

REPENSAR EL FUTURO DEL PERÚ

NOTAS DE POLÍTICA PARA TRANSFORMAR AL
ESTADO EN UN GESTOR DE BIENESTAR Y
DESARROLLO



Copyright © 2021 por Banco
Internacional de Reconstrucción
y Fomento/Banco Mundial

Banco Mundial

Av. Álvarez Calderón 185,
piso 7, San Isidro
(51 1) 622-2300
www.bancomundial.org.pe

El presente volumen ha sido producido por personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados no necesariamente reflejan la opinión de los directores ejecutivos del Banco Mundial ni de los Gobiernos que representan.

Derechos y permisos

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial fomenta la difusión de su trabajo y permite la reproducción de partes de este libro, siempre y cuando se cite la fuente.

Atribuciones

Banco Mundial (2021). *Repensar el futuro del Perú. Notas de política para transformar al Estado en un gestor del bienestar y el desarrollo*. Oficina de Lima, Perú: Grupo Banco Mundial.

Corrección de estilo

Rocío Moscoso, Ainaí Morales y Andrea Quintanilla

Diseño y diagramación

David Maxi (MXM Brand)

Impresión

Primera edición, agosto del 2021
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-09398

ÍNDICE



Principales abreviaciones

7

Prólogo

10

Autores y agradecimientos

13

Introducción

14

Eje 1: Condiciones transversales para el éxito del Estado

1. Consolidar una política fiscal enfocada en la recuperación, el crecimiento y la resiliencia 28
2. Rediseñar la descentralización fiscal para reducir las desigualdades en el territorio 42

Eje 2: Un Estado que promueve oportunidades para todos

3. Invertir en educación enfocándose en eliminar las brechas de aprendizaje 54
4. Reformar el sector Salud para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios 64
5. Invertir en agua segura y saneamiento para que el acceso sea universal 76
6. Implementar un sistema de ciudades saludables, resilientes e inclusivas 92
7. Masificar el acceso a internet y el uso de herramientas digitales 102
8. Promover la inclusión financiera en todo el territorio 112

Eje 3: Un Estado que protege a sus ciudadanos

9. Consolidar un sistema de protección social no contributivo	122
10. Fortalecer la resiliencia ante desastres	136
11. Eliminar la violencia contra las mujeres	146

Eje 4: Un Estado que facilita los emprendimientos productivos

12. Incentivar la formalización para impulsar la productividad	158
13. Mejorar la regulación ambiental y social para agilizar la inversión	170
14. Propiciar la competencia para contar con mercados más eficientes, dinámicos e innovadores	180
15. Modernizar el sector eléctrico para hacerlo más eficiente y resiliente	194

Referencias

206

Principales abreviaciones

APP	Asociación público-privada
Aspire	Atlas de Indicadores de Protección Social de Resiliencia y Equidad del Banco Mundial (por sus siglas en inglés)
ATU	Autoridad de Transporte Urbano
AyS	Agua y saneamiento
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BTI	Índice de Transformación Bertelsmann (por sus siglas en inglés)
CEM	Centro Emergencia Mujer
Digemid	Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas
DIT	Desarrollo infantil temprano
EIAS	Estudio de impacto ambiental y social
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
EPS	Empresas prestadoras de servicios de saneamiento
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fonafe	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
Foncomún	Fondo de Compensación Municipal
Foncor	Fondo de Compensación Municipal-Fondo de Compensación Regional
GaP	Sistema de pago de Gobierno a personas
GRD	Gestión del riesgo de desastres
Indecopi	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
JMP	Joint Monitoring Programme
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Midis	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Minam	Ministerio del Ambiente

Minedu	Ministerio de Educación
Minem	Ministerio de Energía y Minas
Minsa	Ministerio de Salud
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
Osiptel	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones
OT	Ordenamiento territorial
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEAS	Plan Esencial de Aseguramiento en Salud
PGH	Padrón General de Hogares
PIB	Producto interno bruto
PMIB	Programa de Mejoramiento Integral de Barrios
PNC	Política Nacional de Competencia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Proinversión	Agencia de Promoción de Inversión Privada
Pronabec	Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
PTAR	Planta de tratamiento de aguas residuales
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
Reniec	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RER	Régimen Especial de Renta
RG	Régimen General de Renta
RMP	Regulación de mercado de producto
Segdi	Secretaría de Gobierno Digital de la PCM
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
Senace	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
Sinafo	Sistema Nacional de Focalización
Sinagerd	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos
SIS	Seguro Integral de Salud

Sisfoh	Sistema de Focalización de Hogares
SPS-NC	Sistema de protección social no contributivo
Sunass	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
Susalud	Superintendencia Nacional de Salud
ULE	Unidades locales de empadronamiento
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



PRÓLOGO

En menos de dos décadas, el Perú pasó de ser un milagro económico a ser un país abrumado por sus dificultades. Entre el 2002 y el 2013, el ingreso per cápita creció en una tasa promedio del 5,3% anual y la pobreza se redujo notablemente, al pasar de un 59% en el 2004 a un 24% en el 2013. Este período de auge estuvo respaldado por buenas políticas domésticas, como la estabilidad macroeconómica y la apertura al comercio global. Sin embargo, después del 2013, a partir de la caída de precios de los minerales, el crecimiento per cápita bajó a menos de un tercio, y se ralentizaron los avances en la reducción de la pobreza. Si bien las buenas condiciones domésticas seguían siendo un factor importante, eran insuficientes para impulsar al país hacia la senda del progreso compartido.

Algunas características estructurales —como la baja eficiencia de la gestión pública y la consecuente informalidad— estaban poniendo un freno al crecimiento. Las regulaciones excesivas y la escasez de bienes públicos —tales como carreteras en buen estado o el acceso a servicios básicos— perjudicaban a los ciudadanos y a las empresas, al hacer muy costoso y poco atractivo operar formalmente. Por otro lado, al haberse generado un clima en el que resultaba más sencilla y menos riesgosa la coordinación de la burocracia estatal con un reducido número de empresas formales, se creó un contexto favorable para la corrupción. Estas limitaciones también profundizaron las consecuencias de la COVID-19, colocando al Perú entre los países más afectados a nivel global. La debilidad de la gestión pública se manifestó en la precaria oferta de servicios de salud, en la deficiente provisión de servicios de agua y saneamiento, así como en la informalidad en la que se desenvuelve el servicio de transporte y buena parte del comercio minorista. Si a esto le sumamos las condiciones de hacinamiento en gran número de los hogares peruanos, reunimos los factores necesarios para las más adversas consecuencias sanitarias.

Repensar el futuro del Perú busca contribuir a un enfoque renovado para transformar al Estado en un gestor de bienestar y desarrollo. Este enfoque reconoce los avances logrados durante las últimas décadas, pero pone mayor énfasis en los aspectos que se requieren cambiar para obtener resultados óptimos. Justamente, el desafío es mejorar sin descuidar lo avanzado, como se evidenció tras una década de crecimiento económico con el incremento de la clase media y el progreso en indicadores sociales clave, como la desnutrición infantil. El momento actual requiere realizar una reforma mayor del Estado, cuyo norte sea promover la productividad y aumentar las oportunidades para todos con el fin de reducir las desigualdades. Es decir, un Estado enfocado en la promoción del acceso a empleos de calidad y a las oportunidades que se generan mediante la provisión de bienes públicos. Si se logran avances en estas áreas, el Perú podrá retomar la senda del desarrollo inclusivo y sostenible.

Sin duda, se trata de un gran reto y, para contribuir a superarlo, el Banco Mundial ha elaborado este documento, que incluye recomendaciones específicas en 15 sectores seleccionados a partir del trabajo que se ha venido realizando en el Perú en años recientes. No obstante, existen otros aspectos fundamentales para la gobernabilidad de un país —tales como la fortaleza de su sistema político y de justicia, la reforma del servicio civil, la seguridad ciudadana y el manejo de los conflictos sociales— que también deberían formar parte de la agenda prioritaria de los próximos cinco años.

Este documento es producto de un intenso diálogo de los equipos técnicos sectoriales del Banco Mundial con las autoridades peruanas, el sector privado y la sociedad civil, enriquecido con las experiencias internacionales, en particular, aquellas de otros países de la región que vienen avanzando en esta línea. Esperamos que sea de interés para el lector y genere insumos para la gestión de Gobierno en el período 2021-2026.

Invitamos a todos los interesados a leer el documento, que esperamos contribuya a que el Perú se afiance en la senda de un desarrollo inclusivo y equitativo para todos los peruanos.

Marianne Fay
Directora
Bolivia, Chile, Ecuador y Perú
Banco Mundial

AUTORES Y AGRADECIMIENTOS

La elaboración del presente libro estuvo a cargo de un equipo liderado por Marianne Fay, Daniel Barco y Karina Olivas, quienes comparten la autoría del capítulo introductorio. Los autores de las secciones específicas fueron Ewa Korczyc, Daniel Barco y Paulo Chávez (Política fiscal); Kjetil Hansen (Descentralización); Ciro Avitabile, Verónica Díaz y Claudia Rivas (Educación); Aakash Mohpal y Gabriel Aguirre (Salud); Carmen Yee-Batista y Berenice Flores (Agua y saneamiento); Gabriel Arrisueño, Felipe Targa y Micaela Reátegui (Ciudades y desarrollo urbano); Axel Rifón, Rocío Sánchez Vigueras, Ane Morales y Julián Najles (Inclusión digital); Douglas Randall (Inclusión financiera); Gastón Blanco, Hugo Brousset, Úrsula Martínez, Elisa Seguin y Verónica Díaz (Protección social); Gabriel Arrisueño y Micaela Reátegui (Resiliencia frente a desastres); Manuel Contreras, Greta Granados y Lorena Lévano (Violencia contra la mujer); Daniel Barco y Pedro Herrera (Formalización); Kennan Rapp, Ximena Herbas Ramírez y María José Carreras (Regulación social y ambiental); Graciela Miralles, Noelia Carreras y Tanja Goodwin (Competencia); y Janina Franco, Eduardo Zolezzi y Laura Wendell (Energía).

El equipo agradece también los aportes y comentarios de Marc Schiffbauer, María Dávalos, Jamele Rigolini, Bledi Celiku, Elizabeth Marcano, Ana María Oviedo, Livia Benavides, Björn Phillips, Tanja Goodwin, Ana María Torres, Marcelo Bortman, Norman Loayza, Verónica Trujillo, Carlos Senon Benito, John Martin Wilson, Juan Pablo Casapía, Julio César Casma, Iris Marmánillo, Malva Baskovich, Griselle Vega, Marie-Laurie Lajaunie, Camilo Huneeus, Bernard Myers, Eduardo Andrés Estrada y Sonia Cancino, así como la asistencia de Luisa Yesquén, Greta Santillana, Lucía Silva y Geryll Granda en este proceso.

El trabajo se vio enriquecido gracias a las contribuciones y comentarios de un sinnúmero de peruanas y peruanos que han participado en las conferencias promovidas por el Banco Mundial. Además, se recibieron comentarios, insumos y contribuciones de Luis Alberto Arias, Alan Dabbs, Elmer Cuba, Nils Janson, Gustavo Perochena, Miguel Prialé, José Carlos Saavedra, Alonso Segura y Milton Von Hesse.

De igual manera, agradecemos el apoyo en la narrativa y edición preliminar de los textos de Andrea Quintanilla, Francesca Arce, Michael Barclay y Ainaí Morales Pino.



INTRODUCCIÓN

DEL AUGE ECONÓMICO A LA EMERGENCIA SANITARIA

Durante las dos primeras décadas de este siglo, el Perú mostró un desempeño excepcional en el aspecto macroeconómico. Con una media anual del 5,1% entre el 2002 y el 2019, la economía peruana exhibió uno de los crecimientos más altos en América Latina. El ingreso per cápita del país se duplicó en este período y, para el 2008, el Perú había alcanzado el estatus de país de ingreso medio-alto. Este crecimiento económico se reflejó en la reducción significativa de la tasa de pobreza, la cual cayó del 59% en el 2004 al 21% en el 2019. La desigualdad también disminuyó considerablemente, pues el 40% menos favorecido de la población experimentó un rápido incremento de sus ingresos, lo que se tradujo en un crecimiento de la clase media, que superó el número de personas pobres desde el 2013.

Esto contribuyó decisivamente a que se lograran progresos significativos en áreas sociales, lo cual mejoró el bienestar de los ciudadanos. Así, durante la última década, el Perú logró un progreso significativo en la implementación de reformas en sectores sociales. Las reformas clave incluyen, entre otras, la adopción de un sistema de protección social no contributivo, la implementación de presupuestos basados en resultados para vincular el gasto público con sus objetivos, una estrategia nacional para combatir la desnutrición infantil, la universalización del Seguro Integral de Salud (SIS) y la estrategia para elevar la calidad docente y los resultados en educación. En línea con estas reformas, el índice de capital humano —que mide la productividad potencial de la próxima generación de trabajadores— muestra que el Perú ha logrado avances significativos en tasas de supervivencia, crecimiento saludable y aprendizaje. Este índice estima que los niños nacidos en el Perú en el 2020 tendrán, en promedio, una productividad que alcanzará el 61% de lo que podría serlo si contaran con una educación completa y una salud plena. Esto representa una mejora de 6 puntos porcentuales respecto al 2010, lo que podría atribuirse —en buena medida— al crecimiento económico y el progreso del Perú en todas estas áreas.

El éxito económico estuvo impulsado por una combinación de buenas políticas domésticas y un contexto externo propicio. En el nivel doméstico, destacó la estabilidad macroeconómica, reflejada en la prudencia fiscal y monetaria. El buen manejo que mostraron los sucesivos Gobiernos del déficit fiscal y la deuda pública, al igual que la inflación baja y estable, beneficiaron a la economía peruana. También resultaron propicias la política de apertura comercial y financiera, y las garantías a la inversión privada. El contexto de buenos precios para los productos de exportación incrementó el atractivo del país para la entrada de capitales de largo plazo, que financiaron la actividad productiva e impulsaron las exportaciones. Asimismo, el ciclo favorable de los precios de los minerales y alimentos —entre

los años 2004 y 2013— promovió el auge de la inversión minera y agroindustrial. El crecimiento de los ingresos también estimuló la demanda doméstica, lo que fomentó la expansión de los servicios comerciales, educativos y de salud, entre otros.

Figura 1. Precio de exportaciones y PIB (variación anual promedio en %)



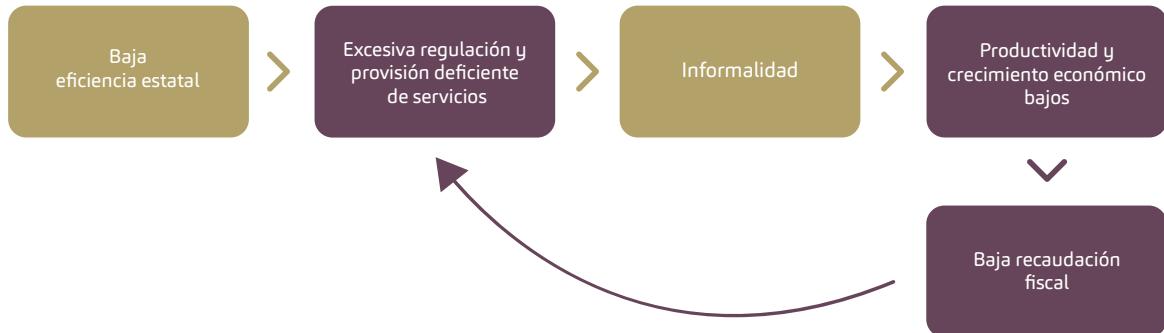
Fuente: BCRP.

Sin embargo, una vez finalizado el auge de los precios de los minerales, el modelo de crecimiento comenzó a mostrar signos de desgaste. La tasa de crecimiento promedio entre el 2014 y el 2019 se redujo a la mitad de la registrada entre el 2002 y el 2013 (figura 1). Esta disminución, asociada a la caída de los términos de intercambio en los años más recientes, también afectó el impulso de la inversión privada, la cual había sido el principal motor de crecimiento durante la etapa de apogeo. La desaceleración del dinamismo de la inversión se reflejó, asimismo, en el estancamiento de la productividad y el menor crecimiento del empleo y de los ingresos, lo que impactó negativamente en la demanda doméstica. Todo parecía indicar que la estabilidad macroeconómica y la apertura externa no proveían suficiente estímulo para crecer a tasas altas en un contexto de condiciones externas menos favorables.

La baja efectividad del Estado y la informalidad concomitante han perjudicado el desempeño de la economía peruana. El Estado peruano muestra un desempeño altamente eficiente en algunas áreas de la gestión pública, como la gestión macroeconómica, la protección al consumidor y la regulación financiera. Sin embargo, tiene todavía mucho por mejorar en otros ámbitos, como los relacionados con la provisión de servicios públicos o la regulación empresarial (figura 2). Entre las principales consecuencias de este bajo desempeño destacan, por un lado, la privación de millones de peruanos y empresas locales de las oportunidades derivadas del acceso a la educación, la salud y demás servicios de buena calidad. Por el otro, la insuficiente capacidad para controlar la aparición de regulaciones costosas y de difícil cumplimiento, que limitan y hacen poco atractiva la formalidad.

La falta de trabajos formales afecta a las personas al reducir sus posibilidades de aprender, desarrollar habilidades y aumentar sus ingresos. Aproximadamente tres cuartas partes de la fuerza laboral se ven empujadas a operar en la informalidad, en empresas pequeñas y emprendimientos unipersonales que, al estar enfocados principalmente en la sobrevivencia, exhiben un margen reducido para la innovación tecnológica. Atrapados en la informalidad y funcionando en los márgenes de la economía moderna, estos emprendimientos cuentan con escasas posibilidades de desarrollo y muestran un bajo nivel de productividad. A su vez, la baja productividad retroalimenta el insuficiente desempeño estatal, al poner un límite al crecimiento económico y promover la evasión tributaria, lo que perjudica los ingresos fiscales. Todo esto restringe las mejoras en la cobertura y calidad de la salud, la educación, la protección social y otros servicios públicos esenciales para proveer bienestar social.

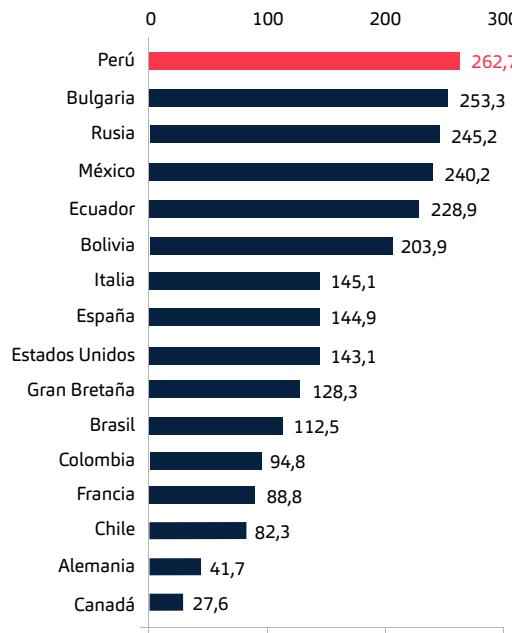
Figura 2. Debilidades estructurales de la economía peruana y su dinámica



Elaboración propia.

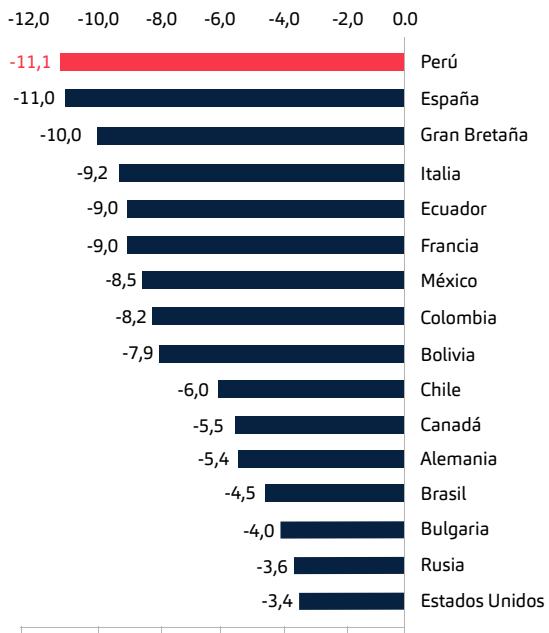
La pandemia de la COVID-19 puso al descubierto estas debilidades estructurales y golpeó duramente al país. El Perú se encuentra entre los países más afectados por la pandemia. En el aspecto sanitario, el exceso de muertes de casi 3 por cada 1000 personas en el 2020 está entre los más altos del mundo (figura 3). La informalidad, el hacinamiento de los hogares y la escasa provisión de servicios de agua y saneamiento explican, en gran medida, esta situación. A esto se le suma la precariedad de la oferta de los servicios de salud. Para marzo del 2020, el Perú contaba con uno de los números más bajos de la región en camas UCI por habitante: solo 110 camas UCI en total para una población de 33 millones de personas. Esto llevó al Gobierno a decretar una cuarentena estricta y prolongada, que tuvo un considerable impacto económico (figura 4). El Gobierno respondió diseñando un paquete de medidas equivalente al 20% del PIB, que incluyó la entrega de bonos a familias vulnerables y préstamos blandos para las empresas. Sin embargo, a pesar de su buen tamaño y diseño, las debilidades estructurales perjudicaron su ejecución. Por ejemplo, la implementación del programa de transferencias monetarias sufrió retrasos debido a la falta de registros adecuados de los potenciales beneficiarios y la escasa bancarización de la ciudadanía —menos de la mitad de la población disponía de una cuenta bancaria—. En consecuencia, las personas continuaron trabajando en el sector informal y la mayoría de los cobros de la ayuda monetaria se realizaron en forma presencial, factores que contribuyeron a mantener en alza la curva de contagios. En este contexto, el Gobierno decretó la extensión de la cuarentena, lo que tuvo efectos devastadores para la vida y la economía de las personas.

Figura 3. Exceso de muertes por cada 100 000 personas en el 2020



Fuente: The Economist's tracker for COVID-19 excess deaths.

Figura 4. Variación del PIB en el 2020 (en %)



Fuentes: FMI y BCRP.

Estas dos debilidades estructurales tienen una serie de repercusiones, como la degradación ambiental y la baja diversificación económica, lo que incrementa la vulnerabilidad del país. En el aspecto ambiental, la informalidad y la baja capacidad para hacer cumplir la ley posibilitan la violación sistemática de las normas ambientales en algunas zonas del país. Este es el caso, por ejemplo, de la minería ilegal, que, además de promover una deforestación desordenada, viene contaminando fuertemente los ríos de Madre de Dios, en la selva peruana. En tal sentido, los costos de la baja eficiencia estatal no solo recaen sobre las generaciones presentes, sino también sobre las futuras, dada la acumulación de crecientes pasivos ambientales. Por el lado económico, el reducido segmento formal de la economía peruana limita las oportunidades de explorar el éxito en nuevos sectores. Esto deviene en un sector exportador altamente concentrado en actividades primarias, sobre todo minería, y en un aparato productivo demasiado sesgado hacia los servicios. En este contexto de fuerte concentración, la economía es más vulnerable a los cambios en las cotizaciones internacionales de los minerales.

UNA RELACIÓN RESQUEBRAJADA ENTRE EL ESTADO Y LOS CIUDADANOS

Las deficiencias estructurales del Estado generan graves desigualdades en el acceso a servicios, lo que debilita el contrato social. El estatus de país con ingreso medio-alto que muestra el Perú oculta la desigualdad en el acceso a los beneficios del progreso para buena parte de los ciudadanos. Uno de cada 10 peruanos carece de servicios básicos de agua potable, y 5 de 10 no cuentan con agua gestionada de manera segura. Asimismo, uno de cada 4 peruanos carece de acceso a servicios de saneamiento básico y la mitad de la población no dispone de saneamiento seguro. Además, se calcula que alrededor de un 60% de las aguas residuales domésticas son vertidas en el ambiente sin tratamiento adecuado, lo que afecta en forma negativa la salud humana y los ecosistemas.

