evidentemente traerá cambios enormes no solo a nivel del ecosistema y la biodiversidad andina sino incluso a nivel de la sociedad peruana en conjunto.

- **Aguas Transfronterizas**

El agua es un recurso que fluye en territorios que, luego, son demarcados políticamente en naciones y regiones donde habitan grupos étnicos, culturales y diversas comunidades, constituyéndose así fronteras de distinta índole e intereses -muchas veces contrapuestos- asociados a este valioso recurso. La gestión de recursos hídricos transfronterizos es hoy una de las cuestiones más importantes relativas al agua -un total de 261 ríos que cubren el 45,3% de la superficie total de tierra se comparten entre dos o más países.

En el caso del Perú, compartimos 34 cuencas transfronterizas con la totalidad de países limítrofes. Este aprovechamiento debe darse según los principios del Derecho internacional y acuerdos internacionales vigentes, como la suscripción de acuerdos multinacionales que tengan por fin la gestión integrada del agua en las cuencas transfronterizas.



### ○ Macrocuencas hidrográficas en el Perú

Con el fin de lograr una más adecuada gobernanza territorial, las 159 cuencas existentes en nuestro territorio nacional se han agrupado en 14 macrocuencas (cuadro No. 8), entre las que, por su gran extensión, las amazónicas representan más de las dos terceras partes del territorio nacional.

#### Macrocuencas y Área de Territorio Ocupado

Código	Denominación	% Área
I	Caplina – Ocoña	7,2
II	Chaparra – Chincha	3,8
III	Cañete – Fortaleza	3,1
IV	Huarmey – Chicama	2,9
V	Jequetepeque - Zarumilla	4,8
VI	Marañón	6,7
VII	Amazonas	21,8
VIII	Huallaga	7,0
IX	Ucayali	18,1
X	Mantaro	2,7
XI	Pampas – Apurímac	5,0
XII	Urubamba – Vilcanota	4,6
XIII	Madre de Dios	8,7
XIV	Titicaca	3,6
TOTAL		100,0

Fuente: ANA, 2015

#### 4.1. Licencias de uso de agua en el Perú

Dada la vital importancia del recurso agua, el Estado es el llamado a normar y regular el uso de este por sus habitantes, para lo cual, además de la legislación pertinente, ha organizado un esquema institucional para dicho fin. La institución que vela por la adecuada distribución del uso del agua es la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y la Licencia de Uso es el instrumento que acredita el derecho de: a) un uso, b) un lugar y, c) una dotación determinados.

Existe un total de 367,466 licencias de aguas superficiales subterráneas y aquellas otorgadas a comunidades campesinas. Algunas de estas licencias son consuntivas y otras no consuntivas. Al respecto, la Ley de Recursos Hídricos tiene dos submodalidades: a) la que deviene de los procesos de formalización masiva de derechos de uso (licencia en bloque) y, b) aquella que muestra la intención de apoyar los procesos de inversión en condiciones de diverso tipo (licencia provisional).

#### 4.2 Políticas públicas

Es responsabilidad del Estado Peruano, administrar los recursos naturales de la manera más eficiente y sostenible; siendo el agua el recurso más valioso por su significancia en la vida y las actividades económicas de los peruanos.

Para dicho fin, cuenta con una estructura de planificación, normativa y de gestión que se distribuye en distintos niveles de organización. Partiendo de CEPLAN que define la estrategia de acción en cuatro ejes interdependientes: a) El aprovechamiento eficiente, responsable y sostenible de la diversidad biológica, b) garantizar un ambiente saludable, c) disponibilidad y gestión de recursos hídricos de calidad y sostenibles y, d) reducir el riesgo de desastres y la vulnerabilidad al cambio climático.

Históricamente han sido tres las grandes declaraciones legislativas alrededor del tema de agua: a) El código de aguas o de CERDAN de 1902; b) La ley General de Aguas (DL 17752) de 1969 y c) Ley de Recursos Hídricos (LRH 29339) promulgada en marzo de 2009 y vigente hasta la fecha. El crecimiento poblacional asociado a la relativa escasez del recurso hídrico ha complejizado la tarea estatal de administración del recurso hídrico y debido a ello se ha tenido que realizar ajustes y cambios tanto en la planificación, como en la legislación y organización del aparato institucional.

Así, por ejemplo, se ha pasado de una visión de oferta, en donde básicamente el tema era la regulación de cauces y construcción de infraestructura hidráulica que incrementara la disponibilidad hídrica, hacia un enfoque de gestión integrada de recursos hídricos. Este enfoque se define como “*un proceso que promueve en el ámbito de una cuenca hidrográfica, el manejo y desarrollo coordinado del uso y aprovechamiento*

*multisectorial del agua con los recursos naturales vinculados a esta, orientado al desarrollo sostenible del país, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas”* (Art. 6 -LRH 29339).

La institución encargada de dirigir el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos es la Autoridad Nacional del Agua -ANA, creada el 13 de marzo de 2008 mediante el Decreto Legislativo N.º 997; instancia a la que se le asigna la importante misión de administrar conservar, proteger y promover el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de las diferentes cuencas, de manera sostenible y promoviendo a su vez la cultura del agua.

Actualmente, la Ley De Recursos Hídricos 29338, el Acuerdo Nacional N.º 33, La Ley Ambiental y dispositivos legales afines son las normas que rigen el manejo de los recursos hídricos en el Perú. Los aspectos más relevantes de estas normas se resumen en los siguientes principios:

- Cuidar el agua como patrimonio de la Nación y derecho fundamental de la persona humana al acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo humano de las actuales y futuras generaciones.
- Usar el agua en armonía con el bien común, como recurso natural renovable y vulnerable, integrando valores sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales.
- Ninguna persona o entidad pública ni privada puede atribuirse propiedad sobre el agua.
- El Estado establece los derechos y condiciones de su uso y promueve la inversión pública y privada para su gestión eficiente.
- Velar por la articulación de las políticas en materia de agua con las políticas territoriales, de conservación y de aprovechamiento eficiente de los recursos naturales a escala nacional, regional, local y de cuencas.
- Promover una cultura del agua basada en los principios y objetivos aquí contenidos, que eleve la conciencia ciudadana en torno a la problemática del cambio climático y haga más eficaz y eficiente la gestión del Estado.
- Contribuir a establecer sistemas de gobernabilidad del agua que permitan la participación informada, efectiva y articulada de los actores en Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH).
- Priorizar el abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad idóneas, a nivel nacional, para consumo humano y la seguridad alimentaria conforme a la 15<sup>a</sup> política de Estado del Acuerdo Nacional.
- Asegurar el acceso universal al agua potable y saneamiento a las poblaciones urbanas y rurales de manera adecuada en un marco institucional que garantice la viabilidad y sostenibilidad del acceso, promoviendo la inversión pública, privada y asociada, con visión territorial que garantice la eficiencia en la prestación de los servicios, con transparencia, regulación, fiscalización y rendición de cuentas.
- Garantizar la gestión integrada de los recursos hídricos, con soporte técnico y participación institucional multisectorial, para lograr el uso racional, equitativo, sostenible del agua, proteger los ecosistemas, tomar en cuenta el cambio climático y promover el desarrollo económico; la protección ambiental y la convivencia social pacífica.
- Proteger el equilibrio del ciclo hidrológico y la calidad de los cuerpos de agua, teniendo en cuenta: la interdependencia de los estados del agua y los componentes del ciclo hidrológico, que la cuenca es la unidad de manejo del agua y que el uso del suelo y las actividades humanas impactan dicho ciclo, por ello deben administrarse en forma integral, de acuerdo con las características fisiográficas y eco climáticas regionales.
- Aplicar medidas para que los actores en las cuencas protejan, rehabiliten y compensen ambientalmente los impactos negativos que genere su intervención en el agua, considerando el efecto combinado de sus intervenciones, los pasivos ambientales, la evacuación de aguas residuales y las particularidades de cada cuenca
- Crear las condiciones el re-uso y reciclaje sostenible del agua residual tratada, protegiendo la salud pública, los ecosistemas y sus servicios.
- Fortalecer el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, la representación interinstitucional y la autonomía administrativa, económica y funcional de la ANA como ente rector, actuando como órgano autónomo especializado, con independencia y desconcentrada, con participación de los gobiernos regionales y locales, las organizaciones de usuarios y demás actores en su ámbito de gestión.
- Impulsar el proceso de institucionalización de la gestión integrada a nivel de cuencas, conformando Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, sustentado en instrumentos e instancias técnicas

- refrendados por la ANA, con una visión compartida y articulada con los planes de desarrollo nacional, regional y local y el ordenamiento territorial aprobados en el marco de la normatividad vigente.
- Priorizar la prevención y administración de las controversias hídricas y temas afines, a través de instancias desconcentradas y la activa participación de los usuarios.
  - Fortalecer la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas transfronterizas, estableciendo acuerdos con los países limítrofes y apoyando a las organizaciones creadas para tal fin.
  - Planificar y fomentar la inversión pública y privada en la captación y suministro de agua, incluyendo: optimizar la eficiencia de uso y re-uso, prevenir y mitigar riesgos por efecto de eventos climáticos extremos, tratar efluentes, identificar nuevas fuentes de agua, incluyendo desalinización, para cerrar brechas en la demanda de los distintos usuarios de agua.
  - Garantizar la formalización de los derechos de uso del agua, y fortalecer el financiamiento de la planificación, gestión del agua, la recuperación de la calidad del recurso, la protección y ordenamiento de las cuencas, el control de riesgos de desastres, la fiscalización de usos y vertimientos, la ejecución, operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica.
  - Garantizar la investigación, recuperación, conservación y difusión del conocimiento, tecnología, organización tradicional y ancestral de pueblos y comunidades amazónicas y andinas sobre la gestión de recursos hídricos, promoviendo su compatibilización con el desarrollo tecnológico
  - Impulsar mediante la sinergia academia, empresa, Estado y otros; la investigación, desarrollo, innovación, difusión de la gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos y mejora de la capacidad de los actores involucrados en los diferentes niveles de intervención.
  - Garantizar a través de la ANA, la transparencia y el acceso de los usuarios a la información integral sobre disponibilidad, calidad, uso y gestión del agua.

#### 4.3 Gobernanza

Como se puede observar, en los distintos niveles de la organización del Estado aparecen actores y *stakeholders* avocados a la gestión de recursos hídricos, con distintas atribuciones y competencias. A efecto de clasificarlos planteamos lo siguiente:

- Un primer grupo integrado por organismos técnico-normativos a nivel multisectorial y nacional, entre los cuales se distinguen la ANA (adscrita hoy al Ministerio de Agricultura).
- Un segundo grupo de organismos técnico-normativos, integrado por los ministerios que son usuarios de agua. Se distinguen MVCS, PRODUCE, MINEM y MINAGRI.
- Y el tercer grupo de organismos técnico-normativos integrado por los gobiernos regionales y locales.
- Integran también este universo los operadores de infraestructura mayor, a cargo de los gobiernos regionales y proyectos especiales.
- Otro nivel de operadores y también usuarios, está dado por las organizaciones de usuarios y comunidades para el tema agrícola-pecuario.
- Los organismos cuya acción se orienta al uso poblacional, integrada básicamente por SEDAPAL, las EPS y las JASS.
- Las instituciones vinculadas al uso industrial, minero, electricidad y otros usos, a cargo básicamente de privados.
- Luego los *stakeholders* del agua vinculados a la regulación y fiscalización: SUNASS, OSINERMIN, ANA, DIGESA, SENACE y OEFA.

Siendo que la ANA es el organismo llamado a liderar la gestión del agua y que el Perú cuenta con una moderna estructura de planificación y normativa, en la práctica se observa que la ANA ha venido perdiendo su liderazgo y credibilidad, entre otros; debido a la falta de estabilidad institucional y autonomía en su gestión. Podemos identificar cuatro déficits originados por la mencionada falta de capacidad y liderazgo de la ANA:

- Planificación, priorización y promoción de la ejecución de medianos y grandes proyectos hidráulicos.
- Gestión integral de la calidad del agua.
- Gestión de riesgos de desastres y.
- Fiscalización de la gestión integral.

### • La Autoridad Nacional del Agua

En el año 2008, se promulga el Decreto Legislativo N.<sup>o</sup> 1013, que crea el Ministerio del Ambiente, el cual tiene a su cargo la dirección del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el cual está integrado por: a) Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), b) Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), c) Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), d) Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH) y, e) Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA).