El país también presenta fuertes disparidades entre las zonas urbanas y rurales. Aproximadamente un 20% de la población rural no cuenta con baños y solo 4% accede a agua con cloro suficiente. La falta de acceso a los servicios básicos se ve agravada por un enorme déficit de viviendas asequibles que, al alcanzar alrededor de 1,3 millones de unidades, resulta uno de los más grandes de la región. Por otro lado, los resultados de pruebas comparativas internacionales —Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2018— evidencian que un estudiante de 15 años del 20% más rico del Perú tiene una ventaja equivalente a 4 años de escolaridad sobre un estudiante de 15 años del 20% más pobre. En este contexto, buena parte de la ciudadanía percibe que el Estado le ofrece pocos servicios, lo que limita su disponibilidad para cooperar con las instituciones públicas y contribuye al debilitamiento del contrato social.

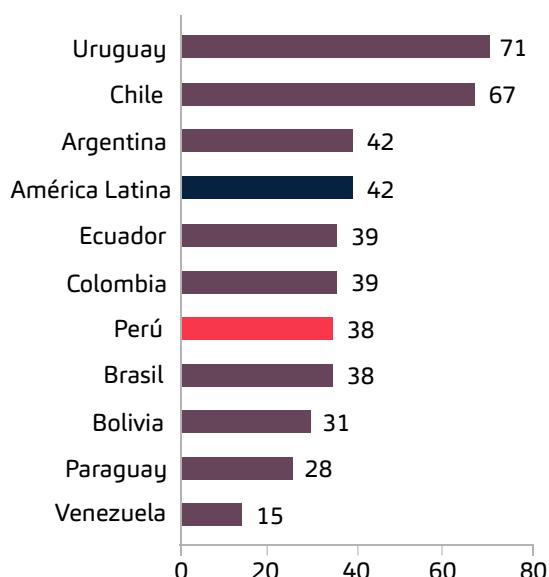
La concentración de la producción en un conjunto pequeño de empresas altamente competitivas e innovadoras se refleja también en una concentración de riqueza en la capital. El sector privado está integrado por un pequeño número de empresas formales que coexisten con un gran mercado informal, el cual emplea a la mayoría de la población. Alrededor de tres cuartas partes de los trabajadores peruanos están empleados en el sector informal, con salarios promedio que apenas alcanzan el 40% de los salarios del ámbito formal. Por otro lado, a pesar de que Lima solo alberga a un tercio de la población total, el 60% de las empresas manufactureras del país se ubica en la capital. Esto contrasta con lo que viene sucediendo en algunas ciudades grandes de la región —como Bogotá y Ciudad de México, entre otras—, donde las actividades manufactureras han empezado a trasladarse a ciudades intermedias, menos congestionadas, pero bien conectadas, que ofrecen condiciones más atractivas de trabajo y mejores opciones de terrenos (Banco Mundial, 2016c).

La cultura del privilegio, la informalidad y el exceso de regulaciones son el caldo de cultivo ideal para la corrupción. Por un lado, las dualidades de la sociedad peruana han permitido la conformación de una élite con privilegios que puede, en algunos casos, beneficiarse de sus vínculos con el Estado, lo que revela un escaso interés por el bienestar de la sociedad en su conjunto. Por el otro, la limitada formalidad de la economía se refleja en la existencia de un número relativamente pequeño de empresas grandes, lo que promueve, de manera tácita, la eventual concertación de acuerdos poco transparentes con la burocracia estatal, al ser pocas —o inexistentes— las empresas competidoras que quedan al margen o que están dispuestas a demandar transparencia. Asimismo, la complicada regulación facilita el ejercicio de presión sobre aquellas empresas que exigen transparencia, pues el intrincado marco legal favorece la creación de requisitos paralelos orientados a perjudicarlas. A esto se le suma la existencia de una cultura del compadrazgo y la práctica del intercambio de favores, lo que va en detrimento de la meritocracia y la competencia en los empleos y las contrataciones. Además, las regulaciones excesivas y costosas resultan un incentivo para los acuerdos fuera de la ley entre servidores públicos y privados.

Durante los últimos años, se han hecho públicos importantes casos de corrupción que fueron ampliamente difundidos en la prensa nacional e internacional. En primer lugar, varios funcionarios de alto nivel se han visto involucrados en escándalos de corrupción relacionados con la contratación de obras de infraestructura. Estos escándalos salieron a la luz como consecuencia de la operación Lava Jato, realizada en varios países de América Latina. Igualmente, en julio del 2018 se reveló la aparente existencia de tráfico de influencias y prácticas corruptas sistémicas en el aparato judicial, las cuales incluían sospechas de sobornos para obtener cargos y modificar sentencias. Más recientemente, con ocasión de las negociaciones para la compra de vacunas contra la COVID-19, se descubrió que un grupo de funcionarios públicos y personas allegadas a ellos se favorecieron al inmunizarse de manera irregular. Como consecuencia, la percepción de la ciudadanía respecto a las prácticas corruptas en la prestación de los servicios públicos se ha acrecentado (figura 5).

Durante las últimas décadas, los esfuerzos para resolver las debilidades estructurales, y enfrentar la segmentación y la corrupción en el país, han sido insuficientes. A pesar de que a inicios de este siglo se puso en marcha un proceso de descentralización, no se ha reducido la tradicional brecha de desarrollo entre las ciudades cercanas a la costa y las del interior. Las fallas de diseño han perjudicado el desempeño del sistema de descentralización, lo que ha preservado la vigencia del control a nivel central. De manera similar, la reforma del servicio civil —iniciada hace ocho años con la promesa de introducir la meritocracia y una línea de carrera en el sector público— se encuentra estancada. Esto se refleja en el índice de eficacia gubernamental elaborado por el Banco Mundial, que mide la calidad del sector público y de sus políticas, así como la credibilidad y el compromiso para llevarlas adelante. Desde el 2009, el Perú solo ha registrado mejoras marginales en este índice, ubicándose consistentemente por debajo del promedio de América Latina.

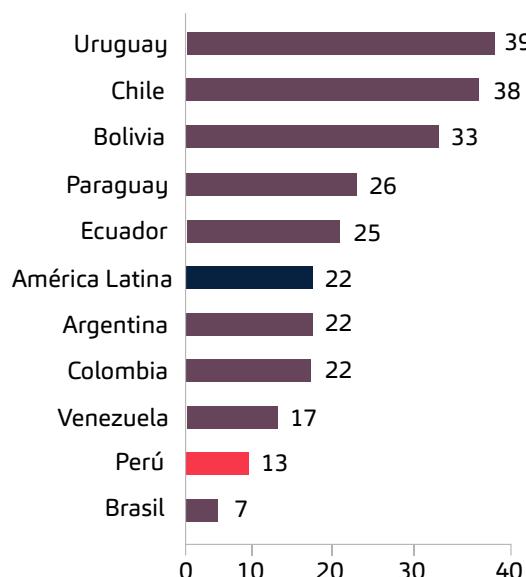
Figura 5. Índice de percepción de corrupción 2020



Fuente: Transparency International, 2020.

Nota: El índice evalúa la percepción de corrupción en el sector público en una escala de 0 a 100, donde 0 es altamente corrupto y 100 bastante libre de corrupción.

Figura 6. Confianza de los ciudadanos en el Gobierno (%)



Fuente: Latinobarómetro 2018.

En este contexto, se ha profundizado la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones del Estado. Según la encuesta Latinobarómetro del 2018, el Perú es uno de los países de la región con más bajos niveles de confianza en el Gobierno, el Parlamento y el Poder Judicial. Además, la satisfacción con el sistema democrático apenas alcanza un 11%, mientras que el 85% percibe que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos.

Estas percepciones redundan en una escasa voluntad ciudadana a cooperar con las reglas y disposiciones del Estado, lo que se refleja, por ejemplo, en las tasas de evasión tributaria. Para el 2019, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) estimó una evasión cercana al 50% en el impuesto a la renta de las empresas y al 34% para el IGV. Esta desconfianza se manifiesta, igualmente, en la elevada indiferencia hacia las regulaciones: el Perú ocupa el tercio inferior en el *ranking* de cumplimiento de la ley del 2019 elaborado por el Banco Mundial.¹

Todo esto desconecta del Estado al ciudadano, quien no encuentra en el primero un apoyo real para desarrollarse y mejorar su bienestar. Al contrario, se acentúa la sensación de orfandad para la vida en comunidad, pues el ciudadano percibe que la mejora de su calidad de vida depende exclusivamente de sus esfuerzos individuales. Esto lo lleva a evitar el vínculo con el Estado, lo que —a su vez— reduce la demanda de rendición de cuentas, mecanismo de fiscalización esencial de los ciudadanos hacia sus autoridades.

REPENSAR EL FUTURO DEL PERÚ PARA PROMOVER EL BIENESTAR DE TODOS LOS CIUDADANOS

La construcción de un país con oportunidades para todos pasa por una reforma institucional que sitúe al ciudadano en el centro de las prioridades del Estado. Esta reforma debe orientarse al incremento de la productividad y la reducción de las desigualdades. La formalización promueve ambos objetivos, al estimular el aumento de la productividad de los trabajadores menos favorecidos. Sin embargo, para reducir la informalidad será necesario que el Estado impulse activamente la creación de oportunidades para todos mediante el acceso a bienes públicos de calidad y la adopción de regulaciones simples y razonables. Para lograrlo, esta serie de documentos —titulada *Repensar el futuro del Perú*— ofrece un conjunto de recomendaciones que apuntan a mejorar el funcionamiento del Estado. Estos documentos han sido organizados en cuatro secciones. La primera sección corresponde a algunos elementos transversales que necesitan estar presentes para contar con un Estado que funcione eficazmente. Las siguientes tres secciones corresponden a las tres funciones que necesita cumplir el Estado para promover el bienestar de los ciudadanos: (i) un Estado que promueve oportunidades para todos, (ii) un Estado que protege a sus ciudadanos y (iii) un Estado que facilita los emprendimientos productivos.

1. El *ranking* de cumplimiento de la ley es un componente de los Worldwide Governance Indicators recopilados por el Banco Mundial. Más información en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>.

Figura 7. Ejes de la reforma del Estado



El Estado necesita sentar las bases del éxito de su gestión mediante condiciones transversales que faciliten su funcionamiento. En este aspecto, planteamos dos condiciones fundamentales. Primero, el Estado necesita ser fiscalmente sostenible para poder llevar adelante las políticas que estabilicen el PIB y que atenúen los choques sobre este. Durante la pandemia, el Perú implementó uno de los paquetes de respuesta fiscal y monetaria más ambiciosos. Esto fue posible gracias a la buena gestión macro de las últimas décadas, que permite contar con los recursos y herramientas necesarios para llevar a cabo estas políticas. Dado el ensanchamiento del déficit generado por esta respuesta y por la caída de la recaudación fiscal, hacia adelante será necesario establecer un plan de consolidación que permita estabilizar el ratio de deuda pública y mantenerlo entre los más bajos de América Latina. Para ello, es imprescindible tener en cuenta que la necesaria mejora de los servicios públicos implica, en alguna medida, una presión por el aumento del gasto fiscal. Por lo tanto, los planteamientos orientados a la consolidación fiscal requieren considerar las fuentes de ingresos adicionales, con la finalidad de cubrir dichos gastos. Este reto y las recomendaciones correspondientes se abordan en el capítulo sobre estabilización macro. Segundo, el Estado necesita estar más cerca de los ciudadanos. En relación directa con este objetivo, el diseño de la descentralización no presenta, actualmente, las características ideales para un desempeño óptimo. Para introducir transparencia, predictibilidad y equidad en este sistema, el capítulo de descentralización realiza una serie de recomendaciones. Destacan la necesidad de clarificar las funciones de gasto, fortalecer el rol de los gobiernos regionales y reducir la inequidad en los ingresos municipales.



El Estado necesita proveer oportunidades a todos los ciudadanos para favorecer un crecimiento inclusivo. La mejor expresión de este tipo de desarrollo sería la movilidad social. Para lograrlo, es importante que las oportunidades con las que cuentan los ciudadanos no sean tan inequitativas como las actuales. En tal sentido, en los siguientes años, es impostergable mejorar la provisión de servicios públicos que afectan directamente la acumulación de capital humano, como es el caso de la educación, la salud, las ciudades saludables, el agua de calidad y el acceso a internet. Según esta lógica, el capítulo de educación propone mejorar la calidad del servicio docente, sobre todo en las zonas más alejadas de la capital. En el capítulo de salud, se recomienda ampliar la oferta de servicios y modernizar la gestión mediante un financiamiento más amplio, una reorientación de las prioridades en el primer nivel de atención, y un manejo inteligente de los datos y la infraestructura del sector. El capítulo dedicado a las ciudades plantea mantener la implementación de la Política Nacional de Transporte Urbano, así como impulsar el catastro urbano y promover la generación de suelo urbano. En lo referente al mejoramiento del servicio de agua, el capítulo respectivo recomienda aplicar un enfoque territorial diferenciado que priorice las zonas vulnerables y, al mismo tiempo, genere incentivos para mejorar el desempeño de las empresas prestadoras de servicios. Además, consideramos que la era actual demanda un acceso a la información igualitario para los ciudadanos. Por eso, el capítulo dedicado a la masificación de internet plantea consolidar una economía digital inclusiva, que asegure un acceso más eficiente a los servicios públicos y privados, lo que además redundaría en un incremento de la productividad empresarial.

Asimismo, el Estado necesita ser capaz de proteger a los ciudadanos frente a las vicisitudes de la pobreza, los desastres naturales y la violencia intrafamiliar. Las carencias que entraña la pobreza podrían ser enfrentadas de mejor manera con un esquema de asistencia social bien diseñado. El capítulo correspondiente recomienda reforzar las herramientas para la entrega de beneficios y servicios sociales, lo que apunta a la consolidación de un registro social integrado. Además, fortalecer el vínculo entre la asistencia social y los programas de inserción al mercado laboral, sobre todo en el área urbana. En materia de gestión de riesgos de desastres, es preciso pasar a una estrategia menos formalista y más efectiva. Por otro lado, las recomendaciones del capítulo de violencia de género están enfocadas en promover activamente el reporte de los casos por parte de las víctimas, y proveerles atención oportuna y adecuada.

Los emprendimientos productivos de los ciudadanos se verían facilitados si el Estado regulara eficientemente el entorno de negocios. Para ello, es necesario que el Estado supervise de forma eficiente y asertiva las actividades económicas, y evite el establecimiento de requisitos innecesarios o excesivamente costosos para las empresas. Esta sección incluye los capítulos dedicados a la formalización, la regulación social y ambiental, la competencia y el sector eléctrico. En el capítulo de formalización, se presenta un breve análisis de los factores que limitan el crecimiento de las empresas y se ofrece una estrategia integral para hacer más atractiva la formalidad. En particular, se aboga por la necesidad de simplificar las regulaciones del mercado laboral, del sistema tributario y del entorno de negocios. En el capítulo dedicado a los aspectos sociales y ambientales de la producción, se recomienda

contar con una regulación que proteja efectivamente estas dos dimensiones y que, al mismo tiempo, sea razonable y compatible con el propósito de hacer más atractiva la formalidad y promover la inversión. En este sentido, se enfatiza en la necesidad de articular mejor las intervenciones para lograr que los procesos sean más eficientes y sólidos, pues los actuales resultan excesivamente engorrosos y dificultan el alcance de los objetivos trazados. El siguiente capítulo resalta el rol de la competencia para la generación de mercados más dinámicos y menciona algunas prácticas estatales que la perjudican. En tal sentido, se argumenta a favor de una revisión de las regulaciones, con la finalidad de otorgar mayor poder al organismo de defensa del consumidor y eliminar barreras innecesarias. En cuanto a la provisión de energía eléctrica, el capítulo respectivo recomienda implementar una reforma regulatoria de tercera generación que corrija las deficiencias, recupere la competitividad y modernice el mercado eléctrico.

Finalmente, es importante anotar que la selección de estos temas obedece al trabajo del Banco Mundial en el Perú en años recientes. Entre estos trabajos, destacan el *Diagnóstico sistemático de país* (2016a), *Financiamiento de la salud en el Perú* (2016b), *Diez mensajes sobre la violencia contra las mujeres en el Perú* (2019f), *Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú* (2019a), *Descentralización fiscal en el Perú* (2018a), entre otros. No obstante, existen otros aspectos fundamentales para la gobernabilidad de un país —tales como la fortaleza de su sistema político y de justicia, la reforma del servicio civil, la seguridad ciudadana y el manejo de los conflictos sociales— que también deberían formar parte de la agenda prioritaria de los próximos cinco años.

SECUENCIA DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS RECOMENDADAS

La crisis desatada por la pandemia y las implicancias fiscales de algunas medidas acentúan la necesidad de contar con una priorización de las políticas planteadas. La emergencia de la COVID-19, que aún afecta al Perú fuertemente, impone retos de corto plazo que son abordados en cada uno de los capítulos. La reactivación de la economía pasa por reducir la incertidumbre frente a la amenaza de la transmisión del virus. Asimismo, un regreso seguro a las aulas —en el plazo más breve posible— amerita que las escuelas cuenten con protocolos y servicios de agua y saneamiento adecuados. Por otro lado, el eventual control de la pandemia no significa el retorno inmediato a la normalidad macroeconómica.

Será necesario que las políticas macro acompañen temporalmente la reactivación de los negocios. Además, en la implementación de las reformas propuestas es preciso tomar en cuenta la demanda de recursos fiscales, con el objetivo de determinar el momento oportuno para aplicarlas. Al respecto,

las medidas que demanden más recursos fiscales deben estar precedidas por políticas tributarias y de eficiencia de gasto que hagan viable su ejecución.

Por otro lado, es necesario tomar en cuenta que esta definición de plazos es flexible y que las medidas propuestas son un conjunto integral de prioridades. La duración de la crisis es incierta, lo que determina que la duración de las acciones para contenerla y aliviar sus efectos también lo sea. En este sentido, la definición de corto plazo es más conceptual que cronológica. El corto plazo es el lapso en el que los efectos sanitarios de la pandemia siguen representando una amenaza significativa. Por su parte, el mediano plazo es el período en el que el PIB aún está en camino de recuperar su senda prepandemia, y el largo plazo es el momento posterior, en el que resulta necesario enfocarse en las prioridades estructurales. Para proveer estructura, se señalan las prioridades de cada plazo. Sin embargo, desde el corto plazo se podrían adelantar todas aquellas medidas y acciones que sean factibles, y que apoyen la consecución de los objetivos de mediano y largo plazo.

Tomando en cuenta estos aspectos, las medidas planteadas deben articularse en un orden secuencial que contemple consideraciones de corto y mediano plazo, tal como se indica a continuación:

Corto plazo: control de la pandemia y protección a las familias y empresas

- Culminar la compra, llegada y aplicación de las vacunas a, por lo menos, el 70% de la población.
- Proveer soporte selectivo a las familias más afectadas por la pérdida de empleo y la caída de los ingresos, mediante transferencias monetarias.
- Cerrar la brecha de agua y saneamiento en los colegios con el propósito de crear las condiciones adecuadas para el retorno a la escuela en modalidad presencial.
- Consolidar un registro social integrado y desarrollar un ecosistema variado de pagos del Gobierno a las personas. Para ello, es necesario priorizar las plataformas digitales en las zonas urbanas.

Mediano plazo: apoyo a una recuperación socialmente inclusiva

- La inversión pública necesitará acompañar la recuperación de la economía. Para ello, será necesario promover inversiones inteligentes que fomenten el desarrollo, fortalezcan a las instituciones sectoriales, generen empleo e impacten positivamente en el crecimiento económico.
- Enfrentar los asuntos estructurales en materia de inversión pública: (i) establecer criterios claros para la priorización de proyectos, con el objetivo de cerrar brechas sectoriales y geográficas; (ii) revisar y corregir el marco social y ambiental para la inversión pública, que presenta varios cuellos de botella que dificultarán su rápida implementación; y (iii) reducir el desvío de recursos por corrupción, con el fin de fortalecer el vínculo entre la inversión y el sistema integrado de gestión financiera.

- Articular un plan de consolidación fiscal que considere fuentes para el aumento de ingresos. En particular, se necesita priorizar la reducción de las exoneraciones fiscales y la evasión tributaria.
- Mejorar la gestión territorial mediante el respaldo de la descentralización. Con este fin, es necesario enfatizar tres aspectos centrales: (i) clarificar las responsabilidades de gasto, (ii) fortalecer el nivel intermedio de gobierno y (iii) reducir la inequidad de ingresos entre los gobiernos locales.
- Implementar innovaciones que permitan a las microempresas, y pequeñas y medianas empresas (pymes), utilizar una mayor variedad de activos no tradicionales —como facturas— para obtener financiamiento. Esto requiere actualizar la regulación de servicios financieros digitales y la inversión en tecnología. Una opción es facilitar la emisión de facturas electrónicas.

Largo plazo: refuerzo del vínculo entre el Estado y los ciudadanos

- Mejorar la calidad en la provisión de servicios públicos básicos como la educación, la salud, el agua y saneamiento seguros, y el transporte público. En materia de educación, se requiere elevar la calidad del trabajo docente. En tal sentido, es fundamental mantener y hasta incrementar las bonificaciones salariales para los maestros ubicados en zonas alejadas, al igual que optimizar las condiciones de la infraestructura escolar. En materia de salud, se requiere elevar el financiamiento y reorientar la atención del primer nivel hacia las enfermedades crónicas más comunes en la actualidad. En cuanto a los servicios de agua y saneamiento, es imperativo (i) cerrar las brechas de acceso —tanto en zonas urbanas como rurales— mediante un enfoque territorial diferenciado; y (ii) elevar la calidad del servicio y la eficiencia de los prestadores mediante incentivos ligados a políticas de inversión pública. Estas acciones deben estar acompañadas con programas para mejorar el tratamiento efectivo de las aguas residuales, así como con esfuerzos para construir resiliencia ante eventos extremos. En lo que respecta al transporte público, se requiere dar continuidad a las inversiones orientadas a mejorar la movilidad urbana en las principales ciudades.
- Hacer más atractiva la formalidad. A tal efecto, es clave simplificar la legislación laboral buscando reducir la rigidez y el costo extrasalarial de la contratación formal. También es necesario trabajar en la depuración de los regímenes tributarios mediante la unificación del régimen de empresas pequeñas y la simplificación de las empresas grandes.
- Incrementar la competencia entre empresas privadas y fortalecer el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) para analizar el impacto de la normatividad que afecta a las empresas y eliminar regulaciones sin valor agregado que han sido impuestas por el propio Estado.



1

CONSOLIDAR UNA POLÍTICA FISCAL
ENFOCADA EN LA RECUPERACIÓN,
EL CRECIMIENTO Y LA RESILIENCIA



CONSOLIDAR UNA POLÍTICA FISCAL ENFOCADA EN LA RECUPERACIÓN, EL CRECIMIENTO Y LA RESILIENCIA

Pese a la buena gestión macroeconómica, el Perú carece de un Estado fuerte y diligente, y los avances son limitados. Esto ha quedado en evidencia en los resultados insatisfactorios de las medidas diseñadas para contener los estragos generados por la pandemia de la COVID-19. La reconstrucción de la economía pospandemia amerita abordar las deficiencias estructurales, mientras preserva —al mismo tiempo— los avances logrados gracias a un admirable desempeño macroeconómico. En este sentido, se recomiendan medidas de alivio para los más afectados por la pandemia y estímulos “inteligentes” para mejorar la infraestructura. Estas acciones deben ir acompañadas por políticas que faciliten la transición gradual hacia un modelo de Estado que esté más cerca de los ciudadanos en todo el territorio, y les brinde infraestructura y servicios públicos de alta calidad.

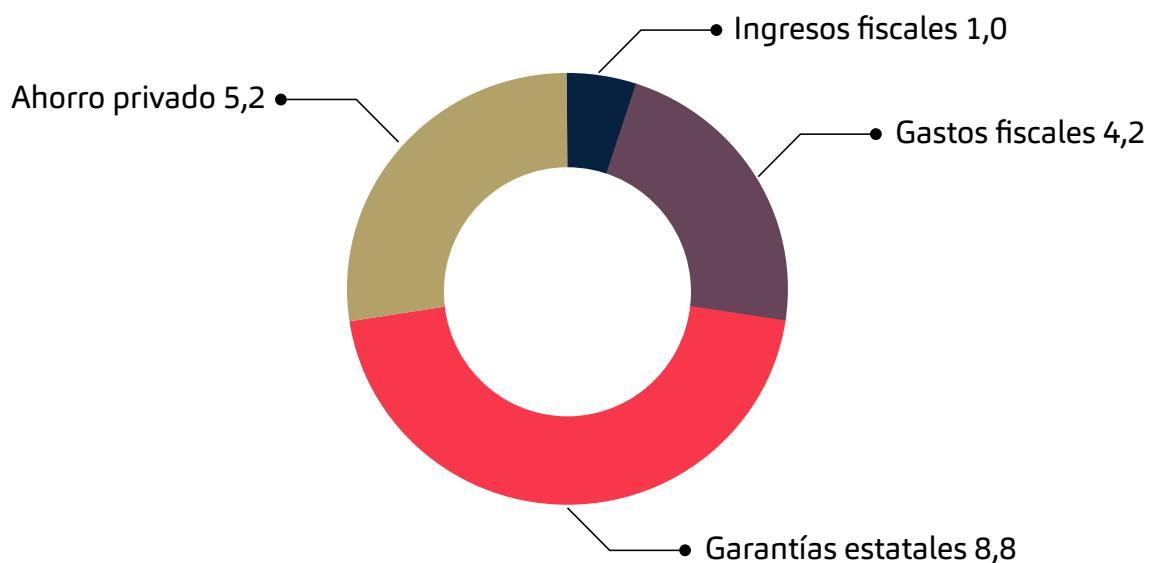
INTRODUCCIÓN

En América Latina, el Perú ha presentado un notable desempeño en materia de estabilidad macroeconómica y fiscal. Desde el 2000, el Perú se ha posicionado como uno de los países de más rápido crecimiento en la región, con una inflación promedio de 2,7% en los últimos 10 años, vulnerabilidades externas limitadas y un sector financiero estable. Asimismo, la política fiscal, incorporada en el marco de las reglas fiscales, ayudó a mantener el déficit y la deuda pública en niveles bajos: para el 2019, estos alcanzaron el 1,6% y el 26,8%, respectivamente. Esto permitió que el país disfrutara de una posición favorable en los mercados internacionales. Los amortiguadores fiscales y cambiarios proporcionaron un eficaz mecanismo de contención frente a las crisis potenciales.

La pandemia de la COVID-19 ha demostrado que la prudencia macroeconómica dio sus frutos, ya que el país pudo diseñar una respuesta financiera sólida frente a la crisis. La respuesta monetaria se centró en reducir la tasa de interés de referencia a un mínimo histórico de 0,25% y favorecer la liquidez mediante la implementación de operaciones de crédito garantizadas por Reactiva Perú. El BCRP también puso a disposición del mercado liquidez en moneda extranjera durante períodos de estrés. Junto con la aprobación de la línea de crédito flexible por el FMI (2020a), estas medidas tranquilizaron los mercados, al limitar el incremento de los diferenciales de riesgo y la depreciación del tipo de cambio. El paquete de respuesta alcanzó el 19,2% del producto interno bruto (PIB), lo que incluyó medidas no fiscales por un monto del 5,2% del PIB (figura 1.1). Este paquete comprendía medidas de gasto inmediato cuyo objetivo fue apoyar directamente al sistema de salud, los hogares y las empresas,

que bordearon el 4,2% del PIB; por otra parte, las garantías temporales y los fondos creados para apoyar a las empresas —Fondo de Apoyo Empresarial a la Micro y Pequeña Empresa, Reactiva Perú— rondaron cerca del 8,8% del PIB. Como resultado de estas medidas y de la caída cíclica de los ingresos, el déficit fiscal subió al 8,9% del PIB en el 2020, mientras que la deuda pública alcanzó el 35% del PIB.

Figura 1.1. Composición del paquete de medidas económicas frente a la pandemia (% del PIB)



Fuente: FMI (2021).

Nota: El paquete de medidas representó 19,2% del PIB.

La ejecución de varias de estas medidas rápidas se vio obstaculizada por las deficiencias sectoriales y por la baja capacidad de implementación. La pandemia trascendió la dimensión económica y puso de relieve los puntos débiles del modelo de desarrollo peruano; en particular, la precaria situación del sector sanitario, el alto grado de informalidad, y la falta de inclusión digital y financiera. Estos factores, sumados a la deficiente capacidad del Estado, se tradujeron en una implementación muy lenta de los programas de respuesta a la COVID-19, pese a las urgentes necesidades de gasto de los distintos sectores. Todo esto no pudo ser remediado por las medidas aplicadas, a pesar de su contundencia.

PRINCIPALES DESAFÍOS

Concebir las políticas de respuesta a la COVID-19 en tres fases. Estas fases son (i) la crisis inmediata, (ii) la recuperación y (iii) la nueva normalidad. Durante la crisis inmediata, se necesita priorizar las medidas de apoyo de emergencia para trabajadores y empresas, así como las medidas sanitarias. En la fase de recuperación, es idóneo que se brinden importantes estímulos fiscales a grupos específicos. Durante la nueva normalidad, la idea es abordar los déficits estructurales que aún existen y contribuir a que el ratio de deuda sobre el PIB disminuya de manera sostenida. Estas medidas tendrían que ir de la mano con la generación de resiliencia y sostenibilidad abordando los obstáculos estructurales del modelo económico.

La pandemia presenta múltiples desafíos relacionados con la necesidad de adoptar políticas adecuadas para responder tanto a la emergencia sanitaria como a la crisis económica. A corto plazo, existen dos desafíos claves: por un lado, garantizar la aplicación eficaz de la política fiscal en un entorno sumamente incierto y, por el otro, evitar una consolidación fiscal prematura mientras se diseñan estímulos eficaces para una recuperación más rápida. A mediano plazo, es clave incrementar la eficacia de la política fiscal en la estabilización económica, mejorar la asignación de recursos y trabajar en su redistribución.

A CORTO PLAZO: LA GESTIÓN FISCAL ADAPTATIVA Y EL ESTÍMULO PARA UNA RECUPERACIÓN MÁS RÁPIDA

El Perú cuenta con margen fiscal para continuar respondiendo a la crisis y respaldar la recuperación económica. Uno de los errores tras la crisis financiera mundial del 2008-2009 fue la consolidación fiscal prematura que se produjo en muchos países y afectó negativamente las cifras de crecimiento durante varios años (Fatás y Summers, 2018). Por lo tanto, a modo de orientación sobre cómo proceder para enfrentar la pandemia de la COVID-19, se alienta a los países —en especial a los que cuentan con suficiente margen fiscal— a adoptar una postura contracíclica durante el tiempo que sea necesario (FMI, 2020b). Esto se implementaría manteniendo una posición expansiva en tanto el PIB se encuentre por debajo de su tendencia prepandemia. Pese a que el Perú presenta un déficit ligeramente elevado durante el 2020 y 2021, su nivel de deuda sigue siendo bajo en comparación con otros países de ingreso medio alto o con calificación crediticia similar (figura 1.2). Además, la pandemia ha ocasionado el incremento de la deuda soberana de la mayoría de los países, independientemente de su calificación crediticia a nivel internacional.

Figura 1.2. Relación entre deuda pública y calificación crediticia (%)



■ 2020 ■ 2019

Fuente: FMI, BCRP, Bloomberg.

El Perú requiere contar con estímulos fiscales bien diseñados, que utilicen eficazmente su margen fiscal. Lo ideal es que el estímulo al crecimiento se realice por medio de categorías de gastos que tengan el mayor impacto sobre el PIB y, además, estén orientadas a abordar algunas de las deficiencias estructurales del país. En este sentido, si bien no hay dudas sobre la necesidad de incrementar la inversión pública en infraestructura, la respuesta a la crisis también requiere una mayor inversión en las personas mediante medidas de apoyo a los ingresos y servicios básicos de mejor calidad. Bracco et al.(2020) concluyeron que los multiplicadores de transferencias sociales son mucho mayores en la región de América Latina y el Caribe que en las economías avanzadas —se ubican en alrededor del 1,1 a corto y mediano plazo—, lo que refuerza el argumento de que es preciso brindar apoyo continuo a los segmentos vulnerables de la población.

A MEDIANO Y LARGO PLAZO: INCREMENTAR LA EFICACIA TANTO PARA LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA COMO PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y LA REDISTRIBUCIÓN

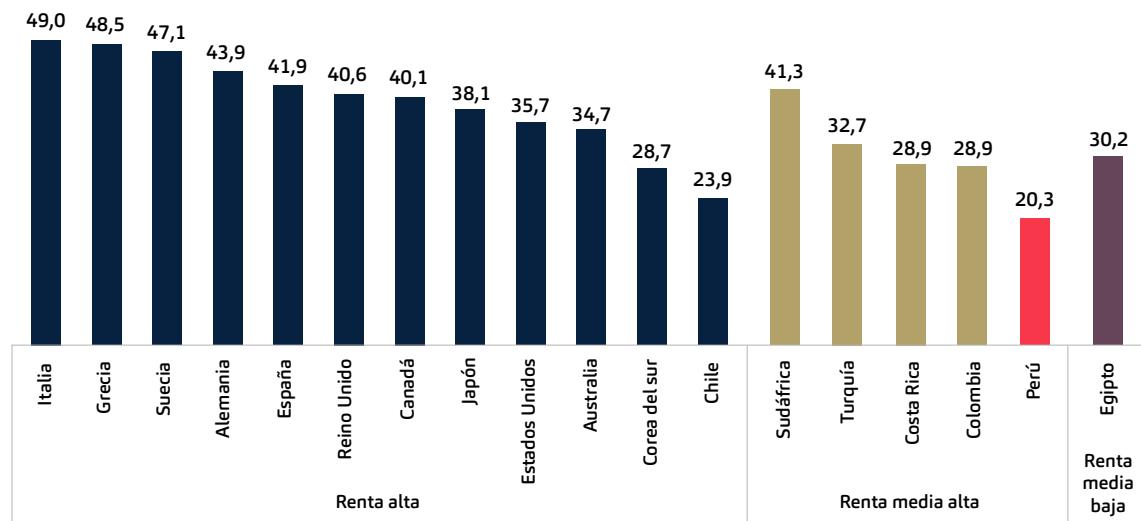
En el Perú, la función de estabilización económica de la política fiscal se ve restringida por la falta de estabilizadores automáticos por el lado del gasto, las redes de protección social deficientes y los problemas relacionados con la ejecución presupuestaria. La inexistencia de un régimen de seguro por desempleo obliga a aplicar políticas discretionales para afrontar los choques de corto plazo. Sin embargo, esta respuesta suele ser más lenta e incierta. Además, los programas de asistencia social no



son suficientes para respaldar a la población pobre y vulnerable, especialmente en las zonas urbanas, dado que los planes emblemáticos están limitados —en gran medida— a beneficiarios de las zonas rurales del país. Por otro lado, la eficacia de los estímulos discretionales suele verse perjudicada por las deficiencias de implementación y los complejos procesos presupuestarios. En este sentido, el Perú se ha visto sistemáticamente imposibilitado de ejecutar los presupuestos de gasto de capital en todos los niveles de gobierno, a pesar de los enormes déficits de infraestructura y necesidades de inversión. Así, durante los últimos cinco años solo se han ejecutado dos tercios de todo el monto presupuestado para proyectos de inversión. Este problema se relaciona con las deficiencias en los procesos de inversión pública y los retrasos en el programa de descentralización fiscal. Como consecuencia, la autonomía fiscal de las entidades subnacionales es muy limitada, lo que las hace menos responsables ante la ciudadanía, como se detalla en la sección sobre políticas referida a la descentralización.

El enorme volumen de fondos asignados a fines específicos o que requieren procedimientos complejos para su acceso limita la provisión eficiente de servicios públicos, así como su priorización y distribución. En el Perú, el tamaño del Estado es relativamente pequeño, lo que reduce los recursos disponibles para respaldar la inversión en capital humano e infraestructura o gasto social (figura 1.3). Además, la falta de una definición clara de las responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno genera ambigüedades para el cierre de los déficits de infraestructura y de prestación de servicios en todo el territorio. Por otra parte, muchas fuentes de ingresos —sobre todo en los niveles subnacionales— están reservadas para usos específicos, lo que limita la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y no permite una distribución eficiente de los recursos disponibles.

Figura 1.3. Tamaño del Gobierno (% del PIB, promedio 2015-2019)

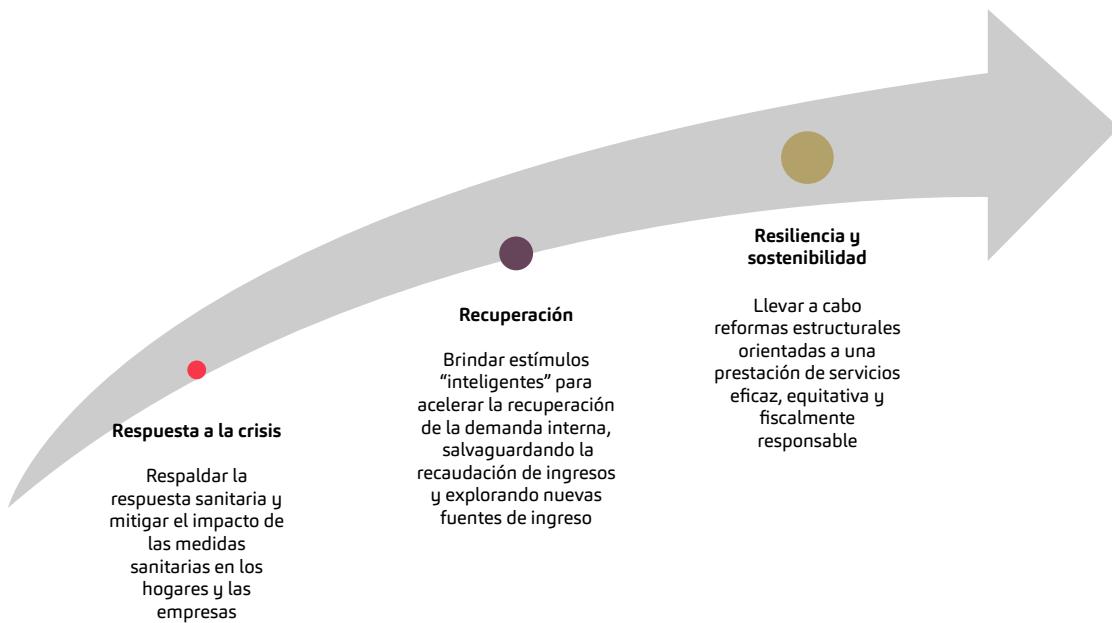


Fuente: FMI y BCR.

OPCIONES DE POLÍTICA

Los objetivos prioritarios de cada fase no deben entenderse de manera excluyente. Esquemáticamente, se señalan tres fases con objetivos de política prioritarios bien definidos. Estos objetivos de política son prioridades no excluyentes. Esto quiere decir que, de manera ideal, los objetivos de las tres fases deberían estar en la agenda de los hacedores de política en todo momento. Así, en cada una de estas fases secuenciales se podrían ir generando avances en áreas de política que serán prioritarias posteriormente. De este modo, durante la fase de más corto plazo —la de respuesta a la crisis—, será prioritario seguir combatiendo la pandemia, acelerar el proceso de vacunación, y proveer asistencia a los hogares y empresas vulnerables. En esta primera fase —de respuesta a la crisis—, paralelamente se pueden ir estableciendo estímulos para la recuperación del empleo, que es una prioridad en la segunda fase, y también se pueden ir estableciendo las bases normativas para las reformas estructurales que serán prioritarias en la fase de resiliencia y sostenibilidad.

Figura 1.4. Prioridades de política económica durante las fases de respuesta a la crisis



Elaboración propia.



RESPUESTA A LA CRISIS: RESPALDAR LA RESPUESTA SANITARIA Y MITIGAR EL IMPACTO NEGATIVO DE LAS MEDIDAS SANITARIAS SOBRE LOS HOGARES Y LAS EMPRESAS

Es clave ofrecer una respuesta eficaz a la crisis para minimizar el daño socioeconómico generado por la pandemia de la COVID-19 y, al mismo tiempo, sentar las bases para una recuperación más rápida. Para ello, se necesitan políticas flexibles y adaptables que permitan respaldar las acciones tomadas en el aspecto sanitario y mitigar el impacto negativo de estas últimas sobre los hogares y las empresas, en un entorno de gran incertidumbre. La postura adoptada debe basarse en indicadores que evalúen las circunstancias económicas con suma precisión y regularidad. Los nuevos datos y evidencias obtenidos durante los primeros meses de la pandemia permiten realizar un análisis más adecuado de cómo ha golpeado la crisis a la economía y a los sectores específicos. Para brindar una respuesta eficaz, se sugiere incorporar estos datos y evidencias en la respuesta actual.

Las respuestas prioritarias incluyen el incremento de los desembolsos destinados al sector Salud, a las transferencias sociales y al sector Educación. En el área de la salud, las prioridades financieras incluyen medidas orientadas a aumentar la capacidad del sector y el financiamiento crítico de los programas de vacunación masiva, sobre todo en las zonas más alejadas. Las transferencias sociales son esenciales para garantizar la continuidad de ingresos de la población afectada por la crisis económica como producto de la pandemia, en especial la población urbana vulnerable, las personas poco calificadas, las mujeres y los jóvenes. Por último, el financiamiento de la educación resulta imprescindible para que los estudiantes regresen pronto a la escuela y los establecimientos escolares puedan funcionar en condiciones de seguridad.

La adopción de medidas focalizadas de apoyo a los ingresos puede contribuir a respaldar a las empresas y personas afectadas. La incertidumbre acerca de la duración de la crisis y la falta de recursos fiscales hace imperativa la implementación de estrategias orientadas específicamente a las empresas más afectadas. Por lo tanto, en lugar de aplicar costosas medidas generales, las prórrogas en el pago de impuestos deben limitarse exclusivamente a las entidades que siguen estando afectadas por restricciones a la oferta que impiden su funcionamiento normal. Las medidas de apoyo a los ingresos también pueden incluir incentivos tributarios temporales y específicos para reorientar las actividades empresariales de los sectores en los cuales la crisis provocada por la COVID-19 tendrá efectos a largo plazo. Asimismo, es fundamental considerar incentivos para reasignar la mano de obra de sectores con poca demanda como consecuencia de la pandemia —como restaurantes y actividades turísticas— hacia sectores con un alto grado de demanda —como ventas al por menor—. Una manera de operativizar esta propuesta es reduciendo temporalmente algunas cargas extrasalariales para las nuevas contrataciones. Sin embargo, la decisión de otorgar incentivos adicionales debe basarse en un análisis riguroso del impacto económico y fiscal, e incluir cláusulas de vencimiento adecuadas.

RECUPERACIÓN: BRINDAR ESTÍMULOS “INTELIGENTES” PARA ACELERAR LA RECUPERACIÓN DE LA DEMANDA INTERNA, MIENTRAS SE SALVAGUARDA LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS Y SE EXPLORAN FUENTES DE INGRESO ALTERNATIVAS

Durante el período de recuperación, el aspecto crítico de la política consistirá en ampliar el apoyo a la economía sin poner en riesgo la sostenibilidad macroeconómica y fiscal del país. Si bien las políticas de la fase de recuperación están orientadas principalmente a respaldar el crecimiento, también podrían sentar las bases para continuar reformando —según sea necesario— el modelo del sector público peruano.

Por el lado del gasto, el período de recuperación requiere un énfasis renovado de la inversión pública en las personas y en infraestructura, sobre todo en áreas estratégicas:

- La inversión pública en las personas consiste en fortalecer el sistema de protección social e implementar un régimen de desempleo que sirva como un estabilizador automático en crisis futuras.
- La inversión pública en infraestructura puede incluir las siguientes consideraciones:
 - El paquete de inversiones “inteligentes” debe estar diseñado estratégicamente para maximizar en forma simultánea (i) el impacto en términos de desarrollo, (ii) los efectos en el empleo y (iii) el impacto económico.
 - Para maximizar los impactos a corto y largo plazo, se recomienda priorizar (i) la inversión en abastecimiento de agua, saneamiento e higiene; y (ii) la mejora de las condiciones de vida en las comunidades urbanas de bajos ingresos. Igualmente, se aconseja (iii) ampliar los proyectos basados en la agricultura y orientados a los ecosistemas, que pueden llegar a una gran cantidad de habitantes de zonas rurales.
 - Las medidas expansivas en materia de gasto deben compensarse, al menos parcialmente, mediante el recorte de gastos ineficientes. Como referencia, análisis previos realizados por el Banco Mundial señalan que se podría ahorrar más de un punto porcentual del PIB si se introdujieran reformas que mejoren la eficiencia de las compras públicas, se reorientaran los recursos asignados a la Policía Nacional para seguridad ciudadana, y se redujeren la subvaluación y las pérdidas en el servicio de agua (Banco Mundial, 2017a).

Por el lado de los ingresos, la administración entrante podría comenzar a aplicar medidas destinadas a incrementar gradualmente la disponibilidad de recursos fiscales. Además de la recuperación cíclica de los ingresos, es posible adoptar un conjunto de políticas discrecionales en tres áreas:

- Restablecer la disciplina en el pago, y combatir —mediante los servicios de administración tributaria— la evasión y elusión de impuestos. Esto requiere ampliar los mecanismos para exigir el cumplimiento, y abordar las persistentes deficiencias de recaudación tributaria.
- Examinar y eliminar gradualmente los gastos fiscales. Se necesita evaluar el reemplazo de las exoneraciones por transferencias a la población a la que se desea proteger.
- Comenzar a realizar intervenciones selectivas en materia de política fiscal para incrementar los ingresos estructurales. Esto requiere cautela para adaptar las medidas de política tributaria al contexto económico e incluir consideraciones de equidad. Se podría analizar la posibilidad de cobrar impuestos a sectores en rápida expansión —como la economía digital— o rediseñar los impuestos ambientales o sanitarios, como aquellos que gravan los combustibles fósiles, el alcohol y el tabaco. Por último, el Perú podría fortalecer sus esfuerzos en el área de tributación internacional, sobre todo ahora que forma parte del marco de normas comunes en materia de presentación e intercambio de información con otras jurisdicciones.

En lo que respecta al marco fiscal, el principal objetivo es mantener la confianza de los inversionistas en el rumbo fiscal de mediano plazo. Para ello, es necesario definir nuevas metas fiscales, comenzando en el 2022, a partir de un marco macroeconómico que tome en cuenta las crecientes necesidades de gastos y permita identificar nuevas fuentes de ingresos. Las evidencias del FMI muestran que las metas numéricas del Perú —establecidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal— eran un tanto conservadoras, sobre todo en cuanto al nivel de deuda previsto. Al respecto, se puede tomar en cuenta que, en el largo plazo, hay una relación directa entre déficit y deuda pública: mientras más bajo es el déficit, más baja será la deuda pública a la que se converja en el mediano y largo plazo. Además, el nivel de deuda alcanzado dependerá de la tasa de crecimiento de la economía. Así, si estimamos una tasa de crecimiento promedio del 4% en los cinco años posteriores al 2021 y un déficit promedio de alrededor del 2%, la deuda pública se mantendrá por encima del 30% del PIB, que es el límite legal actual. Esto constituye un indicador de la necesidad de ampliar la regla aplicable a la deuda pública. Además, permitiría realizar un ajuste gradual de las cuentas fiscales una vez que se haya reactivado la economía. Por otra parte, es necesario revisar el marco fiscal de los gobiernos subnacionales y proporcionar mecanismos creíbles para subsanar la incapacidad de pago de muchos de ellos.

RESILIENCIA Y SOSTENIBILIDAD: LLEVAR A CABO REFORMAS ESTRUCTURALES ORIENTADAS A UNA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EFICAZ, EQUITATIVA Y FISCALMENTE RESPONSABLE

El período de resiliencia y sostenibilidad será el momento adecuado para abordar los principales obstáculos estructurales que retrasan el desarrollo del país. Esto sucederá cuando el PIB retorne al nivel que tenía antes de la pandemia y desaparezca la brecha entre el producto y su nivel potencial. En esta etapa, la prioridad en materia de políticas es establecer un nuevo consenso en torno al **contrato social en el Perú**. Para construir un país próspero y equitativo, este nuevo contrato social exige mejoras en la prestación de los servicios básicos de **salud, educación, protección social e infraestructura**. Sin embargo, el nivel actual de ingresos fiscales no es suficiente para satisfacer estas crecientes necesidades de gasto. Por lo tanto, la cuestión fundamental en materia de políticas es cómo lograr una prestación más eficaz y equitativa de esos servicios de manera fiscalmente sostenible.