Ya hacia el 2012, se aprobó la Ley de Creación del Sistema Nacional de Certificación Ambiental para las inversiones sostenibles -SENACE, Ley 29968, siendo el SENACE el ente encargado de revisar y aprobar los estudios de impacto ambiental de los proyectos de inversión. El Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos se crea con la Ley de Recursos Hídricos, Ley N.<sup>o</sup> 29338, buscando articular el accionar del Estado. En agosto de 2012, el Acuerdo Nacional aprobó la política 33: “Política de Estado sobre Recursos Hídricos”, ratificando al recurso agua como Patrimonio de la Nación, derecho fundamental de las personas y cuya gestión fortalece la inclusión social y la democracia. Se trata, por cierto, del primer acuerdo del actual gobierno y el primero que pacta explícitamente sobre un recurso natural.

De acuerdo con lo señalado por el artículo 99<sup>o</sup> de la Ley de Recursos Hídricos, son instrumentos de planificación del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos:

- La Política Nacional Ambiental.
- La Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos.
- El Plan Nacional de Recursos Hídricos.
- Los Planes de Gestión de Recursos Hídricos en las Cuencas.

Para fortalecer la institucionalidad de la ANA, se impulsó la instalación de este Consejo Directivo, el cual se instaló y sesionó por primera vez el 20 de julio de 2012. Lamentablemente, las propias exigencias de la normativa y la lenidad burocrática se convirtieron en trabas para el buen funcionamiento institucional. Este Consejo Directivo está compuesto por:

- Siete representantes del Poder Ejecutivo (MINAGRI preside; MINEM, MVCS, MINEM, PRODUCE, MINSA, MINDEF-DICAPI).
- Un representante de los Gobiernos Regionales.
- Un representante de los Gobiernos Locales.
- Dos representantes de los usuarios de agua (agrarios y no agrarios).
- Dos representantes de las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas.

Una evidencia de los problemas en el funcionamiento de este importante espacio institucional es que, en los ocho años desde su constitución, el Consejo Directivo ha sesionado en promedio cada 8 meses, habiendo adoptado 38 acuerdos vinculantes (5 por año), así como realizado 49 pedidos (6 por año). Y ello se debe, entre otros, a que es uno de los pocos espacios público-privados, donde en forma técnica se produce un encuentro de tantas instancias de primer nivel y con tal diversidad de intereses.

Otro órgano que recientemente concluyó su implementación y se encuentra en funcionamiento, es el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas, que tiene como función resolver en última instancia administrativa las reclamaciones y recursos administrativos contra las resoluciones emitidas por la Autoridades Administrativas del Agua y la Autoridad Nacional. Luego de muchos esfuerzos, el 11 de enero de 2014, mediante Resolución Suprema N.<sup>o</sup> 001-2014-MINAGRI, se designó a los cinco vocales del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas. El problema con el flamante tribunal fue la excesiva carga procesal, pues a la instalación de este espacio el volumen de expedientes superaba, en términos relativos, lo que sería el 143% de la carga procesal atendible del Poder judicial.

### • Retribución económica del agua

La ANA tiene entre otras funciones, la de elaborar el método y determinar el valor de las retribuciones económicas por el derecho de uso de agua y por el vertimiento de aguas residuales en fuentes naturales de agua. Con esto, todos los usuarios del agua están obligados a contribuir económicamente para lograr el uso



sostenible y eficiente del recurso hídrico, ello mediante el pago de las retribuciones económicas y las tarifas que les correspondan conforme a la Ley.

Hasta hace poco, la tarifa de retribución económica se daba sin considerar las diversas gamas de actividades que involucran al recurso hídrico, teniéndose una tarifa estándar o “flat” para todas las actividades agrarias y no agrarias. Por dicha razón, se elaboró y promovió la promulgación de la Resolución Jefatural N.º 457-2012-ANA, la que aprueba la metodología para determinar el valor de las retribuciones económicas por el uso de agua (agrario, acuícola y pesquero, energético, industrial, medicinal, minero, recreativo, turístico, y de transporte) y por el vertimiento de aguas residuales tratadas. También, se realiza el cobro por tarifa por utilización de infraestructura hidráulica (mayor y/o menor), por monitoreo y gestión de aguas subterráneas y por el servicio de distribución del agua en los usos sectoriales.

Esta metodología busca establecer la determinación de retribuciones económicas por el uso y por el vertimiento de agua residual tratada, que permitan el máximo desarrollo económico para la gestión integrada de los recursos hídricos, con criterios: social, ambiental y económico.

En la metodología general se propone una fórmula común y simple para uso de agua y por vertimiento de agua residual tratada, que facilite su implementación en la Gestión Integral de los Recursos Hídricos por medio de los sectores productivos.

#### • **Formalización de los derechos de uso de agua**

Así como el agua es un instrumento que permite el desarrollo económico, también es un poderoso instrumento de inclusión social. La reconstrucción del Registro Administrativo de Derechos de Uso de Agua fue oficializada mediante la Directiva General N.º 011-2013-ANA-J-DARH. Con este proceso se buscaba:

- Formalizar y otorgar de oficio, en forma masiva y gratuita, las licencias de uso de agua en bloque a las organizaciones de usuarios de agua de riego y entidades administradoras de agua poblacional reconocidas, que vienen usando dicho recurso de manera pública, pacífica y continua durante por lo menos cinco años previos a la aprobación del Reglamento de Procedimientos Administrativos para el Otorgamiento de Derechos de Uso de Agua (Resolución Jefatural N.º 579-2010-ANA, publicado el 15 de setiembre de 2010).
- Brindar seguridad jurídica a los usuarios de agua del sector agrario y poblacional, así como su acceso al uso del recurso hídrico en concordancia con el desarrollo productivo e inclusivo.
- Inscribir los derechos otorgados en el Registro Administrativo de Derechos de Uso de Agua (RADA), para conocer y publicitar quiénes son los usuarios y en qué magnitud se viene usando el agua para considerarlos en los balances hídricos de proyectos de actividades económicas distintas.
- Promover un uso eficiente y sostenible de los recursos hídricos en el marco del modelo de Gestión Integrada, contemplado en la Ley de Recursos Hídricos.
- Acreditar la disponibilidad hídrica para la ejecución de pequeños proyectos de mejoramiento de sistemas de saneamiento y agrícolas.