Los encargados de formular las políticas deben buscar un equilibrio entre aumentar las tasas de los impuestos y ampliar la base tributaria. La clave consiste en determinar si generar un círculo virtuoso de formalidad es una opción más plausible que aumentar el impuesto general a las ventas —véase la sección sobre políticas referida a la informalidad y la productividad—. Abordar la informalidad es políticamente difícil y requiere liderazgo y consenso, mientras que incrementar los impuestos puede generar mayor informalidad. En este sentido, la pandemia ha mostrado con claridad que, a diferencia de las reformas integrales, las soluciones a corto plazo y las políticas de parche generan resultados que están muy lejos del nivel óptimo deseado.

La política fiscal puede ser un elemento esencial para promover el crecimiento económico, al crear incentivos para la formalización. Un aspecto crucial de la tributación de las empresas en el Perú es la gran cantidad de regímenes impositivos simplificados que existen para las pymes. Dichos regímenes también incentivan el “enanismo”, lo que va en detrimento del crecimiento y la productividad de las empresas. En la estrategia de formalización preparada conjuntamente por el Banco Mundial y el MEF (MEF, 2017), se propuso unificar los regímenes tributarios y armonizarlos con el régimen general. La sección sobre formalidad también aborda este reto.

La reforma de los ingresos subnacionales puede respaldar la agenda de formalización al mejorar la rendición de cuentas y la provisión de servicios públicos. La imposición de una sobretasa en el impuesto a la renta de las personas —como se menciona en la sección de descentralización— puede ser clave para la generación de fuentes de ingresos para los gobiernos regionales. De la mano con otras reformas de gastos subnacionales, esta medida podría incrementar la demanda de rendición de cuentas hacia las autoridades locales y mejorar los servicios prestados por dichas entidades. Desde una perspectiva de equidad, también hay margen para mejorar la eficacia de la recaudación de ingresos en el nivel local, especialmente en lo relacionado con los impuestos sobre la propiedad.

En lo que respecta al gasto, reducir el déficit de infraestructura y mejorar la conectividad son medidas claves para contribuir al crecimiento del Perú. Las reformas críticas deben centrarse en mejorar la eficiencia de la inversión pública y asignar responsabilidades en materia de gasto entre los distintos niveles de gobierno.

- Uno de los factores que permiten optimizar la inversión en infraestructura es la simplificación del proceso de inversión pública para hacerlo más eficiente en términos de rapidez y transparencia. Al evaluar la gestión de la inversión pública del 2017, el FMI manifestó su preocupación por varios motivos: los criterios que se aplican para seleccionar los proyectos viables, las incoherencias relacionadas con la disponibilidad de financiamiento anual, la falta de un seguimiento y una evaluación eficaz de los proyectos, y las demoras y los sobrecostos al ejecutarlos. En un entorno fiscal con recursos limitados, otro aspecto que puede ayudar a cerrar esta brecha es la optimización del esquema de las APP (ver recuadro).
- Establecer con claridad las responsabilidades en materia de gasto de todos los niveles de gobierno. Tal como se presenta en la sección de descentralización, esto se puede conseguir mediante una metodología que desglose la prestación de los servicios en sus cuatro aspectos principales: (i) rectoría, (ii) planificación, (iii) financiamiento, e (iv) implementación y prestación del servicio. Esta metodología debe asignar a un nivel de gobierno específico la responsabilidad por cada uno de estos aspectos.

EL ROL DE LAS APP EN EL CIERRE DE LA BRECHA DE INFRAESTRUCTURA

El déficit de infraestructura y servicios públicos es una de las barreras para la inclusión social y la mayor integración territorial del Perú. Según el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) (MEF, 2019), la brecha de infraestructura asciende a 480 000 millones de soles. En un entorno fiscal restringido por la crisis de la COVID-19, el sector privado es clave para complementar los proyectos tradicionales de financiación pública y contribuir a subsanar las brechas, mediante vehículos como las APP. Las APP son esquemas utilizados a nivel mundial para desarrollar infraestructura, en los cuales los sectores público y privado entablan una relación contractual de largo plazo sustentada en una gestión balanceada de riesgos y obligaciones. Las APP permiten llevar servicios básicos —como electricidad, agua y saneamiento— a quienes lo necesitan, generando empleo y beneficios permanentes.

A pesar de las reformas legales e institucionales que se han llevado a cabo durante la última década en el Perú con el fin de apoyar las APP, no ha sido posible materializar los beneficios esperados de ellas. Si bien el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP) se ha robustecido

en años recientes —dos ejemplos son la publicación, en el 2019, del PNIC y de los *Lineamientos para el diseño de contratos APPs*—, persiste aún una disminución en el número de APP adjudicadas por año a partir del 2016, frente a lo observado entre el 2010-2015. Varios estudios —Infrastructure UK (2011), McKinsey & Company (2013), Banco Mundial (2016e)— coinciden en una serie de desafíos para superar este estancamiento y apoyar el rol de la Agencia de Promoción de Inversión Privada (Proinversión) en estructurar y adjudicar exitosamente APP. Los desafíos se agrupan en tres áreas: (i) gobernanza, con problemas en los procesos de selección de proyectos, manejo y administración de contratos, interferencia política en la toma de decisiones técnicas, transparencia limitada, e insuficiente marco para la gestión de propuestas no solicitadas; (ii) capacidad institucional, en la que resalta la baja apropiación de los proyectos por parte de ministerios y gobiernos subnacionales, la calidad variable en la formulación de proyectos, los errores o cambios en el diseño del proyecto en etapas avanzadas de la estructuración, la carencia de procesos sistemáticos de seguimiento, y la poca capacidad de Proinversión para atraer y retener talento; y (iii) estructuración integral y financiera, referida a la calidad variable de las consultorías contratadas por Proinversión, así como a problemas en la evaluación, cuantificación, asignación de riesgos, esquemas contractuales de incentivos, entre otros.

Es crítico generar proyectos demostrativos que restituyan la credibilidad del sistema de APP. Un ámbito de reforma es la estructura de financiación y los pagos. El Perú tiene la capacidad de ofrecer una gama de estructuras de proyectos, desde concesiones de riesgo de mercado Build-Operate-Transfer (BOT) hasta estructuras con certificados —certificado de reconocimiento de pago anual de obras (CRPAO), retribuciones por inversiones según certificado de avance de obras (RPICAO)—. Si bien el uso del pago basado en hitos de construcción y certificados respaldados con garantías soberanas tuvo un efecto positivo en atraer financiación del sector privado durante los últimos 25 años, hacia adelante sería más eficiente continuar con una distribución de riesgos más balanceada entre el sector público y el privado. En este sentido, los modelos de APP enfocados en los méritos propios del proyecto —conocidos como estructuraciones *project finance*— emplean figuras como los “pagos por disponibilidad”, y pueden complementar —y eventualmente superar— el uso de los modelos de pago por hitos de construcción utilizados tradicionalmente.

Las mejoras en la formulación y selección de proyectos, así como en la calidad en el diseño de proyectos *project finance*, viabilizarán la movilización del financiamiento en moneda local e internacional. El sector financiero peruano cuenta con las condiciones básicas para apoyar estas financiaciones mediante la banca local, inversionistas institucionales, fondos de inversión y mercados de deuda soberana. Para movilizar a este grupo de financieros e inversionistas, es importante continuar incorporando los modelos de pago de disponibilidad y desarrollar nuevas estructuras que añadan flexibilidad para adaptarse a los perfiles de rentabilidad de riesgo de los inversionistas. En el sector de agua y saneamiento, existen varios proyectos maduros que pueden ayudar a promover estos nuevos esquemas.

2

REDISEÑAR LA DESCENTRALIZACIÓN
FISCAL PARA REDUCIR LAS
DESIGUALDADES EN EL TERRITORIO



REDISEÑAR LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES EN EL TERRITORIO

El objetivo de un sistema descentralizado es lograr que el Estado garantice el acceso de la población a una canasta de servicios básicos, independientemente de la zona geográfica donde viva y las condiciones socioeconómicas que la rodeen. Esto no se ha logrado en el Perú porque el proceso de descentralización quedó incompleto, lo que se refleja en las distorsiones del vínculo entre los distintos niveles de gobierno. Las opciones disponibles pasan por la necesidad de clarificar las responsabilidades de gasto entre estos niveles, fortalecer el papel de los gobiernos regionales mediante una redefinición de sus ingresos fiscales y reducir la desigualdad de ingresos entre gobiernos locales.

INTRODUCCIÓN

En el año 2002, el Perú inició un proceso de descentralización orientado a reducir las brechas en el acceso a los servicios básicos. La alta centralización que existía en el país evidenciaba la necesidad de realizar reformas para garantizar que los ciudadanos, independientemente de su ubicación geográfica, pudieran acceder a servicios públicos en igualdad de condiciones. Según esta premisa, se inició el proceso de descentralización con el objetivo de fortalecer el proceso democrático de toma de decisiones, mejorar los servicios locales gracias a la proximidad entre el Gobierno y los ciudadanos, incrementar la eficiencia en la rendición de cuentas y la calidad del gasto público, lograr un crecimiento económico regional más equilibrado y optimizar las condiciones socioeconómicas en las regiones menos desarrolladas del país.

Luego de casi dos décadas, el proceso de descentralización no ha cumplido con la promesa de reducir brechas. Aunque existen avances en la calidad de vida de los ciudadanos —impulsados principalmente por el crecimiento económico del país—, las diferencias entre Lima y las demás regiones siguen siendo significativas. Por ejemplo, si observamos la brecha en el índice de desarrollo humano entre Lima y Huancavelica, encontraremos que es similar a la brecha existente entre Estados Unidos y Haití (PNUD, 2019).

El diseño de la descentralización planteaba un sólido nivel intermedio de gobierno que no se ha concretado en la práctica. Los gobiernos regionales tuvieron que asumir las funciones inicialmente pensadas para las macrorregiones que, empero, no llegaron a crearse. En la actualidad, los gobiernos regionales son el nivel intermedio de gobierno, dado que se encargan de (i) coordinar las prioridades de políticas y la prestación de servicios entre las autoridades locales y nacionales, (ii) el programa formal de desarrollo para sus regiones y (iii) prestar servicios públicos con repercusiones a nivel territorial.

Sin embargo, la débil institucionalidad de los gobiernos regionales limita su autonomía para asignar las transferencias que reciben del Gobierno central. No poseen fuentes propias de ingresos ni un mecanismo transparente y estable de coparticipación de estos; no pueden adaptar los servicios públicos al contexto local y tampoco coordinar la prestación de bienes y servicios públicos entre las municipalidades de sus jurisdicciones. Sus transferencias dependen, con frecuencia, de procesos de negociación con el Gobierno central, no siempre transparentes.

PRINCIPALES DESAFÍOS

LA SUPERPOSICIÓN DE FUNCIONES ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

La distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno no está bien definida. **Esto afecta la eficacia de la descentralización.** Existen varias funciones que han sido asignadas o delegadas a diversos niveles de gobierno —en lugar de a uno en específico—. Asimismo, los alcances, radios de acción y responsabilidades no se encuentran bien definidos (Barco et al., 2021). Si bien es normal que se comparta cierto grado de responsabilidades, el marco de la descentralización todavía no incluye instituciones y procedimientos formales para respaldar la coordinación intergubernamental, como —por ejemplo— planes maestros vinculantes, mecanismos de cofinanciamiento, foros de resolución de conflictos y mecanismos de implementación conjunta. En principio, las direcciones regionales de los ministerios sectoriales deberían facilitar la coordinación entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales, pero esto no sucede en la práctica. La estructura de la coordinación con los gobiernos locales es aún más deficiente.

LA ORGANIZACIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO ES DESIGUAL Y EXISTEN BRECHAS QUE DIFICULTAN UNA DESCENTRALIZACIÓN REAL

La brecha entre el nivel de recaudación del Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales es significativa. En el 2014, los gobiernos subnacionales fueron responsables del 40% del gasto público total. Sin embargo, los ingresos de fuentes propias representaron solo el 5% del total de ingresos públicos. La capacidad de los gobiernos subnacionales para recaudar ingresos de fuentes propias es

insuficiente. Las limitadas facultades tributarias en el nivel subnacional y el bajo grado de eficiencia en materia de recaudación han ocasionado que los impuestos subnacionales representen alrededor del 0,45% del PIB, una proporción más baja que la registrada en los países comparables de América Latina (Blanco et al., 2017).

LOS GOBIERNOS REGIONALES CARECEN DE FUENTES DE INGRESO PROPIAS Y SU FINANCIAMIENTO DEPENDE DEL GOBIERNO CENTRAL

Las transferencias de recursos ordinarios son la principal fuente de ingresos de los gobiernos regionales y no responden a criterios de eficiencia. Los recursos transferidos a los gobiernos regionales se basan en criterios históricos o iniciales que pueden estar más o menos relacionados con las necesidades existentes en materia de gastos. Sin embargo, como los criterios están basados en gastos históricos, los gobiernos regionales carecen de incentivos para promover un uso más eficiente, que pueda traducirse en la reducción de los recursos recibidos.

La falta de criterios claros para la distribución de los recursos ordinarios determina que los presupuestos de los gobiernos regionales sean impredecibles. Esta falta de claridad favorece las negociaciones excesivas entre los gobiernos regionales y el MEF, incrementa los procedimientos administrativos y eleva los costos de gestión. Además, dichas negociaciones no se establecen en un momento específico que facilite el aseguramiento de un monto anual, sino que se desarrollan mediante una serie de negociaciones a lo largo del año fiscal, lo que, aunado a la falta de normas claras para determinar el conjunto de fondos que se deben transferir anualmente, genera incertidumbre. Esto dificulta la planificación tanto del presupuesto a mediano plazo como del gasto, lo que afecta el alcance de resultados y la ejecución del presupuesto anual. A ello se le suma el problema de la inequidad, pues el poder de negociación de los diferentes gobiernos regionales puede incidir en la asignación de las transferencias.

EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FISCALES ES EXCESIVAMENTE COMPLEJO Y GENERA UN ALTO GRADO DE DESIGUALDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TODO EL PAÍS

Los ingresos derivados de recursos determinados —canon, sobre canon y regalías— exacerbán las desigualdades de recursos entre los gobiernos municipales. Los ingresos por recursos determinados se distribuyen según la zona de la cual se extrae el mineral. En consecuencia, solo el 1% de las municipalidades reciben más del 25% de las transferencias del canon sobre los ingresos mineros. Esto incrementa la desigualdad fiscal en el nivel municipal. Las municipalidades provinciales reciben el 25% de los recursos del canon; y las municipalidades distritales, el 40%. En consecuencia, la municipalidad provincial más rica gasta, per cápita, 80 veces más que la más pobre, mientras que la municipalidad distrital más rica gasta, per cápita, 250 veces más que su contraparte más pobre.

El efecto nivelador de las transferencias de igualación otorgadas a los gobiernos regionales y locales se reduce debido a los montos escasos y las fórmulas de distribución. Con el objetivo de reducir estas inequidades, el Gobierno central proporciona dos transferencias de igualación. Empero, estas no han sido cuidadosamente diseñadas, lo que afecta la eficiencia del gasto y la recaudación de ingresos propios por parte de los gobiernos receptores.

- Mediante el Fondo de Compensación Municipal-Fondo de Compensación Regional (Foncor), se realizan transferencias a los gobiernos regionales para promover la equidad. Las asignaciones se basan en las necesidades de inversión y la capacidad de generar ingresos a nivel regional. Aunque el Foncor está bien definido y sus criterios de distribución son claramente equitativos, su escaso monto —en la actualidad, 690 millones de soles— determina su poca eficacia.² Además, sus recursos están destinados únicamente al gasto de capital, por lo que los gastos corrientes siguen siendo financiados por las transferencias “ordinarias” discretionales, en vez de por asignaciones basadas en reglas.
- Por medio del Fondo de Compensación Municipal (Foncomún), se realiza la transferencia a las municipalidades para que estas cubran los gastos ordinarios. Esta transferencia presenta dos problemas centrales: por un lado, su fórmula de distribución no incluye la capacidad de generar ingresos, lo que permite que las municipalidades ricas reciban recursos de dicho fondo; por el otro, su distribución se realiza mediante un mecanismo demasiado complejo, que incrementa su inefectividad.

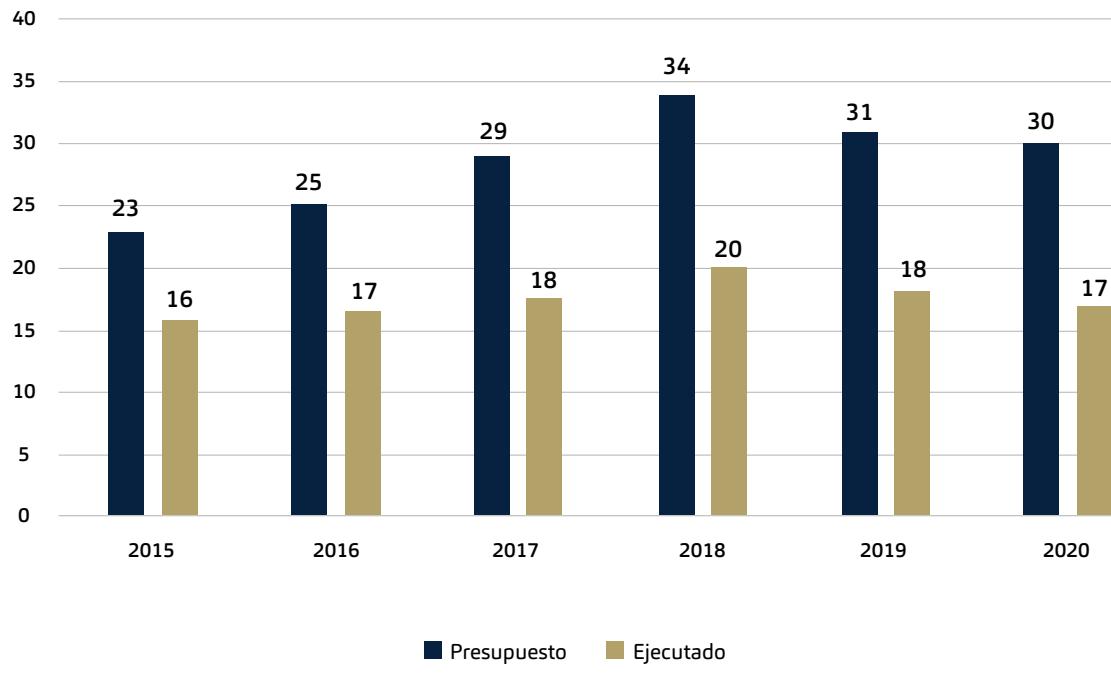
El complejo procedimiento de transferencias de Foncomún en tres etapas reduce sus efectos igualadores. En la primera etapa, se distribuyen los recursos en el nivel provincial, mientras que, en la segunda, esos recursos distribuidos en el nivel provincial se reparten en el distrital. Esto determina que, en algunos casos, dos municipalidades casi idénticas —con la misma población, necesidades insatisfechas, ruralidad, territorio y capacidad— reciban transferencias por distintos montos. Además, en la tercera etapa se asigna el monto mínimo a las municipalidades que no fueron atendidas con la distribución inicial. Este monto mínimo genera un incentivo para la creación de nuevas municipalidades.

2. El monto del Foncor se incrementará desde el 2022. Sus recursos ascenderán a 1 punto porcentual de la recaudación del IGV en el 2022, 1,5 puntos porcentuales en el 2023 y 2 puntos porcentuales desde el 2024 en adelante.

LA LIMITADA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES GENERA QUE LA COBERTURA Y LA CALIDAD DE LOS BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS NO SEA EQUITATIVA

La limitada capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales va en detrimento de la calidad del gasto de capital. En la actualidad, los gobiernos locales representan el 47% de la inversión pública total; y los gobiernos regionales, el 23%. No obstante, aunque las tasas de ejecución de los proyectos de inversión han mejorado, los gobiernos regionales y locales aún ejecutan —en promedio— las dos terceras partes de sus presupuestos de inversión. Las bajas tasas de ejecución y la mala calidad de la implementación inciden negativamente en la eficiencia del gasto de inversión. Por ley, las transferencias de ingresos derivados de recursos —canon, sobre canon y regalías— se deben destinar a inversiones en infraestructura. Sin embargo, las municipalidades cuentan con pocos incentivos para invertir estos recursos en proyectos más grandes, que abarquen varias municipalidades, lo que, paradójicamente, se necesita con urgencia en el Perú.

Figura 2.1. Presupuesto y ejecución de gasto de inversión de gobiernos subnacionales (miles de millones de soles)



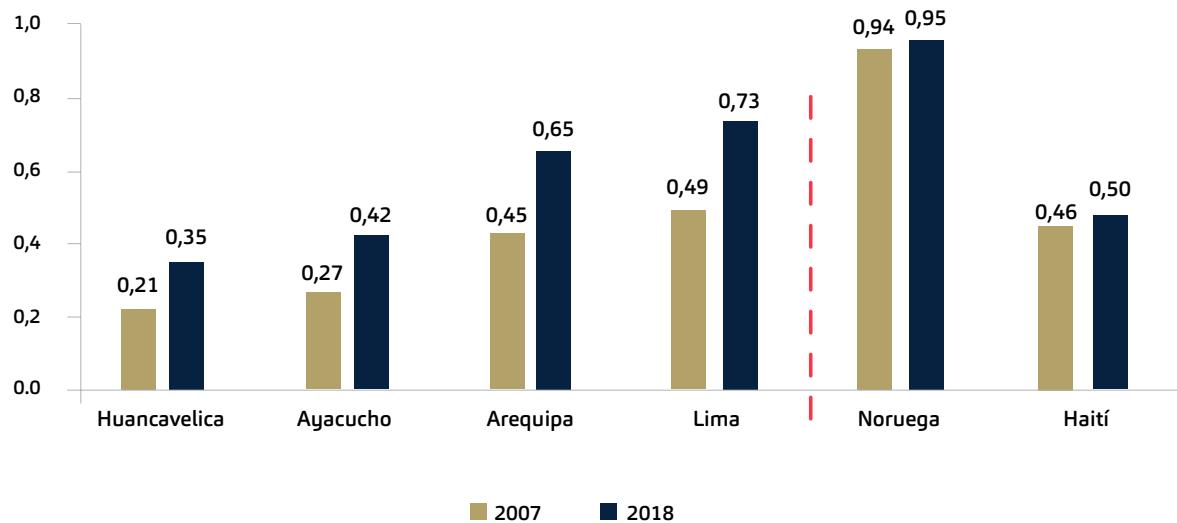
Fuente: MEF.

El resultado final es que la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos básicos es desigual entre las regiones, y que los resultados en términos de desarrollo no son equitativos. Más del 15% de los habitantes de las regiones andina y amazónica —que, en conjunto, abarcan casi el 70% del territorio peruano— carecen de acceso al menos a dos de los cuatro servicios básicos: educación, atención de la salud, agua y saneamiento. La diferencia es significativa si se compara con la población de Lima, Áncash y Moquegua, donde solo el 2% de su población carece de accesos a estos servicios. La figura 2.2 muestra las grandes disparidades que existen en el índice de desarrollo humano entre las regiones durante el período 2007-2018.

Las deficiencias en la gestión también se reflejan en altos niveles de endeudamiento en diversos municipios. Unos 140 gobiernos subnacionales han acumulado un gran volumen de pasivos derivados de atrasos, lo que ha afectado negativamente la sostenibilidad fiscal y limitado su capacidad para prestar servicios de manera eficaz. En el 2019, el MEF identificó a 3 gobiernos regionales y 135 gobiernos locales —provinciales y distritales— que habían incumplido las reglas fiscales y debían implementar medidas correctivas para mejorar su situación fiscal.

Estas deudas se originan en atrasos de pagos que se han incrementado durante los últimos 20 años debido a la acumulación de intereses y cargos. Los atrasos que permanecen impagos desde la década de 1990 han generado una acumulación de intereses y multas de tal magnitud que, en promedio, las penalidades representan entre el 80% y el 95% del valor actual de la deuda. En algunos casos, los atrasos incluyen obligaciones impagadas con trabajadores y proveedores, y existen pasivos contingentes vinculados a reclamos que se deben resolver en los tribunales.

Figura 2.2. Disparidades entre regiones (IDH, 2007-2018)



Fuente: PNUD (2019).



LA FRAGMENTACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DEBILITA AÚN MÁS LAS GANANCIAS DE EFICIENCIA DERIVADAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La población promedio de las municipalidades de Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Chile duplica o triplica la población promedio de las municipalidades del Perú. Esto se debe a la existencia de muchas municipalidades pequeñas en el país. Según el Censo de Población y Vivienda del 2017, el 58% de las municipalidades distritales del Perú cuentan con menos de 5000 habitantes y el 75%, con menos de 10 000, mientras que solo el 7% con más de 50 000. La población promedio por municipalidad en el Perú es comparable con la de los países europeos altamente fragmentados o de altos ingresos como Francia, Italia y España. No obstante, si bien las municipalidades en los países más ricos suelen contar con bases tributarias relativamente fuertes y gobiernos locales eficientes, el grado de fragmentación municipal en el Perú deriva en inadecuados recursos fiscales, altos costos fijos administrativos e incapacidad de apalancar economías de escala en la prestación de servicios.

OPCIONES DE POLÍTICA

Reformular el sistema de ingresos de los gobiernos regionales para reducir su discrecionalidad e incrementar su poder igualador. Para esto, se propone reemplazar las transferencias de recursos ordinarios con tres tipos de ingresos. Primero, una fuente de ingresos propios compuesta por una sobretasa del impuesto a la renta de las personas. Esto no significaría que las personas paguen más, sino que la tasa actual que cobra el Gobierno nacional sea reducida uniformemente en todos los tramos, para generar esta sobretasa regional. Segundo, una fuente de coparticipación de ingresos, para lo cual se debería separar una fracción de la recaudación del IGV. Este monto agregado sería distribuido entre los gobiernos regionales con un criterio devolutivo mediante índices que reflejen la participación del valor agregado de la región en el valor agregado del país. Tercero, una transferencia de igualación, cuyo monto debería decidirse sobre la base de la brecha de financiamiento no cubierta por las otras dos primeras fuentes de ingresos. El monto destinado a cada región se estimará con la metodología de la brecha fiscal. Esta brecha fiscal calcula las necesidades de gasto del gobierno regional y les resta la capacidad fiscal. La medida puede implementarse reformando el Foncor de tal manera que incluya esta metodología para la transferencia de recursos destinados a gastos corrientes y de capital. Adicionalmente, se pueden mantener las transferencias condicionadas de capital, previa evaluación de su efectividad.

Consolidar a los gobiernos regionales como el nivel intermedio de gobierno. Además de redefinir sus ingresos, se propone (i) revisar el marco legislativo de los gobiernos regionales para formalizar su función como nivel intermedio de gobierno de pleno derecho, (ii) establecer y ampliar las instituciones relacionadas con la coordinación entre el Gobierno central y las regiones en los procesos de toma de decisiones, y (iii) priorizar la reanudación de las iniciativas de fortalecimiento de la capacidad institucional en el nivel regional.

Incrementar el impacto igualador del Foncomún simplificando su distribución y utilizando la metodología de brecha fiscal. En este caso, se propone distribuir Foncomún en dos tipos de transferencias: una distrital y otra provincial. Cada una de ellas se realizará en un solo paso, para fines de transparencia. Las nuevas transferencias serán distribuidas a partir de la metodología de brecha fiscal que se mencionó, y que es la más usada en la práctica internacional. Complementariamente, será necesario relajar el uso de los fondos de canon, para lo cual se le asignará una mayor proporción al gasto corriente. En concreto, los distritos y provincias que reciben canon tendrían derecho a utilizar el 50% de esos recursos —durante el año— para gastos corrientes, exceptuando los de planilla. Esta propuesta de reforma del Foncomún busca eliminar las transferencias mínimas. Será necesario llevar a cabo un proceso de reforma gradual y debidamente secuenciado para minimizar los impactos en el presupuesto. Además, será idóneo analizar opciones dirigidas a incrementar el conjunto de recursos transferidos en el marco del mecanismo reformado del Foncomún para eliminar las transferencias discrecionales.

Establecer un fondo de estabilización de los recursos provenientes del canon, para reducir su volatilidad. Este fondo ha de basarse en cuentas individuales para cada gobierno subnacional receptor. Además, será necesario establecer reglas bien definidas para la acumulación y el retiro de fondos. Este fondo debe integrarse al marco macrofiscal y respetar las reglas fiscales para los gobiernos subnacionales. Asimismo, es necesario garantizar que su gestión sea totalmente transparente y esté respaldada por mecanismos adecuados de supervisión y rendición de cuentas.

Aumentar la escala de los gobiernos locales reduciendo la fragmentación municipal. Algunos pasos que serían útiles en esa dirección son los siguientes: (i) declarar una moratoria sobre la creación de nuevas municipalidades; (ii) completar la demarcación legal de los límites municipales para poner fin a las disputas territoriales; (iii) incrementar los requisitos reglamentarios para desalentar la creación de nuevas municipalidades; (iv) eliminar o reducir el nivel mínimo de transferencia del Foncomún; y (v) por el contrario, incorporar un incentivo monetario para las municipalidades más grandes.

Establecer una metodología para delimitar con claridad las responsabilidades de gasto. Esta propuesta considera desagregar los atributos de cada servicio en el que existan responsabilidades compartidas poco claras. La definición de responsabilidades de gasto requiere una revisión que incluya explícitamente los cuatro aspectos de la provisión de servicios: (i) rectoría, (ii) planificación, (iii) financiamiento, (iv) implementación y prestación del servicio. Este proceso puede ser complicado y requerir la desagregación de servicios en varios de sus componentes. Por ejemplo, en el caso de educación primaria, es necesario distinguir entre profesores, edificios y materiales. Además, se debe establecer un mecanismo formal permanente de coordinación intergubernamental para armonizar las actividades y resolver conflictos.

Generar un marco de incentivos para incrementar la recaudación municipal. El primer paso en esta dirección es eliminar la discrecionalidad con la que se otorgan los recursos ordinarios. Estos recursos, cuando son asignados discrecionalmente, generan pereza fiscal, pues los municipios están más interesados en obtener transferencias casi inmediatas del Gobierno que en embarcarse en el largo y costoso proceso de mejorar la administración tributaria. También se deben incluir en la distribución de Foncomún consideraciones relacionadas con la capacidad fiscal. Con ello, la recaudación potencial del impuesto predial será incluida en la distribución del Foncomún. Como se trata de la recaudación potencial y no real, cualquier incremento o mejora en la recaudación predial no conllevará a una reducción de los ingresos de Foncomún. De esta forma, las mejoras en la administración tributaria se traducirán en mayores ingresos para la municipalidad. Además, se recomienda otorgar a las municipalidades la facultad de establecer las tasas del impuesto sobre la propiedad en los límites de un margen determinado a nivel nacional. Asimismo, se considera ideal establecer un marco nacional para formular acuerdos de cooperación administrativa y estar en condiciones de transferir las responsabilidades de administración tributaria —por ejemplo, la recaudación— entre niveles de gobierno subnacionales —por ejemplo, entre una municipalidad y un gobierno regional—. Otra medida pendiente de evaluar es la creación de una Oficina de Catastro Nacional destinada a mejorar la gestión del registro y la valoración de las propiedades a nivel nacional.

Generar un marco para solucionar el alto endeudamiento de algunos gobiernos subnacionales y reducir el margen para incurrir en nuevos retrasos en los pagos. Con este objetivo, se propone un enfoque basado en tres pilares: (i) creación de un programa de reestructuración municipal destinado a restaurar el equilibrio fiscal en los gobiernos locales afectados; (ii) fortalecimiento institucional de ambos niveles —el central y el subnacional — para consolidar el monitoreo y la gestión, respectivamente; y (iii) impulso de reformas estructurales con el propósito de introducir incentivos compatibles con la sostenibilidad fiscal. Este enfoque implica elevar la calidad de los informes financieros y garantizar que la Contraloría General de la República del Perú proporcione la auditoría externa. Además, implementar un marco de gestión de riesgos fiscales que sirva de guía a las municipalidades para identificar y gestionar futuros gastos y pasivos contingentes.

Reforzar la gestión de los recursos humanos en los gobiernos locales para robustecer las capacidades y evitar conflictos laborales costosos. Estos conflictos se ocasionan por deficiencias en la gestión, pero también por leyes laborales complejas. En consecuencia, se propone (i) fortalecer los sistemas de administración de recursos humanos en el nivel de los gobiernos locales y establecer enlaces electrónicos con el módulo de nómina del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF); (ii) elaborar una estrategia de gestión de los recursos humanos, para identificar las demandas de capacitación o de contratación de personal calificado; y (iii) lograr mayor eficiencia en los gastos de personal para respaldar la estrategia de ajuste fiscal.

Fortalecer los sistemas empleados por el MEF para monitorear la sostenibilidad fiscal. En este aspecto, se propone (i) implementar un sistema de información que respalde el seguimiento de indicadores fiscales de los gobiernos subnacionales, así como emitir señales de alerta cuando sea preciso indicar que el incumplimiento de las reglas fiscales es inminente; (ii) optimizar la frecuencia y los estándares de los informes financieros municipales presentados al MEF; y (iii) establecer, mediante el MEF, herramientas y procesos objetivos para recompensar y sancionar a los gobiernos subnacionales en relación con su cumplimiento de las reglas fiscales.

3

INVERTIR EN EDUCACIÓN
ENFOCÁNDOSE EN ELIMINAR
LAS BRECHAS DE APRENDIZAJE





INVERTIR EN EDUCACIÓN ENFOCÁNDOSE EN ELIMINAR LAS BRECHAS DE APRENDIZAJE

Pese a los avances de las últimas décadas, el sistema educativo peruano tiene una larga agenda de brechas por cerrar, las cuales se han agudizado en el contexto actual de crisis económica y sanitaria global. Los presupuestos ajustados a nivel nacional hacen imperativo priorizar esfuerzos para continuar trabajando en la reducción de la desigualdad. Dadas las limitaciones en materia de recursos financieros y capacidad de gestión, es imperativo priorizar la educación de calidad para las niñas y los niños más desatendidos, con el fin de crear las condiciones de posibilidad para su pleno desarrollo. En materia de educación básica, el país necesita focalizar la inversión en el capital humano. Con este propósito, debe poner énfasis en la nivelación y garantizar las condiciones básicas para los aprendizajes de niños y jóvenes, pues son ellos quienes asumirán las consecuencias del *shock* económico actual. En lo referente a la educación superior, es fundamental garantizar buenas condiciones para la transición a este nivel y atender el riesgo de deserción, especialmente en el escenario pospandemia, en el que muchas familias tendrán dificultades para costear un programa terciario de larga duración.

INTRODUCCIÓN

El Perú ha mostrado importantes avances en materia educativa, especialmente en términos de acceso, inversión e implementación de programas destinados a la reducción de la desigualdad. La tasa de ingreso a la educación se incrementó entre el 2002 y el 2019. A nivel inicial, la matrícula creció del 52% al 93% y, en secundaria, se elevó del 70% al 88% (INEI, 2013; Minedu, 2020a). Desde el 2016, la inversión en el sector Educación gira en torno al 18% del presupuesto público y, para el 2021, cuenta con la asignación más importante respecto al resto de los sectores. Asimismo, se implementaron importantes reformas para reducir las brechas sociales desde la educación inicial hasta la educación superior. El Gobierno comenzó a apostar por la primera infancia con el Programa Presupuestal Orientado a Resultados para el Desarrollo Infantil Temprano, el cual ayuda a niñas y niños menores de 5 años a adquirir las habilidades cognitivas y socioemocionales necesarias para los aprendizajes. Igualmente, en el 2012 se aprobó la Ley de Reforma Magisterial, enfocada en la profesionalización del docente y la mejora de sus condiciones de trabajo. En materia de educación superior, regulaciones como la Ley Universitaria, y la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, introdujeron criterios mínimos de calidad para el funcionamiento de las instituciones y las condiciones labores de los docentes, sobre la base de procesos meritocráticos. Por otro lado, la reciente Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva busca atender este nivel desde una mirada integral y articulada.

A pesar de estos esfuerzos, la desigualdad se ha agudizado con la pandemia. Se ha interrumpido la educación de millones de niños, especialmente en las áreas rurales, lo que afecta decisiones futuras en materia de acceso y continuidad del servicio educativo. Por ende, en lo sucesivo será necesario priorizar la asignación de recursos financieros para subsanar los efectos negativos de la pandemia, sobre todo en materia de educación y desigualdad. La nivelación de los aprendizajes y el cierre de brechas en la educación básica y superior deben ser puntos centrales en la agenda, dado que el compromiso del Gobierno del Perú con la ejecución eficiente de los recursos resulta más necesario que nunca.

PRINCIPALES DESAFÍOS

LA DESIGUALDAD PRE-COVID

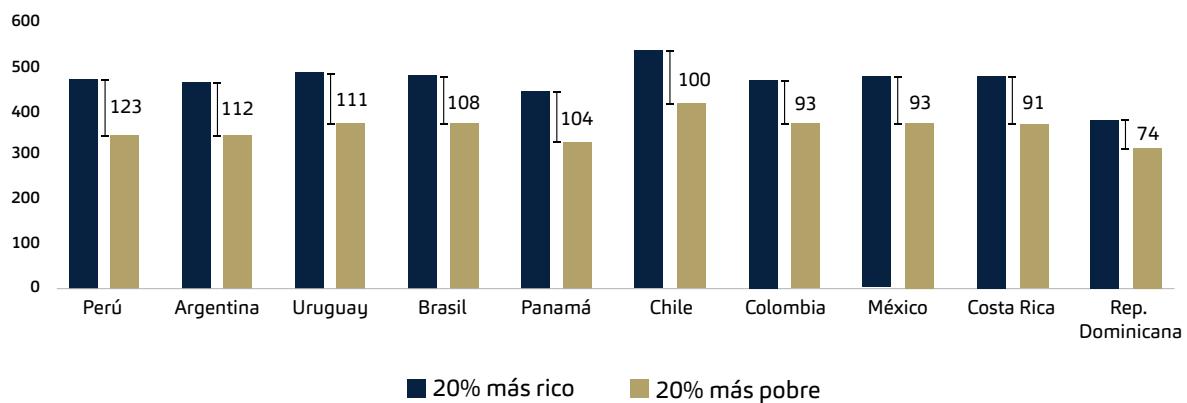
La desigualdad en el capital humano está fuertemente vinculada con factores étnicos y geográficos. Según el Índice de Capital Humano del Banco Mundial, para que una persona se desarrolle plenamente en su vida adulta, debe contar con acceso a educación de buena calidad desde la infancia, de manera tal que, cuando cumpla los 18 años, pueda integrarse a la economía, desarrollarse a sí misma y contribuir al desarrollo de su país. Un niño sin acceso a salud y educación de calidad será un 39% menos productivo (Banco Mundial, 2020b). Además, los niños que nacen en algunas provincias cuentan con menos posibilidades de desarrollarse que otros. Por ejemplo, los niños que nacen en regiones como Moquegua y Tacna presentan índices de capital humano equiparables con los de Luxemburgo, mientras que los índices de los niños nacidos en Loreto y Huancavelica son cercanos a los de Nicaragua o República Dominicana, países caracterizados por enfrentar profundos retos en materia de acceso y calidad educativa (Banco Mundial, 2019b). El desafío es aún mayor en las comunidades indígenas, que comprenden casi un quinto de la población según el Censo Nacional del 2017. De hecho, ningún estudiante aimara de cuarto de primaria entiende satisfactoriamente lo que lee en su propia lengua.³

Los niños peruanos que nacen en zonas rurales cuentan con menos oportunidades que los que nacen en zonas urbanas, principalmente porque los primeros carecen de (i) docentes altamente calificados; (ii) escuelas eficientemente gestionadas; (iii) servicios básicos, tecnología y materiales educativos suficientes; y (iv) estudiantes con alta preparación. En consecuencia, por mencionar solo un ejemplo, apenas el 11% de los estudiantes de cuarto de primaria radicados en zonas rurales alcanzan niveles satisfactorios de comprensión lectora, en comparación con el 37% del área urbana (Minedu, 2019b).

3. 0% de los estudiantes que aprenden en lengua aimara alcanzaron niveles satisfactorios de comprensión lectora en su propia lengua, mientras que un 36,9% se encontró en proceso y 63,1%, en inicio (Minedu, 2019a).

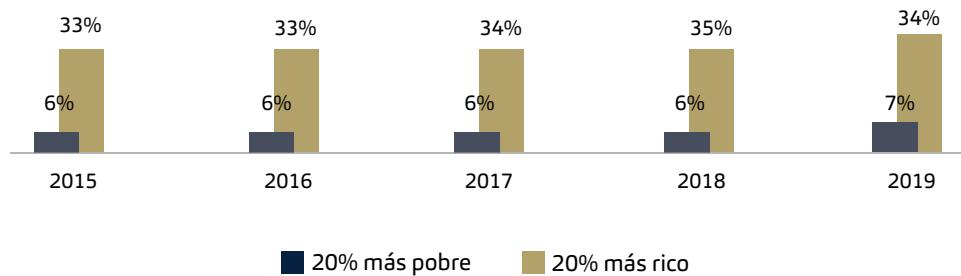
Las brechas generadas por la desigualdad persisten hasta la educación superior, en la cual los estudiantes pertenecientes a los estratos sociales más bajos no están suficientemente representados. Solo 3 de cada 10 jóvenes egresados de la educación secundaria continúan con estudios superiores. De ellos, la tercera parte proviene del 20% más rico de la población, mientras que menos de la décima parte del 20% más pobre (figura 3.2). Sin embargo, el ingreso a la educación superior no asegura el éxito de los estudiantes, dado que los retornos económicos son altamente heterogéneos: dependen, en parte, de la calidad de los programas y de la carrera elegida. Debido a las carencias en la formación básica y a la preferencia por contar con estudios universitarios, los estudiantes optan por programas universitarios de menor calidad en comparación con programas no universitarios, aunque estos últimos ofrezcan —a menudo— mayores retornos económicos. Esto sucede tanto en el Perú como en otros países de América Latina (Ferreyra et al., 2021). Igualmente, aun cuando las carreras de ciencia y tecnología ofrecen mayores retornos económicos, solo 3 de cada 10 mujeres optan por ellas, a pesar de los avances a nivel nacional en materia de reducción de las brechas de género.

Figura 3.1. Brechas en resultados de PISA 2018, entre el 20% más rico y el 20% más pobre



Fuente: Banco Mundial, (2021a).

Figura 3.2. Matrícula en la educación superior según quintiles de gasto



Fuente: Construido con información de la Enaho 2004-2019 (INEI, 2020b)

Nota: Estudiantes matriculados en el nivel universitario y no universitario, entre los 18 y 24 años.

LA DESIGUALDAD ACENTUADA POR LA COVID-19

El cierre masivo de las escuelas en el 2020 interrumpió la instrucción de 8 millones de estudiantes de educación básica y 2 millones de estudiantes de educación superior. Los estudiantes radicados en las zonas rurales fueron los más afectados debido tanto al reducido acceso a internet —solo el 6% de hogares rurales cuentan con acceso a internet, en comparación con el 40% de los hogares urbanos que disponen de este servicio (INEI, 2020c)— como a las limitaciones de tiempo y disponibilidad de sus familiares para involucrarse en su proceso formativo.⁴ Según simulaciones del Banco Mundial, un cierre escolar de 10 meses podría traducirse en una reducción del aprendizaje de hasta un 7% para el 20% más pobre, lo que representa más del doble del efecto que este hecho podría tener para el quintil más rico. Por otro lado, la pérdida de empleo e ingresos de los hogares afecta las decisiones respecto al acceso y continuidad en la educación. Por ejemplo, una proyección del Banco Mundial relacionada con la pérdida de capacidad adquisitiva de los hogares refleja que el incremento de la deserción estudiantil en los colegios privados entre el 2019 y el 2020 (+24,9 pp.) no debe ser pasado por alto (Lavado, 2020).

Asimismo, según lo informado por el Minedu, a mediados del 2020 más de 100 000 estudiantes de la educación básica privada se trasladaron al sistema público, el cual enfrentó el desafío de brindar un servicio de calidad a un número inesperado de usuarios.

La desigualdad también se manifiesta en la educación superior, nivel en el cual los estudiantes más pobres suelen ser los más afectados. Según el Minedu, la tasa de interrupción de estudios de nivel universitario para el 2020 se incrementó del 12,0% al 18,2%. La mayor parte de este grupo está conformada por estudiantes del quintil más pobre. Por otro lado, en el nivel no universitario, el 32% de la matrícula proviene de los hogares pertenecientes a los estratos económicamente desfavorecidos y más de la mitad de los estudiantes trabajan para pagar sus estudios, según cálculos propios obtenidos sobre la base de la Enaho. Esto los deja en una posición particularmente vulnerable, dada la posibilidad —siempre latente— de perder el empleo en un contexto de crisis económica.

4. Los resultados de encuestas telefónicas llevadas a cabo en julio del 2020 por Innovations for Poverty Action (IPA) y el Banco Mundial reflejaron que los cuidadores principales de estudiantes de primaria y secundaria pasaban un 67% de su tiempo en un día regular trabajando u ocupados en oficios del hogar, mientras que, en las áreas más rurales, la cifra aumentaba a 81% en ambas tareas.

OPCIONES DE POLÍTICA

EDUCACIÓN BÁSICA

LA PANDEMIA COMO OPORTUNIDAD

La pandemia puede ser una oportunidad si se trabaja en tres ejes fundamentales: (i) mejorar la infraestructura física de los colegios, (ii) priorizar a los estudiantes más vulnerables y (iii) dotar a la población de recursos tecnológicos que apoyen y garanticen el funcionamiento del aprendizaje a distancia.

La pandemia se presenta como una oportunidad, y una de las primeras acciones debe ser asegurar que los estudiantes regresen a escuelas con adecuadas condiciones de agua y saneamiento. Por ejemplo, el trabajo conjunto entre el Minedu y Sedapal frente a la emergencia demostró ser beneficioso para concretar un programa de emergencia orientado a disminuir las brechas de acceso a agua y saneamiento en Lima Metropolitana. Esta iniciativa puede replicarse en otras regiones mediante alianzas con las empresas prestadoras de servicios (EPS).

La pandemia impulsó la implementación de algunos servicios, tales como el de Alerta Escuela, fundamental para identificar a los estudiantes que requieren orientación adicional para garantizar su permanencia en el sistema escolar. La continuidad de este programa es imprescindible para priorizar la atención a los estudiantes más afectados por el cierre de las escuelas. Igualmente, otras estrategias centrales para el acompañamiento a las poblaciones más vulnerables son planes como Tutores de Acogida —diseñado por el Minedu—, las estrategias de tutoría que abarcan temas cognitivos y socioemocionales,⁵ y la distribución de material impreso en las zonas más alejadas de la capital.

La pandemia aceleró que se implementara la educación a distancia, pero la tecnología en sí misma no es suficiente para mejorar la oferta educativa. Al igual que otros países, el Perú implementó una ambiciosa estrategia de enseñanza multicanal. Sin embargo, la educación a distancia no podrá ser aprovechada por todos si no va acompañada por una inversión significativa en conectividad, capacitación en habilidades, hardware y software. Para darles continuidad a los esfuerzos desplegados,⁶ el país debe invertir, complementariamente, en adquirir y crear aplicativos orientados a apoyar la nivelación de los aprendizajes de manera personalizada.

5. En este contexto, dada su flexibilidad y resultados en el corto plazo, los programas de tutoría están siendo recomendados como una herramienta útil para apoyar los esfuerzos de la educación a distancia, así como también para prevenir y mitigar el abandono escolar.

6. Entre las medidas que favorecieron el cierre de brechas durante el 2020 están la compra de más de un millón de tabletas para los estudiantes y docentes radicados en las zonas rurales y urbanas, pertenecientes a los quintiles 1 y 2 de pobreza, al igual que la creación de tres aplicaciones para escolares que hablan una lengua originaria.