El proceso de formalización está dirigido a los usuarios de agua poblacional y agrario debidamente organizados. Los titulares de las licencias de uso de agua son las organizaciones comunales reconocidas por las municipalidades (provincial o distrital) para el caso del agua de uso poblacional, así como las Comunidades Campesinas y Nativas y las organizaciones de usuarios, estas últimas reconocidas por la Administración Local de Agua, cuando se trata de uso agrario.

Este procedimiento de formalización no otorga derechos de uso de agua de manera individual. En estos casos, se debe recurrir a lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento anteriormente citado. Pero el efecto es probablemente lo más relevante, pues evita a su vez las asimetrías de información y dota de mayores capacidades de negociación ante la presencia de diversas actividades económicas.

Como resultado de este proceso, hasta la fecha la ANA ha formalizado e inscrito en el RADA el 90% de licencias de uso de agua con fines no agrarios y el 70% de licencias uso de agua con fines agrarios, los que en conjunto hace un total de 350,000 licencias inscritas y disponibles.

### • Aprobación de instrumentos de gestión ambiental

En los últimos dos años, la ANA ha emitido 725 opiniones favorables en los trámites de aprobación de Instrumentos Ambientales de proyectos de inversión cuyos montos suman US\$ 35,359 millones. Parte de dichos proyectos consideraron inversiones para los años 2012 y 2013, de US\$ 19,202 y 12,097 millones respectivamente.

Para el presente año, se prevé que los proyectos con informe favorable de la ANA consideren inversiones hasta por US\$ 18,000 millones. Ello no hace más que evidenciar el importante rol y responsabilidad que tiene la ANA en el desarrollo responsable del país, cautelando la calidad y un óptimo manejo del recurso en la ejecución de los proyectos de inversión y sin constituir un obstáculo que impida su realización.

En el marco de la Política Nacional del Ambiente, de la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos y del Plan Nacional de Recursos Hídricos, se han desarrollado e implementado normas, instrumentos y programas de gestión de calidad del agua con el fin de prevenir y combatir los impactos de la contaminación. Entre estos se encuentran:

- Protocolo nacional de monitoreo de calidad de agua
- Reglamento para el otorgamiento de autorizaciones de vertimientos y re-uso de aguas residuales tratadas.
- Plan nacional de vigilancia y monitoreo de la calidad del agua.
- Programa de adecuación de vertimiento de aguas residuales.
- Programa de control y fiscalización de vertimientos.
- Desarrollo de instrumentos económicos para la gestión de vertimientos.

### • Los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca

La finalidad de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca es que los integrantes –gobiernos regionales, gobiernos locales, sociedad civil, organizaciones de usuarios de agua, comunidades campesinas, comunidades nativas y demás integrantes del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos que intervienen en la cuenca- participen activa y permanentemente en la planificación, coordinación y concertación para el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos, mediante el Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca.

Los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca tienen como objeto lograr la participación y permanente de sus integrantes en la planificación, coordinación y concertación para el aprovechamiento sostenible de recursos hídricos en sus respectivos ámbitos.

## 4.4 Objetivos

### **Objetivo estratégico general:** Mejorar la gobernanza del agua

Corrección al marco legal, técnico normativo e institucional sobre gestión de recursos hídricos y protección ambiental, al 2020 debe orientarse a solucionar los siguientes problemas:

- Múltiples instituciones integrantes del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos ejercen sin una adecuada coordinación y sin la misma visión política de gestión.
- Importantes deficiencias y falta de liderazgo en: a) planificación, priorización y promoción de la ejecución de medianos y grandes proyectos hidráulicos, b) Gestión integral de la Calidad del agua, c) Gestión de riesgo de desastres y d) Fiscalización de la gestión integral.
- El nivel jerárquico, estabilidad Institucional y la autonomía de gestión de la ANA, como autoridad líder nacional de la gestión integral y multisectorial del agua a nivel nacional es débil.
- La credibilidad y respeto a las autoridades de parte de las instituciones públicas y privadas, comunidades, líderes de opinión y público en general, es débil, cuestionan, rechazan o desconocen las decisiones y resoluciones.
- La brecha respecto al acceso al agua para uso domiciliario es alta.
- La eficiencia de uso de los recursos hídricos es muy baja, especialmente el uso agrícola.

- La contaminación del agua en las fuentes naturales es muy alta.
- La vulnerabilidad y riesgo debido a eventos hidroclimáticos extremos es muy alta.

### **Metas:**

- Creación del Ministerio de Ambiente, Ordenamiento Territorial y Urbanismo, el cual asumirá la rectoría de las políticas públicas referentes al agua.
- Creación mediante norma con rango de Ley, la Superintendencia Nacional del Agua, entidad adscrita al mencionado Ministerio, pero con la autonomía propia a una Superintendencia y con miembros del Directorio que no podrán ser funcionarios públicos. La dirección de la Superintendencia Nacional del Agua estará a cargo de un Superintendente, nombrado mediante resolución suprema de acuerdo con los requerimientos que se establezcan en la norma de creación.
- Se podrá así compatibilizar la política ambiental con la política de gestión de los recursos hídricos, con la finalidad de dinamizar la aprobación de proyectos de inversión y desarrollo que requieren agua.
- Limitar por Ley las solicitudes de medidas cautelares y amparos judiciales hecho por los usuarios de agua, dado que actualmente hacen inviable sancionar las infracciones a la LRH.

**Objetivo estratégico 1:** Detener la disminución de la napa freática por la sobreexplotación del recurso agua extraído del suelo equilibrando la velocidad en la recarga del acuífero en relación con su uso.

- Continuar y mejorar las políticas de regulación y uso racional de las aguas subterráneas, buscando la primacía de criterios técnicos; para lo cual se establecerán coordinaciones con las organizaciones de usuarios y las instancias sectoriales de Agricultura.
- Promover el diseño y ejecución de proyectos de servicios ecosistémicos en las principales cuencas del país, en particular en la de los valles en las que se identifica el problema de escasez del recurso de agua subterránea.

**Objetivo estratégico 2:** Mitigar los efectos del calentamiento global sobre los glaciares

- Constituir el Registro Nacional de Glaciares con la finalidad de identificarlos en su especificidad (tipología) con información de locación, área, volumen, cuencas que alimentan, velocidad del proceso de desglaciación y otros datos científicos que permitan proponer las medidas de conservación y el monitoreo de estas.
- Incorporar en el diseño institucional de ANA, una instancia organizativa de primer nivel a cargo de las políticas públicas de preservación, conservación y uso sostenible de los glaciares.
- Elaborar una propuesta de lineamientos estratégicos para la preservación, conservación y uso sostenible de los glaciares; así como planes de acción específicos.