Del mismo modo, debe fomentarse el desarrollo de habilidades digitales de los miembros del hogar y la comunidad para garantizar el debido acompañamiento a los estudiantes en el proceso educativo, toda vez que la modalidad del aprendizaje híbrido —presencial y a distancia— parece estar destinada a quedarse.

CONTINUIDAD EN LOS PROGRAMAS QUE DESARROLLAN EDUCACIÓN DE CALIDAD

Es imperativo continuar trabajando y reforzando los programas orientados al desarrollo de servicios de educación de calidad a largo plazo, los cuales ya estaban en marcha antes de la pandemia y en la actualidad siguen constituyendo una agenda pendiente.

El Programa Presupuestal Orientado a Resultados para el Desarrollo Infantil Temprano ha logrado avances en la mejora de las habilidades cognitivas y socioemocionales durante la formación temprana. Empero, es necesario contar con un trabajo intersectorial que involucre al Minedu, al Minsa y al Midis en el propósito de lograr que los niños se desarollen plenamente. Para el 2014, el gasto del Perú en la educación de las niñas y los niños menores de cinco años era inferior que el promedio regional en un 30% (BID, 2015). Es necesario aumentar y priorizar la inversión en las áreas rurales, donde las brechas son aún mayores.

La Ley de Reforma Magisterial establece una carrera docente basada en el mérito, cuyo objetivo principal es promover el desarrollo profesional de los educadores. Sin embargo, sigue siendo un reto pendiente atraer a docentes de calidad para que vayan a trabajar a las zonas más alejadas, donde, precisamente, los estudiantes tienen mayores necesidades. En el 2020 solo se llegó a cubrir el 28% de las plazas en las zonas urbanas y el 12% en las rurales (Minedu, 2020b). Si bien las bonificaciones salariales implementadas por el Minedu para la docencia en las áreas menos atractivas son importantes, resultan insuficientes (Bobba et al., 2021). Además de las bonificaciones existentes, la inversión en mejorar la infraestructura escolar tendría la externalidad positiva de captar a mejores docentes. Del mismo modo, es necesario optimizar la formación inicial docente y continuar con el proceso de licenciamiento de institutos pedagógicos, el cual sufrió retrasos en el 2020 (Minedu, 2020c).

Mediante sus distintas oficinas y direcciones, el Minedu ha implementado diversos sistemas de información.⁷ Sin embargo, es necesario emplear dicha data y los sistemas de información para respaldar la gestión escolar. El uso de la tecnología y la información debería facilitar la comunicación entre los miembros de la comunidad escolar, incrementar el acceso y la calidad de la educación, y cerrar las brechas entre los diferentes contextos educativos. Por ende, se recomienda continuar el trabajo de integración entre los sistemas de información del Minedu y otras entidades del sector público, al igual que el establecimiento de estándares y protocolos para la colaboración interna, la interoperabilidad y el intercambio de información entre entidades, de cara al desarrollo de soluciones digitales para el sector educativo.

7. PerúEduca, AulaVirtual, Haku Yachak, EduTalento regiones, Siagie, Nexus, Legix, Mi Mantenimiento, Siseve, Censo Educativo, Sicrece, entre otros.

EDUCACIÓN SUPERIOR

En materia de educación superior, es necesario continuar trabajando en el cierre de las brechas que surgen en tres momentos claves del proceso formativo: cuando el estudiante elige qué estudiar y dónde hacerlo, cuando estudia y cuando egresa.

Muchos estudiantes culminan su etapa escolar con una importante brecha de aprendizaje. Esto determina que su situación en la etapa de educación superior sea igualmente crítica. Por ende, para que la inversión y el esfuerzo de las familias rinda verdaderos frutos —y no termine siendo una promesa incumplida— se debe garantizar educación de calidad. En consecuencia, es necesario ayudar a los estudiantes a escoger programas de calidad según su nivel de preparación y sus aspiraciones laborales. La asimetría de la información y la elevada heterogeneidad en el mercado de la educación superior determinan que sea imperativo brindar información asertiva a los estudiantes y a sus familias en términos de los retornos y las oportunidades de empleo vinculadas a los programas terciarios. En esta línea, se pueden fortalecer mecanismos ya existentes, como el observatorio laboral Ponte en Carrera.

Una vez tomada la decisión, es necesario garantizar el apoyo económico a los estudiantes, sobre todo a aquellos matriculados en programas no universitarios. En un escenario pospandemia y con una economía contraída, resulta ineludible focalizar las oportunidades de continuidad y explorar los mecanismos de financiamiento más sostenibles, tales como los préstamos con pagos condicionados al salario futuro de los individuos (Salmi, 2020). A pesar de que la mayoría de las becas otorgadas por Pronabec se destina actualmente a estudiantes universitarios, los estudiantes más vulnerables se encuentran en el ámbito no universitario. Además de este apoyo monetario, también se deben fortalecer los programas de entregas o préstamos de dispositivos móviles, en tanto el retorno a las clases presenciales en este nivel será posterior al que ocurra en la educación básica.

Dada la heterogeneidad de los programas, es importante fortalecer y expandir la oferta de una educación superior de calidad. La Ley Universitaria, así como la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, han contribuido a la elaboración de pautas mínimas para el buen funcionamiento de los institutos. Sin embargo, se debe continuar con el proceso de licenciamiento de los institutos pedagógicos, el cual se vio retrasado en el 2020 (Minedu, 2020c). Para el 2021, el Minedu se ha planteado el objetivo de incrementar el número de vacantes en las universidades públicas licenciadas en 15 000 plazas, con la finalidad de absorber la creciente demanda de matrícula (Agencia Andina, 2020a). Para asegurar una mejor calidad en la oferta, el Minedu y la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) deben vigilar la entrada de nuevos programas —no universitarios y universitarios— mediante sistemas de acreditación independientes, que revisen periódicamente la calidad. Del mismo modo, deben clausurar aquellos programas que carezcan de buenos resultados laborales. En esta línea, es importante no retroceder en la implementación de la Ley de Reforma Universitaria, al igual que en lo dispuesto en la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior.

También es necesario que la Política Nacional de Educación Superior Técnico-Productiva promueva la flexibilidad entre los diferentes niveles educativos. De ese modo, se puede asegurar una educación superior modular y más flexible que permita (i) generar una ruta de convalidación entre el nivel no universitario y el universitario mediante créditos, y (ii) mejorar la oferta de clases en línea.

Finalmente, si bien el sistema educativo peruano ha logrado avances importantes durante la última década, estos progresos no han alcanzado a la totalidad de la población necesitada. El cierre de brechas es una condición necesaria para que las mejoras educativas sean sostenibles en el tiempo y se traduzcan en mejoras en el bienestar colectivo. La COVID-19 ha agudizado algunas de estas brechas. Empero, incluso en un escenario marcado por la escasez y la austeridad, es posible ayudar a los más rezagados mediante un compromiso sólido con la focalización de los recursos disponibles y su uso eficiente.

4

REFORMAR EL SECTOR SALUD PARA MEJORAR LA COBERTURA Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS





REFORMAR EL SECTOR SALUD PARA MEJORAR LA COBERTURA Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

La pandemia de la COVID-19 ha evidenciado las fallas estructurales del sistema actual y ha expuesto las falencias del servicio de salud en el país. La pandemia tomó por sorpresa a un sistema de salud incapaz de responder adecuadamente a la emergencia sanitaria y de garantizar el acceso a los servicios críticos. Las ineficiencias del sistema de emergencia sanitaria y alerta temprana son el resultado de varios años de subinversión y de problemas estructurales en el sector. Esta sección presenta una síntesis de los aspectos estructurales del sector Salud que deben ser reformados, al tiempo que brinda una serie de recomendaciones de políticas para avanzar en la mejora de la cobertura y calidad de estos servicios tras la pandemia.

INTRODUCCIÓN

La pandemia tomó por sorpresa a un sistema de salud sin capacidad de responder adecuadamente a la emergencia sanitaria y de garantizar el acceso a los servicios críticos. El Perú fue uno de los países más golpeados por la pandemia y así lo evidencia la alta mortalidad por la COVID-19: por cada 1000 habitantes, murieron 1,5, mientras en países pares —como Colombia o Chile—, solo 1,2 (Johns Hopkins University, 2020). La ineficiencia del sistema de emergencia sanitaria y alerta temprana son el resultado de varios años de subinversión.

La deficiente capacidad de respuesta frente a la emergencia es el reflejo de distintos problemas estructurales que aquejan al sector desde antes de la pandemia. Algunos de los ejemplos más preocupantes fueron el débil manejo de la información en el sistema de salud —lo que dificultó el uso eficiente y estratégico de los recursos disponibles—, al igual que la insuficiente coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. La excesiva fragmentación del sector también agudizó las fallas del sistema, pues los muros levantados por los subsectores impidieron una gestión eficiente de los recursos y la debida articulación entre los servicios de salud.

La oferta actual de servicios de salud no está conectada con las necesidades y demandas reales de la población. Si bien durante los últimos 30 años se han logrado avances significativos en la reducción de la prevalencia y la mortalidad por enfermedades transmisibles y maternas, los índices se siguen manteniendo altos si se los compara con los de otros países de la región; por ello, es necesario continuar cerrando las brechas existentes. Paralelamente, se ha incrementado la necesidad y la demanda de atención de enfermedades crónicas y no transmisibles. La figura 4.2 muestra que entre 1990 y el 2019,

la carga de enfermedades transmisibles y maternas (en tonos de rojo) cae, mientras que las crónicas y no transmisibles (en tonos azules) se incrementan. Sin embargo, estas no, son atendidas en el primer nivel de cuidado, y saturan los niveles segundo y tercero. Asimismo, la transición epidemiológica no ha sido correspondida con una transición de financiamiento, y los servicios de salud ofrecidos han sido insuficientes para atender las necesidades de la población. Para enfrentar esta doble carga de enfermedad y alcanzar la cobertura universal de la población con servicios de calidad, es preciso realizar una reforma estructural del sistema de salud.

Figura 4.1. Mortalidad por enfermedades transmisibles y maternas en el Perú y países comparables

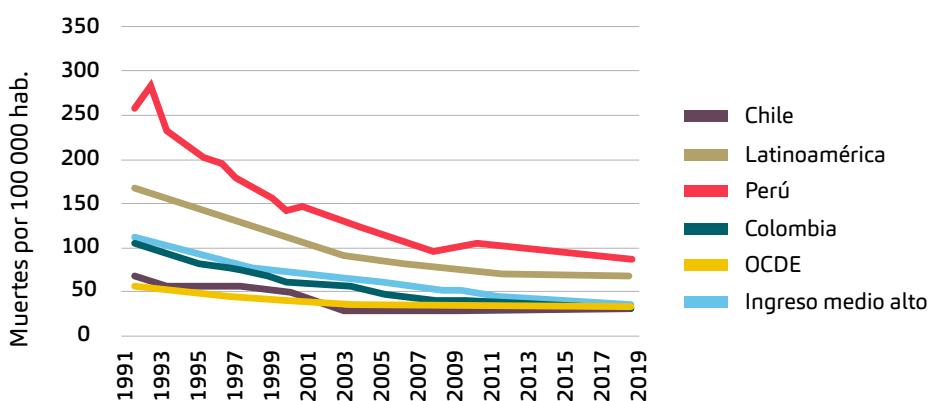
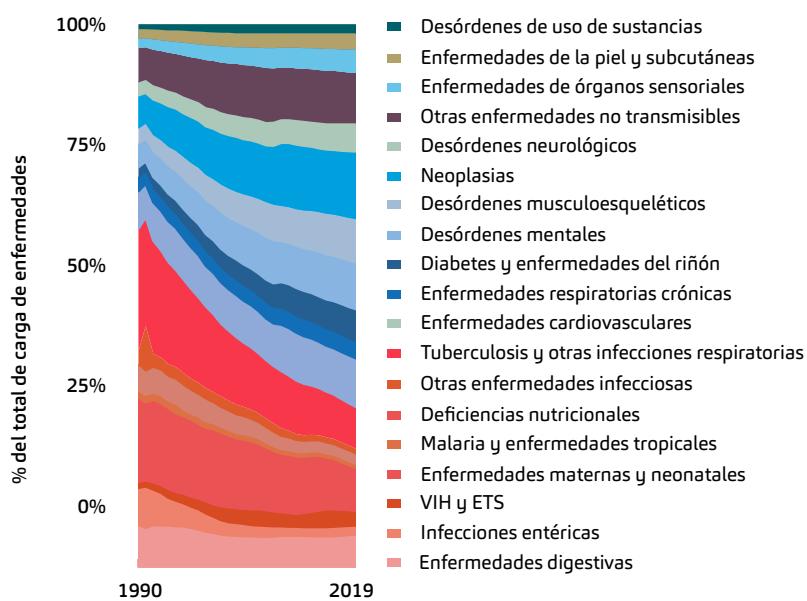


Figura 4.2. Carga de enfermedad en el Perú (años vividos ajustados por discapacidad, 1990-2019)



Fuente: IHME (2020).

Se han logrado importantes avances en la cobertura del aseguramiento de salud; a pesar de ello, aún hay barreras que dificultan una cobertura universal de calidad. El porcentaje de la población que cuenta con algún tipo de seguro aumentó drásticamente del 27% en el 2004 al 77% en el 2019 (INEI, 2020b). Este avance se explica por el gran esfuerzo de afiliación y expansión de la cobertura del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS), como parte del SIS, a toda la población vulnerable (Ley de Aseguramiento Universal, 2009) y, posteriormente, a toda la población no asegurada (Decreto de Urgencia 017-2019). No obstante, la expansión del aseguramiento no ha estado acompañada por una expansión de la capacidad de entrega de los servicios de salud. Como consecuencia, el cuello de botella en el acceso se trasladó del financiamiento a la disponibilidad y calidad de los servicios. En el 2004, el 51% de las desatenciones estaban relacionadas con problemas financieros. En el 2019, los problemas financieros pasaron a representar solo el 17%, y cobraron relevancia los relacionados con la disponibilidad y calidad del servicio, los cuales representaron el 83% de los obstáculos de atención. La deficiencia en cobertura se evidencia en el alto grado de gasto de bolsillo, el cual alcanzó el 29,2% del gasto total corriente en el 2019. Esto afecta de forma desproporcional a la población pobre y vulnerable, carente de capacidad de pago.

Si bien la ruta hacia la universalización de la salud presenta retos complejos, es necesario recalcar que el Perú cuenta con las herramientas necesarias para superarlos. Las mejoras en el sector Salud se traducirán en la elevación de la calidad de vida de los peruanos y el fortalecimiento del tejido social. Esta nota identifica los principales desafíos que enfrenta el sector y presenta recomendaciones puntuales para resolverlos con reformas de corto y mediano plazo en materia de financiamiento, calidad del servicio e inteligencia sanitaria.

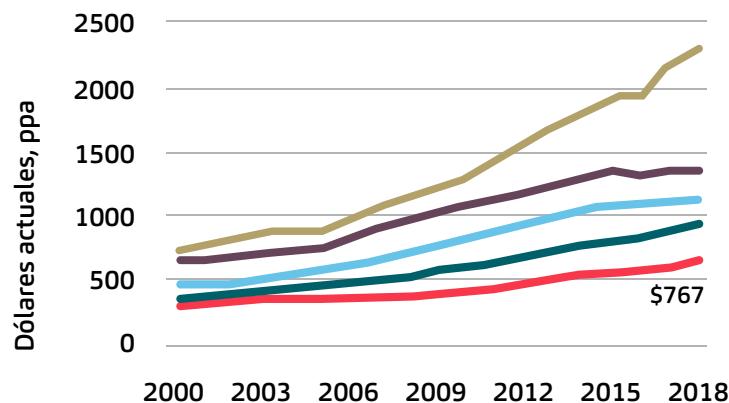
PRINCIPALES DESAFÍOS

DESAFÍOS DE FINANCIAMIENTO

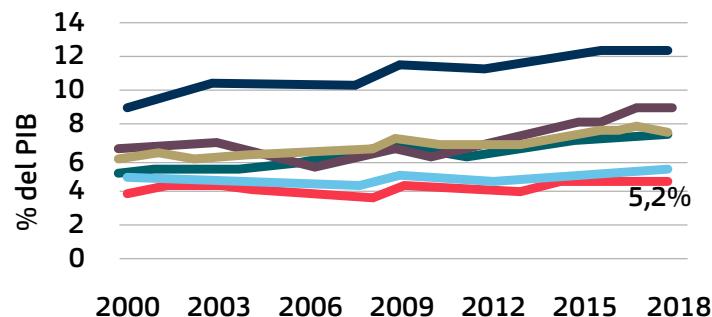
El bajo presupuesto asignado al sector Salud es la principal restricción para las mejoras en cobertura y calidad de servicio. El gasto público per cápita en salud en el Perú es de 766 dólares, lo que lo posiciona en el lugar más bajo de la región, como se observa en la figura 4.3(a) (Banco Mundial, 2020a). Para el 2021, el presupuesto asignado a salud es un 24% menor que el presupuesto modificado para el 2020, a pesar de una mayor necesidad de inversión en el sector de cara a la pandemia de la COVID-19 (MEF, 2021). Si bien el monto invertido en salud per cápita es bastante bajo, esto no se debe a una reducida asignación del presupuesto público al sector Salud, sino al tamaño del presupuesto público en general, como se evidencia en las figuras 4.3(b) y 4.3(c.).

Figura 4.3. Gasto en salud: el Perú y países pares de la región (2000-2018)

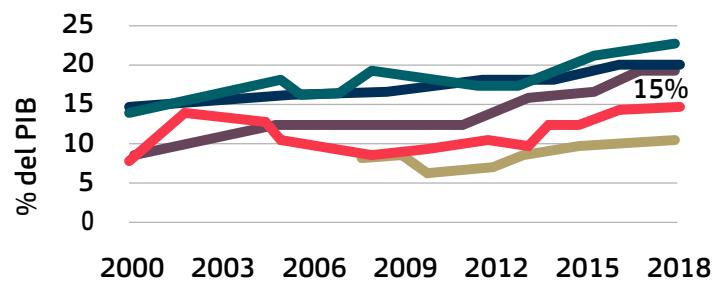
(a) Gasto en salud per cápita (dólares actuales, paridad de poder adquisitivo-ppa)



(b) Gasto en salud (como % del PIB)



(c) Gasto público en salud (como % del gasto público)



■ Perú ■ Chile ■ Colombia ■ Latinoamérica ■ Ingreso medio alto ■ OCDE

Fuente: Banco Mundial (2020a).

El SIS, que abarca al 62% de asegurados, cuenta con un presupuesto por usuario bastante menor que el de los demás aseguradores, lo cual genera desigualdades y variaciones en la calidad de los servicios.⁸ La baja calidad del servicio para los usuarios del SIS se explica por la brecha entre los montos de inversión por usuario en comparación con los demás sistemas de aseguramiento. La principal fuente de financiamiento del SIS son las transferencias del Gobierno, mientras que los otros sistemas cuentan con significativos aportes de sus usuarios. Esto responde a la ausencia de separación de funciones entre financiamiento y prestación de servicios dentro del SIS, lo que desincentiva la rendición de cuentas y la búsqueda de mejores resultados en la prestación de servicios de salud. Por otro lado, la diferencia se amplía porque existen subsidios desde el SIS hacia Essalud, ya que los establecimientos públicos cubren parcialmente la atención de usuarios de Essalud, mientras que los usuarios del SIS no son admitidos en los establecimientos de Essalud. Este subsidio equivale a 850 millones de soles anuales o 7% del presupuesto público en salud (Banco Mundial, 2016b), el cual no es debidamente reportado ni retribuido al SIS. Además, la oferta del SIS es deficiente debido a las carencias en la focalización tanto de la población como de los servicios.

Es necesario un uso estratégico del financiamiento de los servicios del SIS. Una porción significativa del presupuesto dirigido al SIS se asigna por presupuesto histórico —es decir, con base en recursos fijos, y sin tomar en cuenta las necesidades actuales ni los resultados variables—. A su vez, la atención a los afiliados del SIS también presenta graves obstáculos para vincular el financiamiento al cumplimiento de resultados.

Por un lado, los gastos variables en el primer nivel de atención se cubren utilizando tarifas desactualizadas, lo que crea una brecha entre el financiamiento y el costo real. Por el otro, el compromiso de servicios en el aseguramiento universal —representado en el PEAS— se realizó sin sincerar la capacidad real de entrega del sector. El PEAS no está siendo aprovechado como herramienta para orientar el financiamiento hacia las necesidades reales de la población ni la demanda hacia estrategias en salud pública. Tampoco existe información sobre el grado de entrega del PEAS que ayude a determinar cuál es la prestación efectiva a la ciudadanía. Esta falta de información acerca de la afiliación real por seguro, la cobertura efectiva y el costo por asegurado dificulta el alcance de un financiamiento estratégico.

DESAFÍOS EN LA OFERTA, PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y PRODUCTOS EN SALUD

La prestación de servicios de salud carece de una articulación adecuada entre los niveles de atención y las necesidades de la ciudadanía. El primer nivel de atención debería servir como puerta de entrada al sistema. De esa forma, concentraría la mayor parte de la atención y permitiría que el segundo y el tercer nivel se dediquen a casos de alta complejidad. Sin embargo, el primer nivel sigue orientado a atender enfermedades transmisibles y materno-infantiles, a pesar de que estas dejaron de ser la principal carga de enfermedad de la población.

8. La temática de financiamiento en salud en esta nota se concentra en el SIS. El Banco Mundial ha realizado estudios específicos sobre Essalud, como se puede ver en las referencias.

En 1990, las condiciones no transmisibles y crónicas representaban el 45% del total de la carga de enfermedades, pero este porcentaje ha ido en aumento, y para el 2019 ha alcanzado un 77% (IHME, 2020). La limitada infraestructura en el primer nivel es insuficiente para retener la demanda, que desborda al segundo y al tercero. En zonas rurales, esta deficiencia en infraestructura genera problemas aún más graves, ya que también escasean los establecimientos de nivel superior. Esto deja a la población totalmente desatendida. El 7% de la población que requiere cuidados por alguna condición de salud no logra recibirlas debido a la lejanía geográfica de los establecimientos; el porcentaje sube al 17% en zonas rurales. Por último, la infraestructura es precaria inclusive en los hospitales de mayor tamaño y requiere fortalecerse, sobre todo tomando en cuenta su vulnerabilidad ante cualquier desastre natural.

El acceso a medicamentos es difícil debido al desabastecimiento. Aunque en el Perú se han producido avances en términos regulatorios y los precios de los medicamentos están entre los más bajos de la región —Argentina, Chile, Ecuador, Panamá, Colombia, México y Perú—, la población aún se ve gravemente afectada por el desabastecimiento de medicamentos esenciales en las farmacias públicas y por el alto precio de algunos fármacos específicos (IPSOS, 2019). En el 2019, el 34% de las personas que se atendieron en establecimientos públicos compraron sus medicamentos mediante el pago de su propio bolsillo (INEI, 2020a).

La capacidad de infraestructura y recursos para la vigilancia, el recojo y la sistematización de información del sector Salud es limitada. En primer lugar, no se cuenta con la infraestructura necesaria para el almacenamiento seguro de información sensible. El único *data center* implementado se ubica en el edificio central del Minsa, en condiciones vulnerables e inapropiadas para el almacenamiento de datos. El vínculo entre las entidades que reportan información es deficiente, dado que un número considerable de establecimientos de salud adscritos al Minsa no están conectados directamente al sistema de reporte de datos HIS-Minsa, ya sea porque cuentan con sus propios sistemas —en el caso de 152 establecimientos— o porque carecen de conexión en red —lo que sucede con otros 136 establecimientos, véase <http://www.minsa.gob.pe/hisminsa/>—. Esta situación ha entorpecido el trabajo durante la pandemia. Por ejemplo, los establecimientos ubicados en algunas regiones no reportan el *stock* de pruebas COVID-19 del que disponen, lo que dificulta una distribución eficiente de estas. De igual forma, la infraestructura de los laboratorios se encuentra desfasada y excesivamente centralizada en Lima, lo que limita la capacidad de diagnóstico a lo largo del país. A nivel nacional, solo existen 7 laboratorios para el procesamiento de pruebas, mientras que Chile, por ejemplo, cuenta con 49. El Índice de Seguridad Global en Salud sitúa a la red de laboratorios del Perú en el puesto 128 de un total de 195, véase <https://www.ghsindex.org/country/peru>. Por último, es necesario organizar y capacitar a los recursos humanos hacia la inteligencia sanitaria.

La falta de información impide abordar estrategias basadas en evidencia y trae consigo deficiencias en el financiamiento y la prestación de servicios. Desde el 2013, se han logrado importantes avances en la normativa y gobernanza del sistema de salud en general. Por ejemplo, el fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Salud (Susalud) y las mejoras en la sistematización de la información en el Minsa, gracias a iniciativas lideradas por la Oficina General de Tecnologías e Información (OGTI). No obstante, persisten problemas relacionados con la fragmentación en subsectores y la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno en materia de vigilancia y sistematización de la información. Ello dificulta el seguimiento de los pacientes y la incorporación de datos a lo largo del sistema, lo que ocasiona disparidades en los estándares de registro de la información y diseminación en el nivel subnacional. Además, la mayoría de esta información es recogida y sistematizada por distintas áreas, pero para consumo propio, lo cual entorpece la generación de valor derivada del cruce de la información.

OPCIONES DE POLÍTICA

Las reformas necesarias para alcanzar un sistema de salud universal y sostenible deben ser implementadas en forma progresiva. A continuación, presentamos las recomendaciones de políticas alcanzables en el corto y mediano plazo que son claves para dar el salto cualitativo requerido por el sector.

FORTALECER EL SIS PARA UNA OPERACIÓN EFICIENTE, SOSTENIBLE Y BASADA EN EVIDENCIA

Es necesario sistematizar y contribuir a la transparencia de la información en materia de afiliación, cobertura efectiva y costos asociados. Para llevar a cabo una planificación financiera eficiente, el sector Salud requiere contar con información detallada. En materia de información rutinaria, se necesita identificar al total de afiliados por régimen del SIS, Essalud y demás subsectores; el costo real de la entrega de productos y servicios en el sector; la capacidad en recursos humanos y físicos a nivel de las instituciones prestadoras de servicios, al igual que la entrega y recepción efectiva de dichos servicios a la población beneficiaria. Todos estos datos serán claves para determinar los requerimientos reales de financiamiento y capacidad de entrega, así como para garantizar una gestión de calidad en las unidades ejecutoras, desde la planificación anual hasta las decisiones gerenciales que se deben tomar en el día a día.

Sinceral el costo de los servicios de salud y la capacidad de oferta del sector para identificar el grado de cobertura posible del PEAS. El PEAS debe estar disponible para la totalidad de afiliados al SIS y, por ello, debe asegurarse que el total presupuestado esté dentro de la capacidad de financiamiento establecida. La actualización y costeo del PEAS debe hacerse con mayor frecuencia y sobre la base de la evidencia epidemiológica. Es preciso que el paquete de servicios abarque una compra estratégica, para lo cual se deben enfocar los servicios con mayor repercusión en la salud pública. Adicionalmente, es importante contemplar el horizonte de expansión de los servicios complementarios, a la par del espacio fiscal y el desarrollo de la capacidad del sector, sobre todo ante un presupuesto que no crece en forma paralela a las obligaciones

comprometidas por la afiliación universal del SIS. También debe incorporarse una segunda capa de cobertura que incluya enfermedades de alto costo.

Trabajar en la transformación del SIS en una institución compradora de servicios para sus afiliados. Es necesario establecer mecanismos para que el SIS esté en condiciones de suplir sus carencias de oferta mediante otros proveedores cuando estos sí estén disponibles. Para ello, los mecanismos de financiamiento en el SIS deben migrar hacia la compatibilidad con compras de servicios específicamente ligados a la entrega efectiva de productos y servicios. En ese sentido, se requiere implementar metodologías estandarizadas para identificar métricas de resultados, así como tarifarios uniformes para los productos y servicios ya establecidos por los distintos proveedores.

REORIENTAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PARA ATENDER LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN CON CALIDAD Y PROTECCIÓN FINANCIERA

La prestación de servicios de salud requiere trasladar al primer nivel la asistencia a condiciones crónicas y no transmisibles, lo que responde a la transición en las necesidades epidemiológicas de la población. El primer nivel debería concentrar la mayor parte de la atención, como puerta de entrada al sistema. De esa forma, los casos de alta complejidad podrían manejarse en el segundo y tercer nivel. Actualmente, la Ley RIS (Ley 30885) adscribe a la población a establecimientos de primer nivel de acuerdo con su ubicación geográfica. En la segunda etapa, esta asignación debe responder también a las necesidades en materia de salud. Los centros de primer nivel deben ser dotados de los profesionales y el equipamiento necesarios para atender las condiciones priorizadas en el PEAS y, de esa forma, mitigar la carga del tercer nivel de atención. Una parte integral y necesaria de esta adaptación de la oferta consiste en elaborar guías de práctica clínica para las principales condiciones de salud. Estas guías plantean la secuencia de atenciones necesarias, así como los flujos de referencias médicas y, de esa forma, concentran en el primer nivel las actividades de simple resolución.

El país cuenta con un importante margen para mejorar el acceso a medicamentos mediante la centralización a nivel nacional, la planificación en el nivel local y la disponibilidad para la población. Las razones por las cuales estas mejoras no han sido alcanzadas todavía radican en las fallas en la planificación. El hecho de que el Petitorio Nacional Único de Medicamentos (Pnume) se actualice cada dos años dificulta la posibilidad de cubrir con la debida anticipación las necesidades de medicamentos en el nivel local. Por ello, se debe actualizar con más frecuencia, fortalecer las capacidades de planificar y estimar las necesidades, así como utilizar convenios marco que permitan a las unidades ejecutoras comprar en plazos más flexibles. Asimismo, para garantizar la compra informada por parte de la población, se recomienda potenciar y expandir el uso del observatorio de precios de medicamentos de la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid).



Por último, para el adecuado monitoreo de la cadena de suministro y abastecimiento son imperativas las inversiones en infraestructura de almacenamiento —tanto en Lima como en las regiones—, al igual que las inversiones en tecnologías de logística.

INVERTIR PROGRESIVAMENTE EN SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LOGRAR LA INTELIGENCIA SANITARIA

Un sistema holístico de inteligencia sanitaria en el Perú requiere la realización de cambios significativos en la gobernanza, empezando por el establecimiento de una rectoría clara y fortalecida. Por su posición intersectorial y sus esfuerzos en el recojo de información, se sugiere que Susalud sea la entidad encargada de llevar a cabo el proceso. Para ello, debe ser dotada de recursos y empoderada con el fin de que sea capaz de llevar adelante la correcta fiscalización y sanción a las entidades relevantes del sector. Como primer paso en esta rectoría, es fundamental que se realice un sondeo comprehensivo de todos los esfuerzos de recojo de información que se desarrollan dentro del sector y se contrasten con las mejores prácticas internacionales para identificar brechas en la temática y explotar la información. En adelante, debe plantearse una estrategia que trace el compromiso de los actores y la visión a largo plazo. Por último, la estrategia debe ser amplia en el espectro de las áreas incluidas, pero gradual en las exigencias, conforme se vayan fortaleciendo las capacidades en infraestructura y recursos humanos.

Se recomienda reforzar el seguimiento de la información en salud de la población y compatibilizarlo con las fragmentadas iniciativas realizadas en distintas direcciones y subsectores. El área de vigilancia sanitaria es prioritaria, dada su relevancia en el contexto de la pandemia de la COVID-19. Se han iniciado importantes esfuerzos de recojo y consolidación de información que deben concentrarse, por ejemplo, en el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades (CDC) y el INS. En esa misma línea, el seguimiento de atenciones y morbilidad hecho por el Minsa —específicamente por su Sistema de Información Hospitalaria (HIS por sus siglas en inglés)— debe ampliarse a los demás subsectores, para lo cual tiene que seguir la pauta de los datos de producción y morbilidad recogidos por Susalud. A partir de ello, mejorarán las estimaciones de carga de enfermedades, el seguimiento a las actividades de prevención e inmunizaciones, y la historia clínica universal. Por último, debe considerarse una plataforma única y coherente que facilite el acceso, el análisis y la investigación, de manera que garantice la desagregación máxima de indicadores y temporalidad, de cara al análisis histórico y al cruce de distintas bases de datos.

Es imperativo invertir en capacidades específicas en materia de vigilancia y respuesta, lo que ha quedado en evidencia en los esfuerzos para enfrentar la COVID-19. Se deben establecer mecanismos de emergencia para la rápida adquisición de los insumos necesarios: equipos de protección personal, pruebas, medicinas y vacunas. Además, deben instalarse las capacidades que permitan activar labores intensivas en recursos humanos, como el testeo masivo, el monitoreo y el rastreo de contactos una vez llegado el paciente a los servicios de emergencia. Las medidas señaladas deben enmarcarse en un mismo protocolo de emergencia liderado por el Viceministerio de Salud Pública, en el Minsa, y por el Viceministerio de Hacienda, en el MEF.

Adicionalmente, debe fortalecerse la red de laboratorios en todo el país, para lo cual es clave desconcentrar algunas funciones estratégicas de los centros nacionales del INS, y transferir tecnologías y capacidades a los centros macrorregionales.

Finalmente, es fundamental garantizar la conexión a internet del 100% de los establecimientos de salud del país, con el fin de asegurar el flujo de datos y lograr el monitoreo de salud de la población en tiempo real. Es necesario capacitar al personal especializado en sistemas y análisis de información en las entidades del sector Salud, así como sentar las bases y establecer un sistema de incentivos para atraer talento con posibilidad de desarrollo en áreas técnicas. Por último, es crucial establecer un sistema de alianzas con el sector educativo para la formación de capital humano en las áreas de inteligencia sanitaria.

5

INVERTIR EN AGUA SEGURA
Y SANEAMIENTO PARA QUE EL
ACCESO SEA UNIVERSAL



INVERTIR EN AGUA SEGURA Y SANEAMIENTO PARA QUE EL ACCESO SEA UNIVERSAL

Durante los últimos años, el Perú ha realizado importantes inversiones en infraestructura de agua y saneamiento (AyS), las cuales han contribuido a cerrar algunas brechas a nivel nacional. La declaración de acceso universal a estos servicios ha sido clave para lograr estos avances. Sin embargo, al comparar los indicadores de servicios de AyS gestionados en forma segura entre los países con ingresos medios y altos, se constata que, a pesar de los progresos obtenidos, el Perú está todavía muy por debajo de sus pares. Además, ante la crisis sanitaria y económica generada por la COVID-19, el trabajo en los servicios de AyS ha adquirido mayor protagonismo, al impulsar una respuesta desde el Estado que podría tornar esta crisis en una gran oportunidad para responder asertivamente a los problemas del sector. En esta sección se presentan los principales desafíos que enfrenta el país en la materia; asimismo, se proponen algunas opciones de políticas con el objetivo de articular una hoja de ruta que pueda ser implementada por el Gobierno, para garantizar un servicio de AyS accesible, eficiente, sostenible y resiliente para todos los peruanos.

INTRODUCCIÓN

Las grandes brechas en el acceso a los servicios de AyS en el Perú se agudizan cuando se evalúa la cantidad de servicios gestionados en forma insegura. Según los criterios establecidos por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),⁹ la seguridad de los servicios de AyS se determina, entre otros factores, por el acceso directo desde los hogares y el suministro de agua libre de contaminantes. Por ejemplo, 1 de cada 10 peruanos carece de servicios básicos de agua potable, y 5 de 10 no cuentan con agua gestionada de manera segura.¹⁰

9. Según los ODS, los criterios para determinar la seguridad de la gestión de los servicios de agua potable (ODS 6.1) son los siguientes: que la fuente sea accesible en la vivienda, que el agua esté disponible cuando se necesite y que el agua suministrada esté libre de contaminación. En cuanto a los servicios de saneamiento, se considera que estos son gestionados en forma segura si (ODS 6.2) las instalaciones de saneamiento mejoradas son individuales para cada hogar y los excrementos se tratan *in situ* de manera segura, o bien son transportados y tratados en otro lugar.

10. Por *carencia de servicios básicos* se entiende la falta total de acceso a servicio alguno; el acceso a servicios proviene de fuentes no mejoradas; o el acceso a fuentes mejoradas, pero geográficamente alejadas (ubicadas a más de 30 minutos de distancia). Estas cifras provienen del informe del Joint Monitoring Programme (JMP) 2019 del portal washdata.org (los datos son del 2017).

Asimismo, 1 de cada 4 peruanos no accede a servicios de saneamiento básico y la mitad de la población no dispone de saneamiento seguro. Esta situación representa un importante costo económico para el país, cuantificado en 250 millones de dólares en el 2018 solo por enfermedades asociadas con la carencia de AyS seguros.¹¹ Además, se calcula que alrededor de un 50% de las aguas residuales domésticas son vertidas en el ambiente sin tratamiento adecuado, lo que afecta negativamente tanto la salud humana como los ecosistemas.¹²

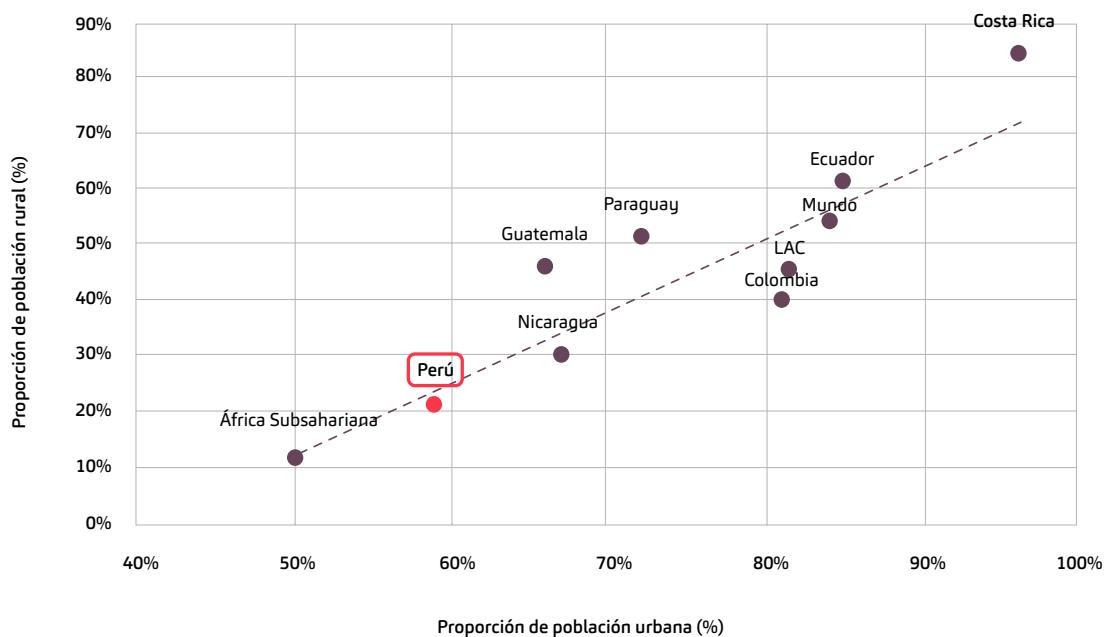
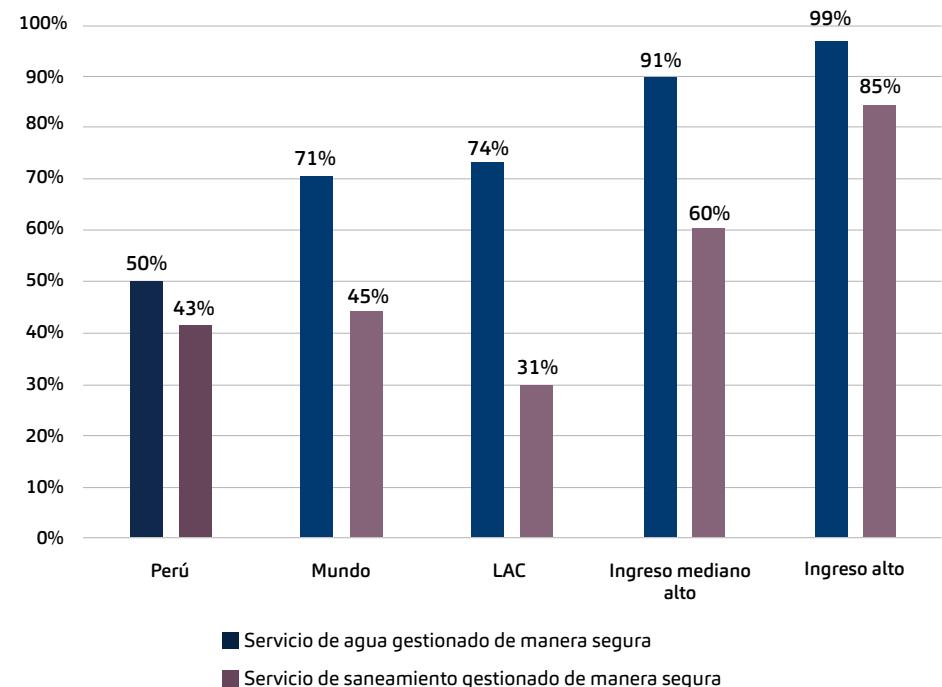
A pesar de las reformas e inversiones realizadas en el sector, el desempeño está por debajo de lo esperado. El Perú ha declarado que una de sus mayores prioridades es el acceso universal al AyS y, para lograr este objetivo, cuenta con un marco institucional y regulatorio, y un Plan Nacional de Saneamiento (PNS) 2017-2021. Sin embargo, a la fecha no se han logrado los objetivos trazados en este programa, y la implementación de reformas a nivel nacional y local ha sido limitada. A pesar de las grandes inversiones en infraestructura, que han permitido progresar en el cierre de brechas a nivel nacional, aún queda mucho por hacer (figura 5.1). Las brechas geográficas y socioeconómicas del país son muy marcadas. Por ejemplo, en el área rural, en el quintil más pobre, las mejoras son todavía reducidas; y, en el contexto urbano, la población pobre también es afectada, ya que alrededor de 1,2 millones de personas carecen de un servicio de agua potable adecuado.¹³

11. El costo refleja la pérdida de productividad por muertes prematuras y por discapacidad, costos de tratamiento médico y costos de cuidado.

12. El 60% representa el valor efectivo de las aguas tratadas adecuadamente. Este porcentaje se estima considerando los datos de cobertura que aparecen en el informe *Benchmarking regulatorio 2019* (Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento-Sunass, 2019) y los datos de desempeño de las plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR).

13. Dato del 2019 presentado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). Los avances del 2019 se refieren a las personas que no están conectadas a una red de agua potable.

Figura 5.1. Comparación entre el Perú y otros países: servicios gestionados de forma segura muy por debajo de los países de ingresos medios y altos, y proporción de la población rural con cobertura muy por debajo de otros países en la región



Fuente: Datos para el Perú de JMP 2017 (OMS y Unicef, 2017).

La crisis desatada por la pandemia de la COVID-19 ha puesto en evidencia la urgente necesidad de AyS seguros para prevenir y contener enfermedades. Empero, el contexto es también una oportunidad para responder asertivamente a los problemas del sector y potenciarlo. La pandemia ha magnificado la importancia de contar con el servicio de AyS. Las personas sin acceso seguro, radicadas en áreas urbanas densas, en las que existen centros de salud carentes de servicios, han sido las más vulnerables y las más duramente afectadas durante la COVID-19. Frente a esta situación, el Estado ha tomado acciones rápidas y acertadas que han permitido garantizar la continuidad de la prestación y el acceso al servicio, reducir el impacto económico en los hogares, y brindar a los prestadores de servicio el acceso a fondos de financiamiento (Decreto de Urgencia 36-2020 y 005-2021). Estas medidas también permiten priorizar inversiones en obras de AyS como parte de los programas de reactivación económica, ya que son entidades intensivas en mano de obra y, por ende, contribuyen a generar empleo en el corto plazo.

PRINCIPALES DESAFÍOS

La situación actual de los servicios de AyS responde, en gran parte, a retos estructurales transversales en otros sectores. Entre estos, se pueden mencionar la necesidad de acelerar la implementación de reformas y planes de inversión; el inconcluso proceso de descentralización, el cual ha obstaculizado el desarrollo pleno de las capacidades en el ámbito local; y, por último, las debilidades en el proceso presupuestario, que constituye una herramienta fundamental para la planificación y el seguimiento. Como resultado, durante los últimos cinco años el nivel de ejecución de la inversión pública ha sido muy bajo, pues gira alrededor del 60% del presupuesto asignado.¹⁴ Esto se traduce en proyectos inconclusos, lo que afecta negativamente a la población más vulnerable y evidencia la limitada articulación entre los tres niveles de gobierno—nacional, regional y local— y otros sectores. Esto impide que la asignación de recursos responda realmente a las políticas sectoriales y refleje la importancia de los servicios de AyS en otros ámbitos.

Teniendo en cuenta los retos estructurales del país, puede afirmarse que los principales desafíos que enfrenta el sector pueden resumirse en cuatro grandes temas: accesibilidad a los servicios, eficiencia en su prestación, sostenibilidad ambiental y resiliencia ante eventos extremos.

DESAFÍO 1. LOS SERVICIOS DE AyS EN EL HOGAR, LOS CENTROS DE SALUD Y LAS ESCUELAS NO SON GESTIONADOS DE FORMA SEGURA, SOBRE TODO EN ZONAS VULNERABLES Y POBRES

En el Perú, la desigualdad se manifiesta, en gran medida, en el acceso disímil a servicios de AyS. El 60% de las personas que carecen de estos servicios viven en áreas rurales. De este grupo, casi la mitad (47%) está constituida por poblaciones indígenas.

14. Según la plataforma Consulta Amigable del MEF.

Tanto la cobertura como la calidad de los servicios varía ampliamente entre regiones geográficas, pero el área rural muestra indicadores preocupantes: 19% de la población rural defeca al aire libre y solo un 4% accede a agua con cloro. La falta de cobertura también es alarmante en las zonas periurbanas de las grandes ciudades—asentamientos informales de bajos recursos—, especialmente en el contexto de la pandemia, ya que la alta densidad poblacional y el hacinamiento crean un clima favorable para los contagios. Por ejemplo, el distrito de San Juan de Lurigancho —en Lima Metropolitana— es uno de los más densos, con alrededor de 340 000 personas sin acceso a agua segura, y ha sido uno de los más afectados por la pandemia.

La pandemia de la COVID-19 ha puesto en evidencia la carencia de servicios de AyS en centros de salud y escuelas, incluso en zonas urbanas. En el Perú, uno de cada dos centros de salud carece de acceso al servicio básico de agua, y es excepcional que estos centros dispongan de servicios básicos de saneamiento.¹⁵ Con respecto a las escuelas públicas, dos de cada tres —en el nivel nacional— no tienen acceso a servicios adecuados de agua y saneamiento.¹⁶ A los problemas de acceso se les suman las dificultades generadas por el descuido de la infraestructura de las instalaciones sanitarias y los servicios higiénicos al interior de estas entidades.¹⁷

La falta de planeamiento focalizado, la carencia de soluciones innovadoras y apropiadas, y la limitada coordinación entre los distintos sectores y niveles de gobierno constituyen los principales desafíos para lograr el acceso universal a los servicios de AyS en el país. Los avances en el cierre de brechas han sido mucho más lentos en las zonas rurales y periurbanas, donde aplicar las soluciones técnicas y de gestión es una tarea más compleja debido a las condiciones geográficas, socioculturales y políticas, así como a la baja densidad poblacional y las dificultades logísticas. La falta de planeación focalizada de las políticas públicas actuales impide establecer prioridades en función de los objetivos y las metas sectoriales. Igualmente, es necesario contar con estrategias, normativas adaptativas e incentivos que permitan aplicar soluciones diferenciadas a menor coste. Por otro lado, es importante establecer mecanismos de coordinación entre los distintos sectores y niveles de gobierno, para priorizar intervenciones e incluir mecanismos presupuestales que garanticen la operación y mantenimiento (O&M) de los sistemas de AyS en centros de salud y escuelas.