**Objetivo estratégico 3:** Establecer un mecanismo claro y ágil de solución de controversias entre la multiplicidad de actores de una cuenca con criterio político y económico, haciendo prevalecer el interés nacional sobre eventuales disputas territoriales entre Regiones y Provincias.

El Ministerio de Ambiente, Ordenamiento Territorial y Urbanismo será el ente rector y de solución de controversias de manera inapelable.

**Objetivo estratégico 4:** Establecer un sistema funcional y ordenado de gestión de las macrocuencas independientemente de los territorios cuya administración e identidades se basan en la división política

El Ministerio de Ambiente, Ordenamiento Territorial y Urbanismo identificará el territorio de cada cuenca en cuanto a ocupación para uso habitacional y productivo; de tal manera que, se pueda especificar la cantidad y calidad del recurso demandado, así como el orden de prioridades para el uso racional del mismo.

**Objetivo estratégico 5:** Generar una lógica de precios de mercado con sus respectivos componentes de subsidios cruzados para los derechos de agua



Generar un sistema integrado del mercado de agua que permita a los actores tener predictibilidad respecto a las futuras inversiones, como es el caso del sistema eléctrico.

## 5. Gestión de bosques y reforestación

La selva amazónica del Perú ocupa 77,064,248 km<sup>2</sup>, es decir, el 60 % del territorio nacional, una superficie 5 veces mayor que la correspondiente a la Costa y el doble respecto a la Sierra. Sin embargo, la población es de menos de un cuarto frente a la Costa y menos de la mitad respecto a la Sierra.

El país cuenta con 68 millones de hectáreas bosque amazónico. Es el noveno país con mayor extensión de bosques del mundo y el cuarto país con mayor extensión de bosques tropicales. A pesar de ello, solo participamos del 0.05% del comercio mundial de productos forestales. La industria de la madera representa menos del 1% del Producto Bruto Interno (PBI) y las importaciones superan a las exportaciones.

La historia económica del Perú está marcada por la depredación que se dio durante la llamada “ fiebre del caucho”, entre fines del siglo XIX e inicios del siglo XX. Fueron años en los que no se había aún desarrollado el caucho sintético y parte de la selva se convirtió en un enclave de explotación salvaje y riqueza excéntrica. De ahí que en el imaginario popular y sobretodo ambiental, la explotación económica de la selva amazónica sea para muchos sinónimo de destrucción del ambiente y violencia. La realidad es que, al igual que con todos los problemas relacionados con el medio ambiente, de lo que se trata es que el ser humano utilice la tecnología y las capacidades de gestión disponibles para hacer un uso sostenible de los recursos, y promueva actividades que mejoren su relación con la naturaleza.

Así, el problema de depredación y contaminación en la Amazonía, debe atenderse de manera inteligente. Desde el punto de vista de APP, la mejor manera de enfrentar el tema no es intentando controlar todo desde el Estado, con criterio político restrictivo y punitivo, criterio que ha estado condenado al fracaso, dada la complejidad del tema.

La estrategia ambiental de APP, en la lógica de valor compartido de Porter, será promover negocios sostenibles, regular de manera inteligente las concesiones extractivas y dar incentivos económicos a la protección de reservas naturales. Así, se podrá contar con población activa y empresas reguladas que serán las primeras en proteger el bosque.

### • Diagnóstico

Para entender el problema forestal y la problemática de los bosques, es necesario distinguir tres campos de acción sobre los que actuará el gobierno de APP de manera diferenciada:

- Las plantaciones o reforestación, cuyo tratamiento debe ser similar al de la agricultura y tiene un potencial enorme en términos de producción y, por ende, generación de empleo, divisas e impuestos; pero sobretodo tiene el potencial para convertirse en la principal actividad económica ambiental en todo el país<sup>121</sup>. Esta es la actividad que debe concentrar las políticas de incentivos.
- Las concesiones extractivas de especies, que son viables en la medida en que existen reservas suficientes como para realizar una extracción sostenible. Esta actividad es igual de extractiva que la minería y la extracción de petróleo o gas. Su regulación debe hacerse sobre cálculos racionales de las reservas existentes y políticas destinadas a combatir la tala ilegal.
- Las reservas de bosques intangibles ya establecidas que pueden incluso darse en concesión a ONGs o empresas dispuestas a invertir en su conservación.

Los países que lideran el comercio mundial de productos maderables son aquellos que han sabido promover las plantaciones de árboles, es decir la reforestación. Europa Occidental lidera el comercio mundial de productos maderables con un 41% del total, es decir US\$ 164,000 millones, a pesar de poseer solo el 4.54% de bosques<sup>122</sup>. Sigue Estados Unidos con US\$38 mil millones, Canadá con US\$29 mil millones y Brasil con US\$21 mil millones. Suiza, con una setentava parte de los bosques que tiene el Perú, exporta ocho veces más. Uruguay con 36 veces menos área de bosques exporta 20 veces más. Chile con la cuarta parte

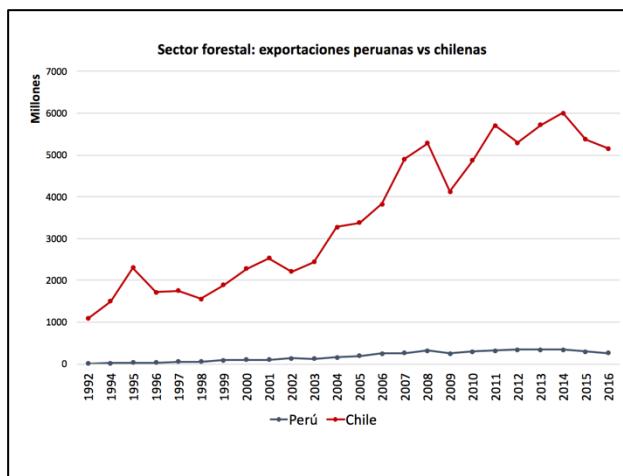
<sup>121</sup> Ver artículo de Ana Isan. “La importancia de los árboles para el medio ambiente”, ecologaverde.com.

<sup>122</sup> Ver artículo de Luis Gamarra Otero, “El Perú es un país forestal”, Enterarse.com, 2020/12/11

de bosques que el Perú, está cerca de los US\$10 mil millones anuales de exportaciones, mientras que el Perú no alcanza ni los US\$ 500 millones.

“Los bosques tropicales, como los peruanos, tienen evidentes ventajas comparativas: son más productivos en celulosa que los europeos –entre otros factores– porque no paralizan su crecimiento en las épocas de frío y días cortos, produciendo materia prima los 365 días del año. Pero, aun si los comparásemos de igual a igual en una distribución equitativa de recursos generados, deberíamos estar recibiendo por lo menos US\$60 mil millones y solo captamos US\$193 millones. Con esa riqueza, el Perú sería un país en las puertas del desarrollo y se crearían fuentes de trabajo para millones de peruanos que hoy se debaten en la pobreza”<sup>123</sup>.

Desde hace décadas Chile es el caso paradigmático de comparación con el Perú. Hace 50 años estábamos a un nivel de desarrollo similar, pero desde la década de 1970, dicho país inició una política consciente de desarrollo sobre tierras abandonadas que habían sido destinadas al trigo y se estaban erosionando. El Estado chileno decidió entonces convertirlas en bosques a partir de una agresiva campaña de promoción. A pesar de que en aquella época la conciencia ambiental era menor, esta política de desarrollo de Chile tuvo gran oposición de ONGs ambientalistas. Ahora, cuando se ha comprobado que la reforestación es la forma más efectiva de cuidar el medio ambiente, generando empleo, divisas e impuestos para el Estado, la reforestación es un sector altamente apreciado. “El boom forestal que produjo el programa de reforestación chileno fue espectacular. Los US\$40 millones en productos forestales que registraban sus exportaciones en 1975 se han multiplicado 250 veces. Hoy, en el país del sur están en actividad miles de pequeños, medianos y grandes propietarios de bosques, aserraderos y actividades conexas a la gran empresa forestal. La economía de esas regiones pobres cambió radicalmente”<sup>124</sup>.



Fuente: [hacerperu.pe](http://hacerperu.pe)

La intención de desarrollar la industria forestal y de la madera en el Perú data de medio siglo después de la “fiebre del caucho”, cuando en 1952 el gobierno de Odría convocó a una misión francesa para ver la posibilidad de instalar en el Perú industrias destinadas a la producción de papel. La misión concluyó así: “la Misión se encuentra en condiciones de ofrecer la seguridad que un papel de periódico de buena calidad puede ser producido industrialmente utilizando exclusivamente como materia prima, el cético peruano”<sup>125</sup>. Como suele suceder en el Perú, dicho informe quedó encarpetado. Fue una consultoría más de las cientos de miles que no se aplicaron, salvo que en este caso las recomendaciones venían de actores que hubiesen podido ejecutar dichas inversiones. El sector forestal peruano sigue sin despegar, a diferencia de la agroexportación, la minería, la pesca y otros sectores que con sus problemas han

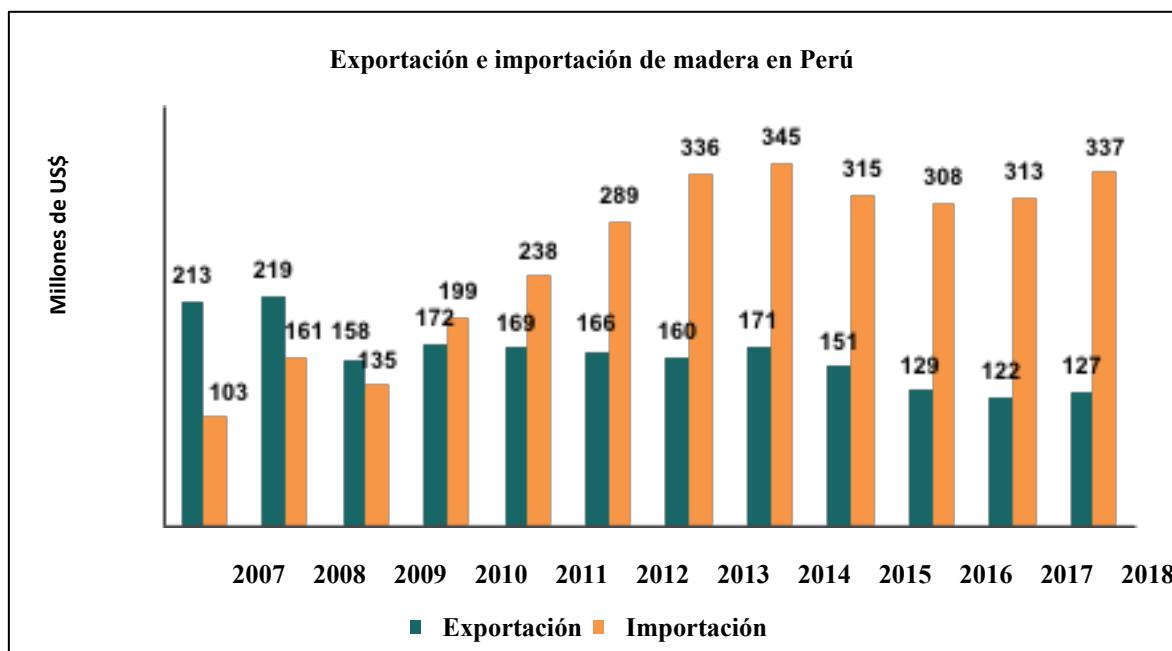
<sup>123</sup> Ídem.

<sup>124</sup> Ídem.

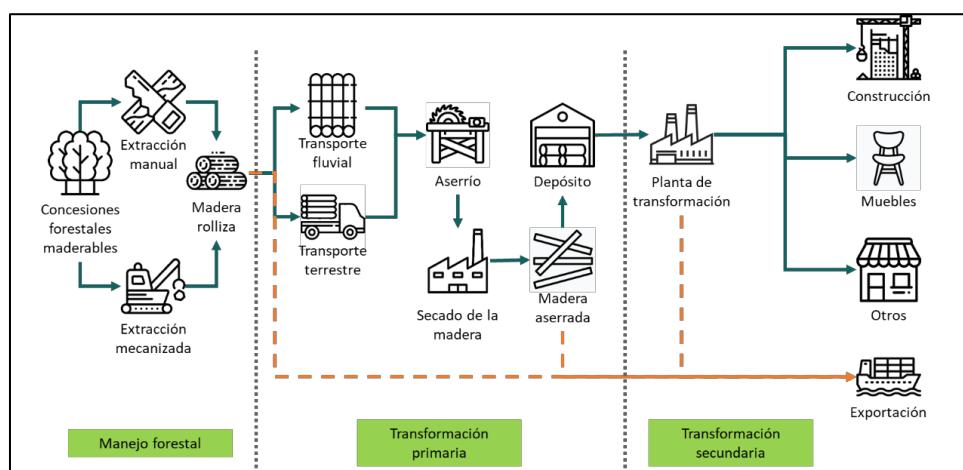
<sup>125</sup> Ídem.

logrado incrementar de manera importante su capacidad de producir y exportar. Tanto es así que la balanza comercial maderera del Perú es claramente deficitaria.

El precario desarrollo de la industria forestal y maderera ha estado basado principalmente en las concesiones forestales. La lentitud del desarrollo se explica por diversos factores, como son la falta de infraestructura y de encadenamientos hacia adelante: solo 6 millones de las 11 millones de hectáreas concesionadas están vigentes. Los esfuerzos por promover las plantaciones serán nuestra prioridad en el campo de la extracción. La promoción integral de la cadena de valor desde la plantación hasta la exportación o venta en el mercado local será el eje sobre el cual nos moveremos.



#### Cadena de valor de la industria de la madera<sup>126</sup>



Elaboración : Videnza Consultores

La gestión y uso de los recursos forestales en el Perú puede otorgarse por: concesiones forestales con fines maderables, concesiones forestales para productos forestales diferentes

<sup>126</sup> Parte de esta sección está basada en el documento "Asistencia técnica para el análisis del funcionamiento de las concesiones forestales maderables desde la perspectiva económica", elaborado por Videnza Consultores para USAID.

a la madera, concesiones forestales para ecoturismo, concesiones forestales para conservación, concesiones para plantaciones en tierras bajo dominio del Estado, concesiones con fines de forestación y/o reforestación, concesiones de Fauna Silvestre, permisos forestales en predios privados, autorizaciones forestales para productos forestales diferentes a la madera en asociaciones vegetales o boscosas, y autorizaciones para el aprovechamiento de especies ornamentales de flora silvestre. La regulación está a cargo del Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), Organismo de Supervisión de Recursos Naturales (Osinfor), las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre (ARFFS) y los Regentes (ver funciones en el cuadro).

Actores	Principales funciones y deberes
Serfor	Establece las unidades de aprovechamiento a ser puestas a disposición del público para el otorgamiento de concesiones.
	Dicta los lineamientos para el otorgamiento de las concesiones forestales con fines maderables.
	Desarrolla estrategias de promoción de la actividad forestal.
	Establece los instrumentos que permiten asegurar la trazabilidad de los productos forestales.
	Establece los lineamientos para el aprovechamiento forestal.
	Publica y actualiza en el SNIFFS la relación y el resumen de los contenidos de los planes de manejo aprobados.
	Recibe y canaliza las denuncias vinculadas a infracciones y delitos en materia forestal y de fauna silvestre.
	Aprueba los regímenes promocionales y niveles de descuento en el pago del derecho de aprovechamiento.
Osinfor	Recomienda la ampliación del periodo de vigencia de la concesión al final de éste.
	Supervisa el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas contenidas en los títulos habilitantes y planes de manejo aprobados.
ARFFS	Realiza el inventario de BPP en coordinación con Serfor.
	Establece las fechas o periodos de presentación de los planes de manejo forestal.
	Aprueba los planes de manejo forestales.
	Realiza inspecciones oculares de los planes de manejo, previas a la aprobación de este.
	Verifica que el solicitante a la concesión cumpla con las condiciones señaladas en el Reglamento.
	Otorga autorizaciones para el establecimiento de los centros de transformación primaria, lugares de acopio, depósitos y centros de comercialización de productos en estado natural o con transformación primaria.
	Elabora y ejecuta el plan de cierre.
	Recibe los informes de ejecución forestal anuales y finales.

Regente	Elabora, suscribe e implementa los planes de manejo, informes de ejecución y guías de transporte de acuerdo con lo previsto en el Reglamento
	Responde solidariamente con el titular por la veracidad de los datos técnicos consignados e información omitida, en los documentos que suscriba

Fuente: Videnza Consultores – USAID.

Al 2019 en el Perú, las concesiones se dividían de la siguiente manera:

- Concesiones destinadas a productos forestales diferentes a la madera: 52% (899)
- Concesiones de bosques maderables: 25% (427)
- Concesiones destinadas a forestación y/o reforestación: 14% (245)

Sin embargo, la distribución según las hectáreas ocupadas por tipo de concesión es radicalmente diferente: las maderables abarcan el 73% de la superficie (6.3 millones de hectáreas), seguidas de las concesiones para la conservación (15% del total o 1.3 millones de hectáreas). El desarrollo de las plantaciones sobre tierras concesionadas es menor.

La idea de mejorar las coordinaciones público-privadas para impulsar el desarrollo forestal vino de la Mesa Ejecutiva impulsada por el Plan de Diversificación Productiva. Este Plan tuvo la virtud de distinguir claramente las plantaciones de las concesiones, como dos subsectores de problemáticas distintas. Ambas mesas llegaron en su momento a solucionar problemas de coordinación (ver cuadros).

<b>Mesa Forestal: Principales logros (Plantaciones)</b>	
<b>Situación inicial</b>	<b>Situación posterior</b>
Plantaciones forestales no reconocidas como diferentes de concesiones forestales en la selva amazónica.	Nuevas leyes y regulaciones (impulsadas por las MEs) reconocen árboles como productivo de cultivo.
No existe financiamiento para el sector (particularmente para plantaciones). Sistema bancario no conoce al sector.	Creación de nuevo fondo. Aproximadamente s/. 120 millones para nuevos préstamos a través del sistema bancario. La producción puede ser usada como colateral
Tomaba 8 meses tramitar una licencia para extraer madera de las plantaciones.	No son requeridas licencias.
Tomaba un año para registrar como una propiedad una plantación.	Toma 3 días para registrar una plantación
No existía interés de inversores internacionales en plantaciones.	Algunos de los principales fondos forestales están llegando al país. Lanzando fondos locales forestales

<b>Mesa Forestal: Principales logros (Concesiones)</b>	
Situación inicial	Situación posterior
OSINFOR, entidad nacional encargada de la supervisión, no confiaba en los planes aprobados por las autoridades regionales: incertidumbre para inversores.	OSINFOR ha aceptado acompañar a las autoridades regionales en las inspecciones tempranas (y aprobaciones). Presupuesto ha sido asignado para reforzar la implementación.
Por 15 años no han habido nuevas concesiones en la selva amazónica.	2 millones de has han sido recientemente concesionadas por Ucayali y Loreto.
Entidades de diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) tienen diferentes estándares sobre los recursos provenientes de la madera.	Nuevos protocolos con los mismos estándares para los diferentes niveles de gobiernos fueron aprobados. Y están siendo utilizados.
No existían lineamientos que reflejen la realidad productiva del sector.	12 nuevos lineamientos están siendo implementados.
No existen sistemas de trazabilidad. 25% de los árboles reportados en los planes no existían realmente.	Significativa mejora en los sistemas de trazabilidad. El porcentaje cayó en 10%

Fuente: Hacerperu.com

## 5.1. Objetivos estratégicos

**Objetivo estratégico general:** Desarrollar el sector forestal para la producción de madera, impulsando la inversión sostenible en concesiones maderables, en plantaciones (reforestación) y en concesiones de conservación y ecoturismo.

### Meta

- Lograr a partir de 2022 un ritmo de crecimiento de la inversión en plantaciones y concesiones de 10% anual hasta el 2026. Alcanzar los US\$ 3,000 millones de exportación en 2026.

### Objetivo estratégico 1: Creación de la Superintendencia Nacional de Bosques - PROBOSQUES

Esta entidad estará adscrita al Ministerio de Ambiente, Ordenamiento Territorial y Urbanismo, y tendrá como función promover la inversión en bosques, regular la explotación sostenible y proteger las reservas naturales. Ello dividiendo claramente su función en dos tipos de concesiones: las maderables y las de conservación. En ambos casos se tendrá una posición proactiva de promoción de la inversión y/o la administración privada.

Como parte de dicho Ministerio, PROBOSQUES velará por el desarrollo de infraestructura asociada a las concesiones mediante la elaboración de un Plan Integrado de Concesiones Forestales Maderables y la de Un Plan de Reservas Naturales y desarrollo del Ecoturismo.

Asimismo, se creará un sistema de certificación que distinga el origen de la madera (por plantación o por extracción).

### Meta

- Creación de PROBOSQUES a Julio de 2022.

### Objetivo estratégico 2: Programa Nacional de Plantaciones Forestales – REFORESTA PERÚ

El Ministerio de Promoción Agropecuaria y Pesquera desarrollará un Plan Integral de Desarrollo de Plantaciones Forestales sobre áreas concesionadas o de propiedad privada, no solo en la selva. También en la costa y sierra baja. Entre los componentes del Programa estarán:

- Líneas de financiamiento promocionales con COFIDE y el nuevo Banco de la Nación.
- Promoción de la inversión extranjera de países con alto desarrollo (Canadá, países nórdicos).
- Alianza con fondos de pensiones para obtención de fondos de capital.
- Programa especial de Asociatividad.



## **Meta**

- US\$ 5,000 millones de inversión entre 2021 - 2016

### **Objetivo estratégico 3:** Programa Especial de Asociatividad para la Reforestación – REFORESTA ASOCIATIVO

A diferencia de las concesiones maderables, las plantaciones forestales son viables en espacios relativamente pequeños. Además, es compatible con plantaciones como el café y el cacao. **REFORESTA ASOCIATIVO** será un programa similar a AGROPROGRESA que buscará vincular a los pequeños plantadores asociados con el mercado a través de empresas gestoras de asistencia técnica, acceso al financiamiento y vínculo con el mercado.

## **Meta**

- 100 asociaciones de más de 50 pequeños agricultores incorporan la reforestación en su actividad asesoradas por entidad de conexión con la cadena de valor maderera.

### **Objetivo estratégico 4:** Fortalecer el sistema de concesión de bosques maderables

Con la finalidad de optimizar economía de escala se permitirá y alentará grandes inversiones incluso superiores a 30 mil hectáreas. Esto facilitará la exportación maderable en contenedores. Los plazos serán de 40 años, a fin de que se justifiquen las inversiones realizadas por los concesionarios. En estos casos se alentarán las certificaciones de buenas prácticas: “métodos de extracción de impacto reducido, mejores condiciones laborales y otras medidas que contribuyan a generar un impacto social positivo en la zona de influencia de la concesión. Las certificaciones también contribuyen a potenciar las exportaciones maderables en los mercados estadounidenses y europeos, en los cuales la normativa penaliza la comercialización de madera de origen ilegal; y, por lo tanto, incentivan a los productores a utilizar mecanismos que garanticen la legalidad de su oferta maderera. Consecuentemente, las concesiones deben ser otorgadas a personas jurídicas con capacidad técnica y financiera.”<sup>127</sup>

## **Meta**

- US\$ 5,000 millones de inversión entre 2021 y 2026.

### **Objetivo estratégico 5:** Pago por servicios ambientales

Esta práctica estará dirigida a las poblaciones nativas y de menores ingresos de la Amazonía. Estará liderada por el MIDIS y consistirá en apoyar programas de reforestación, gestión de residuos, tratamiento de agua, entre otros. El énfasis se pondrá en la reforestación por su potencial de generación de ingresos. El método de implementación será a través de unidades ejecutoras.

## **Meta**

- 1.500 programas ejecutados entre 2021 y 2026.

### **Objetivo estratégico 6:** Recuperación y extracción de bosques y tierras forestales degradadas<sup>128</sup>

Este programa será parte del sistema de pago por servicios ambientales y se dividirá en:

- Protección de tierras degradadas;
- Reforestación sin fines de lucro
- Reforestación con fines de lucro.

<sup>127</sup> Videnza Consultores – USAID (2020)

<sup>128</sup> Ver texto para el CIES 2016, “Conservación de Bosques y Deforestación”, Jorge Malleux.



### **Meta**

- 1.500 programas implementados entre 2021 y 2026.