15. Según OMS/Unicef JMP, el concepto *saneamiento básico en centros de salud* significa que estos cuenten con servicios mejorados, utilizables, dedicados al personal, separados por sexo, con instalaciones de higiene menstrual y adaptados para personas con movilidad limitada.

16. Datos del Censo de Infraestructura Educativa del 2013 presentado en la asesoría técnica para la formulación del Plan Nacional de Infraestructura Educativa Perú al 2025 (Banco Mundial, 2016d). *Sistemas adecuados de agua y saneamiento* significa acceso a abastecimiento de agua, y sistema de eliminación de excretas y aguas residuales.

17. El Minsa y el Minedu asumen la responsabilidad de ubicar el local y, por ende, el acceso y la solicitud de factibilidad de los servicios, así como de proporcionar y mantener las instalaciones internas.

DESAFÍO 2. BAJO DESEMPEÑO Y EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS

Los prestadores de servicios, en el nivel nacional, están atomizados y operan con diferentes esquemas. Esta fragmentación limita las economías de escala en el sector, reduce la eficiencia de la prestación de servicios, favorece una mayor interferencia política, dificulta la regulación eficaz e incrementa los costos para el sector. Existen 50 empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) que atienden a más del 85% de la población urbana y cubren al 62% de la población nacional. Además, existen 315 municipios pequeños que administran directamente los servicios en ciudades reducidas, las cuales albergan a alrededor del 14% de la población nacional. Asimismo, hay registro de casi 25 000 organizaciones comunales que brindan servicios al ámbito rural y que tienen a su cargo al 24% de la población total (Banco Mundial, 2017b e información de Sunass para el 2019).¹⁸ Los indicadores de desempeño (figura 5.2) de las EPS en las zonas urbanas revelan que aún hay grandes oportunidades para la optimización, al igual que en los municipios pequeños y las zonas rurales, cuyo desempeño es todavía más frágil. Por ejemplo, la continuidad promedio (en horas) en municipios pequeños está entre 5 a 11 horas al día, según el diagnóstico de pequeñas ciudades realizado por Sunass para el año 2018.

La mayoría de las EPS muestran un bajo rendimiento. Con la excepción de Sedapal, que presta servicios a Lima Metropolitana, la mayoría de las EPS muestran un insuficiente rendimiento debido a los siguientes factores:

- Solo 12 EPS cuentan con el margen operativo necesario para cubrir los costos de operación y mantenimiento y, además, invertir en la mejora de sus sistemas.¹⁹ En gran medida, esto responde al reducido monto de las tarifas de los servicios prestados y la limitada eficiencia operacional.
- La insuficiente remuneración de las EPS ha contribuido a la creación de un círculo vicioso caracterizado por la dificultad para atraer a personal calificado para planificar, implementar y administrar eficazmente la prestación de servicios de AyS.
- Es necesario elevar la eficiencia operativa sobre todo de las empresas medianas y pequeñas, cuyas brechas son más grandes respecto a los valores del *benchmarking* (figura 5.2). Para este grupo de empresas, se recomienda considerar la posibilidad de agregarlas, pues en muchos casos el tamaño reducido constituye un obstáculo para alcanzar la sostenibilidad financiera.

18. Información de Sunass 2019 sobre organizaciones comunales disponible en <https://www.sunass.gob.pe/prestadores/prestadores-del-ambito-rural/organizaciones-comunales/>

19. El margen operativo incluye los ingresos operativos menos los gastos administrativos, gastos de venta y costo de venta.

- La pandemia de la COVID-19 impuso una tensión financiera adicional a las EPS. Los cambios en los patrones de consumo —incremento en el consumo residencial y disminución en el consumo no residencial—, de la mano con las medidas de respuesta adoptadas para hacer frente a la emergencia —el aplazamiento de pagos, la suspensión del corte de conexiones, y la distribución de agua gratuita a hogares sin acceso— han causado una disminución de los ingresos de las EPS.

Para cubrir las necesidades a corto plazo y seguir manteniendo la prestación de los servicios, estas han estado utilizando sus reservas y los fondos de inversión destinados a proyectos especiales, y han postergado el mantenimiento ordinario y los gastos de capital planificado.²⁰ En consecuencia, es probable que la sostenibilidad de las EPS a medio y largo plazo resulte comprometida.

Figura 5.2. Indicadores de desempeño por grupo de empresas

2018					
Indicador	Sedapal	Empresas grandes	Empresas medianas	Empresas pequeñas	Benchmark Indicador de referencia
Continuidad (hora/día)	21	16	19	15	24
Micromedición (%)	94	70	63	48	100
Agua no facturada (%)	28	42	48	38	20
Margen operativo	33%	2%	-7%	-3%	18-30%

Fuente: Sunass (2019).

20. Estos proyectos especiales incluyen planes ecosistémicos —o soluciones basadas en la naturaleza— y proyectos de gestión de riesgo y desastres (por sus siglas en inglés, DRM).

DESAFÍO 3. ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DEL SERVICIO

La gestión deficiente de las aguas residuales constituye un riesgo importante para la salud pública, la calidad de vida y el medioambiente. Según información de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), la principal causa de contaminación de este elemento en el país es el vertimiento de aguas residuales domésticas, seguido de la disposición inadecuada de los residuos sólidos. Si bien las cifras nacionales indican que aproximadamente el 78% de las aguas residuales recolectadas son tratadas, este porcentaje oculta una realidad más compleja.²¹ Las coberturas de tratamiento varían ampliamente entre Sedapal (91%), las empresas grandes (66%), las medianas (32%) y las pequeñas (6%). Asimismo, las PTAR existentes sufren de problemas técnicos y operativos, por lo que su desempeño es deficiente. Se estima que alrededor de un 50% de las aguas residuales domésticas generadas son vertidas en el ambiente sin tratamiento adecuado. Por otro lado, aun cuando se han logrado importantes avances en materia de uso del agua residual para las áreas verdes en Lima, el agua tratada y los subproductos de las PTAR no son recuperados. Esto significa que se están desaprovechando recursos valiosos que podrían ser utilizados como fuentes de energía, nutrientes para la recuperación de los suelos o fuente adicional de agua.

Los principales desafíos en la gestión de aguas residuales son los siguientes:²²

- La legislación actual requiere ser más consistente y, en algunos casos, ser completada. Por ejemplo, los estándares de calidad ambiental (ECA Agua) son —en ocasiones— muy estrictos, y no existen guías técnicas que promuevan la reutilización de los biosólidos y el agua tratada.
- Las deficiencias en las etapas de preinversión y ejecución de proyectos derivan en problemas técnicos y operativos.
- El uso de tecnologías no adecuadas para diferentes realidades —como los proyectos de sistemas de alcantarillado y PTAR en áreas rurales— dificulta su funcionamiento.
- Las EPS carecen del financiamiento suficiente para su buena operación y mantenimiento, lo que dificulta la implementación de tecnologías avanzadas.

DESAFÍO 4. LOS SISTEMAS DE AyS SON ALTAMENTE VULNERABLES FRENTE A AMENAZAS NATURALES Y OTROS EVENTOS EXTREMOS

Es indispensable contar con sistemas de AyS resilientes frente a eventos extremos como los desastres naturales, con el fin de garantizar una respuesta efectiva a la emergencia, evitar la propagación de enfermedades y contribuir a restablecer las dinámicas socioeconómicas.

21. La cobertura del 79% está relacionada con un 84% de las aguas residuales recolectadas (Sunass, 2019).

22. Estos problemas han sido identificados en varios diagnósticos, entre los que destaca el planteado en el documento *Propuesta de política para el tratamiento de aguas residuales en el sector urbano de Perú* (Banco Mundial, 2016d).

El Perú está ubicado en una zona de alto riesgo, lo que lo expone a fenómenos como sismos, sequías e inundaciones, que se intensifican con el cambio climático. Esto tiene un impacto negativo sobre los servicios de AyS, pues altera la disponibilidad y calidad del agua suministrada, y atenta contra la infraestructura de los prestadores de servicios. Si bien el país se ha caracterizado por brindar respuestas reactivas a los desastres, recientemente se ha avanzado en la capacidad de prevenir y mitigar. Esto ha sido posible gracias a la planificación de infraestructura resiliente y la implementación de políticas para gestionar el riesgo y favorecer el desarrollo de capacidades tanto en el nivel nacional como en el local. Sin embargo, queda aún mucho por hacer para implementar estas políticas en el ámbito local.

El fenómeno de El Niño Costero del 2017 demostró que la implementación de la gestión de riesgo de desastres sigue siendo un desafío tanto para los gobiernos locales como para los prestadores de servicios. Es posible detectar inconsistencias entre los planes y directrices nacionales y sectoriales, al igual que fallas en su implementación en el nivel local. Asimismo, los gobiernos locales no han sido capaces de generar —de forma concertada— los instrumentos requeridos por las entidades de alcance nacional y sectorial, ni tampoco de articularlos con los planes de desarrollo para su área de competencia. La mayoría de los prestadores de servicios no cumplen con los lineamientos establecidos en la norma para la formulación de planes integrales en la gestión de riesgo de desastres.

OPCIONES DE POLÍTICA

POLÍTICAS PARA MEJORAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

Es necesario combatir la desigualdad en el acceso al servicio mediante un enfoque territorial diferenciado. Para ello, es fundamental tomar acciones de inmediato a corto y mediano plazo.

Acciones de inmediato a corto plazo

- Implementar inversiones de emergencia sanitaria en centros de salud y escuelas. Estas inversiones deben priorizar las zonas más vulnerables a la COVID-19; es decir, las áreas de alta densidad poblacional, sin acceso a servicios o con instalaciones sanitarias inadecuadas. Igualmente, estas inversiones deben ejecutarse mediante mecanismos de emergencia que garanticen su ágil realización según los roles y responsabilidades del Minsa, el Minedu y el MVCS.
- Adecuar las normas existentes para priorizar las intervenciones en áreas vulnerables y carentes de acceso seguro a los servicios. Las áreas rurales con bajos indicadores de capital humano y las áreas periurbanas con alta densidad que han sido afectadas por la COVID-19 deben incluirse en este grupo.

- Formular normas y guías de procesos que favorezcan un enfoque territorial diferenciado, con soluciones técnicas innovadoras y modelos de gestión que aseguren tanto la calidad y sostenibilidad del servicio como la participación de la comunidad en los procesos.
- Adoptar una política de AyS rural que integre aspectos técnicos, institucionales, financieros, sociales, ambientales y legales.²³

Acciones de corto a mediano plazo

- Fortalecer un marco regulatorio que permita e incentive la aplicación de tarifas y subsidios focalizados por parte de los prestadores de servicios, con la finalidad de asegurar la adopción de esquemas diferenciados para el acceso seguro a servicios de AyS.
- Integrar los centros de salud y las escuelas en las políticas y estrategias del sector, mediante la consideración de los roles y las responsabilidades definidas del Minedu, el Minsa y el MVCS.²⁴

POLÍTICAS PARA MEJORAR LA EFICIENCIA DE LAS EPS

Es urgente atender la situación financiera de las EPS para mejorar su desempeño. Asimismo, se debe promover una gestión eficiente por medio de programas de incentivos ligados a políticas de inversión pública, con el fin de generar una economía de escala apropiada para la prestación de los servicios y contribuir al fortalecimiento del recurso humano.

Acciones de inmediato a corto plazo

- Para compensar el impacto negativo de la pandemia sobre las condiciones económicas de las EPS, se sugiere implementar un mecanismo financiero que provea la liquidez necesaria para cubrir los costos de O&M. Igualmente, se recomienda realizar inversiones prioritarias en el sector que aporten a la generación de empleo. Dado el contexto de emergencia, es pertinente introducir un mecanismo sencillo y rápido, que vaya de la mano con la exigencia de realizar acciones encaminadas a mejorar la eficiencia y sostenibilidad de las EPS.²⁵

23. Se considera que esta medida puede concretarse en el corto plazo porque el Perú ya cuenta con una propuesta de política para áreas rurales, que fue elaborada en el 2017 con el apoyo del Banco Mundial.

24. Una recomendación es incluir centros de salud y escuelas en el nuevo Plan Nacional de Saneamiento (2021-2026).

25. Algunos ejemplos de acciones que se les podrían solicitar a las EPS son implementar un plan de contingencia frente a la COVID-19, compartir información continua sobre el desempeño operativo y financiero, digitalizar gradualmente la empresa para fomentar el trabajo remoto, mejorar la gestión comercial y operativa, y facilitar la atención al cliente a distancia.

Acciones de corto a mediano plazo

- Diseñar e implementar un mecanismo de financiamiento por resultados enfocado en elevar la calidad de la prestación del servicio y lograr los objetivos de modernización del sector. Este mecanismo debe vincular el financiamiento o los subsidios focalizados con las mejoras en la planificación, para lo cual se requiere considerar tanto la infraestructura existente como las metas de calidad y cobertura. Del mismo modo, se debe promover la agregación de localidades en las áreas de servicio, a fin de mejorar la eficiencia operacional y comercial de las empresas.
- El sector AyS debe adoptar una política de inversiones y financiamiento orientada a alcanzar los siguientes objetivos: garantizar la transparencia y la eficiencia en la asignación de recursos para inversión, vincular la calidad y la gestión de la prestación del servicio con la asignación de recursos, y promover el adecuado planeamiento de las inversiones.²⁶
- Realizar los estudios necesarios para fomentar la agregación formal de las EPS, así como incorporar a las comunidades pequeñas al área de acción de estas entidades. Para ello, se recomienda considerar criterios de aprovechamiento de economías de escala, afinidad cultural, accesibilidad de cada ámbito y pertenencia a cuencas hidrográficas, entre otros.
- Revisar la política de remuneraciones de las EPS y aplicar una estrategia enfocada en atraer a profesionales calificados en un contexto que garantice la igualdad de género. Esto creará las condiciones para que se incorporen profesionales con experiencia, capacitados para implementar las políticas sectoriales necesarias para liderar empresas eficientes y sostenibles. La política de remuneraciones debe ser equitativa y fomentar la igualdad de género en las EPS, dada la tradicional baja representatividad femenina en los altos cargos y, especialmente, en puestos claves para la toma de decisiones.

POLÍTICAS DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL ENFOCADAS EN EL SERVICIO DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

La escasa efectividad de los tratamientos de aguas residuales y el limitado aprovechamiento de los recursos generados en las PTAR constituyen desafíos claves para la sostenibilidad ambiental en el Perú.

Por ende, se recomiendan las siguientes políticas:

Enfocar la planificación de las PTAR tomando en cuenta el funcionamiento de la infraestructura existente, así como la rehabilitación y optimización operativa de las plantas construidas. Asimismo, se debe trabajar en la creación de nuevas PTAR fundadas sobre la base de principios de economía circular.

26. Se considera que esta medida puede concretarse en el corto plazo porque el Perú ya cuenta con una propuesta de política de inversiones y financiamiento en el sector saneamiento, que fue preparada en el 2017 con apoyo del Banco Mundial.

Integrar los programas de inversión y financiamiento a la lógica del saneamiento y los objetivos de calidad en el nivel de la cuenca hidrográfica. Para ello, es imperativo proponer metas y estándares en etapas sucesivas que sean realistas y se adecuen a las necesidades de inversión y los costos de O&M.

Incorporar los costos reales de la operación y mantenimiento de los sistemas de saneamiento en el marco regulatorio tarifario.

Fortalecer el marco regulatorio para el aprovechamiento de las aguas residuales tratadas y lodos mediante (i) normas sectoriales que definan los valores máximos para cada tipo de sector; (ii) guías metodológicas para estudiar alternativas de reúso, demanda del mercado y precios de referencia para la comercialización del agua residual y biosólidos (lodos tratados); y (iii) programas de incentivos y asistencia técnica a los prestadores de servicios para fomentar la economía circular mediante el reúso del agua tratada y los biosólidos.

POLÍTICAS DE RESILIENCIA

En el inmediato y corto plazo, se recomienda diseñar lineamientos para apoyar a los prestadores de servicios en el desarrollo y la implementación de planes de contingencia específicos frente a la COVID-19. Estos planes deben enfocarse en (i) la incorporación de medidas de bioseguridad para garantizar la protección de los trabajadores y la ciudadanía; (ii) asegurar la prestación del servicio a la población vulnerable sin acceso debido a las restricciones de inmovilización; y, por último, (iii) fomentar el proceso de digitalización de las empresas mediante dispositivos electrónicos y recursos digitales orientados a facilitar el trabajo y optimizar el servicio al cliente de forma remota.

En el mediano plazo, se requiere que el MVCS priorice la gestión de riesgo de desastres como parte de la cultura de las EPS, para lo cual debe promover el cumplimiento de objetivos —que incluye formular planes de gestión de riesgo de desastres y garantizar su actualización periódica— como una condición necesaria para la asignación de recursos. A su vez, se recomienda que el MVCS formule instrumentos que guíen la aplicación de todos los procesos de gestión de riesgo y desastres en AyS. Asimismo, se requiere fortalecer las capacidades de las EPS para diseñar e implementar proyectos ecosistémicos²⁷ y, de igual manera, formular lineamientos que apoyen a las EPS en la planificación y toma de decisiones en el contexto de la incertidumbre por el cambio climático.

27. Se refiere a proyectos de conservación de las fuentes que regulan la provisión de agua potable para las ciudades mediante el Mecanismo de Retribución por Servicios Ecosistémicos (Merese).

MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE RIEGO Y DRENAJE

El servicio de riego es un factor determinante para la productividad de la tierra, y cumple un rol clave en el desarrollo económico del Perú, la reducción de la pobreza y la inclusión social. Aproximadamente dos tercios del valor de la producción agrícola del país se producen en el 36% de la tierra agrícola, constituida por 2,6 millones de hectáreas de tierra irrigada. El acceso al riego es crucial para producir cultivos de mayor valor —generalmente más sensibles al estrés hídrico— y contribuye a la mejora de la seguridad alimentaria, al incremento de los ingresos agrícolas y a la elevación de la resiliencia ante el cambio climático, sobre todo durante períodos de sequía.

Con la pandemia de la COVID-19, la importancia de los servicios de riego se ha evidenciado como estrategia de respuesta en el corto plazo, ya que el financiamiento público del mantenimiento y limpieza de canales generó 100 000 empleos temporales, al tiempo que benefició el acceso al agua y la preparación para eventuales inundaciones. La modernización de los servicios de riego —principalmente el riego tecnificado— es una estrategia clave para la seguridad hídrica del país, pues permite incrementar la eficiencia del uso del agua, que actualmente es de 35% y, sin embargo, solo el 0,9% (21 millones de soles) de la inversión en riego está enfocada en su tecnificación.

PRINCIPALES DESAFÍOS

Desafío 1. Los servicios de riego requieren adaptarse a una agricultura muy diversa en el país. Factores como la desigual dotación de recursos, el clima, la ubicación, la demografía y las políticas, entre otros, son determinantes para establecer las diferencias en el desarrollo del riego en las distintas regiones del país. En la costa, el 87% del área total cultivada está bajo riego; en la sierra, el 30%; y en la selva, solo el 6%. Esto plantea desafíos distintos que ameritan un enfoque especializado.

Desafío 2. La falta de infraestructura adecuada afecta la productividad en el uso del agua. A nivel nacional, el gasto de agua en riego sobrepasa los 20 000 m³ por hectárea/año, cifra superior que la de otros países como Chile, que utiliza menos de la mitad. El Perú posee 7 millones de hectáreas con potencial para riego, de las cuales solamente 2,6 millones cuentan con algún equipamiento; y de estas, solo el 14,58% utilizan el riego tecnificado.* Se calcula que el 57% de los sistemas de riego se encuentran en mal estado.**

Desafío 3. El bajo desempeño y la escasa eficiencia en la gestión del servicio de riego. La capacidad técnica, administrativa y financiera de la mayor parte de las organizaciones de usuarios de agua es deficiente. La recaudación de la tarifa de agua para la operación y el mantenimiento de los sistemas está muy por debajo

de lo necesario. Por otro lado, para llevar adelante acciones colectivas —y no solo las referidas al tema de la infraestructura hidráulica— es preciso mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno: central, regional y local.

Desafío 4. Durante la última década, los alcances de la inversión pública en riego han sido limitados. Tras el proceso de descentralización, los gobiernos regionales y locales son los principales inversionistas públicos en riego, con el 48% y el 32% de la inversión, respectivamente. Durante los últimos 10 años, en promedio se ha ejecutado solo el 60% del presupuesto programado.

OPCIONES DE POLÍTICA

Corto plazo: Impulsar la tecnificación del riego parcelario para contribuir a la recuperación pos-COVID 19. La tecnificación del riego aporta al fortalecimiento de la resiliencia.

Mediano plazo: Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales para (i) formular y ejecutar proyectos de riego, (ii) implementar políticas e inversiones más equilibradas entre las regiones de costa, sierra y selva; y (iii) fortalecer el desempeño de las organizaciones de usuarios de agua.

Largo plazo: Fomentar la inversión del sector privado en riego por parte de agricultores y organizaciones de usuarios. Asimismo, se debe definir y adoptar un enfoque más racional, integrado y sostenible mediante el desarrollo de un sistema de información de riego que (i) suministre y reciba información clave para un uso más sostenible del agua, y (ii) facilite la inversión en riego y la planificación de políticas. Por último, para generar sinergias en las intervenciones, es preciso revisar y mejorar la coordinación institucional y establecer con mayor nitidez los roles tanto en el plano horizontal como en el vertical.

* Resolución Ministerial 0023-2020-Minagri.

** IV Censo Agropecuario (2012).

6

IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE CIUDADES SALUDABLES, RESILIENTES E INCLUSIVAS





IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE CIUDADES SALUDABLES, RESILIENTES E INCLUSIVAS

El Perú es un país predominantemente urbano. Sin embargo, sus ciudades han crecido de manera acelerada y poco planificada. Los esfuerzos de los gobiernos a nivel central y local han sido insuficientes para controlar la ocupación informal y generar soluciones adecuadas de movilidad. Este contexto acentuó la vulnerabilidad del país ante la pandemia de la COVID-19. Por ende, es fundamental analizar los principales desafíos que enfrentan las áreas urbanas del país y buscar alternativas de solución ajustadas a la realidad nacional.

INTRODUCCIÓN

Las ciudades ofrecen mejores oportunidades para la educación y el empleo, y facilitan tanto el flujo de información como el intercambio económico. Todos los países que han alcanzado altos niveles de desarrollo han pasado por un proceso de urbanización que han sabido aprovechar para capitalizar los beneficios de la aglomeración. Estos beneficios incluyen la conectividad y la cercanía, fundamentales tanto para el intercambio de conocimientos y el acceso a bienes y servicios como para la promoción del bienestar, la innovación y la reducción de la huella ambiental.

En el Perú, a pesar de que casi el 80% de la población vive en ciudades, las ventajas de la aglomeración son esquivas para buena parte de sus habitantes, quienes, en su mayoría, sufren las consecuencias negativas del crecimiento urbano acelerado y no planificado. Estas urbes —sobre todo la capital— enfrentan una serie de problemas que afectan la salud, el bienestar y la seguridad de sus habitantes, entre los que destacan:

- Crecimiento urbano desordenado e informal.
- Acceso limitado e inequitativo a servicios básicos de calidad.
- Viviendas precarias y ubicadas en zonas de riesgo.
- Insuficiencia de áreas verdes y espacios públicos de calidad.
- Sistemas de transporte público con bajo nivel de servicio y oferta limitada de alternativas modernas de transporte masivo.
- Altos niveles de congestión vehicular, contaminación ambiental y siniestralidad vial.
- Inseguridad ciudadana.

Las carencias estructurales de las ciudades peruanas acentuaron el desafío que ha representado la lucha contra la pandemia de la COVID-19. Durante gran parte del 2020, el Perú fue uno de los países del mundo con mayores índices de contagio y mortalidad por la COVID-19. La pandemia ha evidenciado la necesidad de contar con viviendas adecuadas —aunque sean de bajo costo—, combatir el hacinamiento, garantizar el acceso a servicios básicos —como agua y saneamiento—, y facilitar el acceso a servicios de transporte y entornos urbanos de calidad que permitan mitigar los riesgos relacionados con la salud pública.

Esta sección analiza algunos de los principales desafíos que enfrentan las ciudades peruanas para convertirse en entornos que promuevan la integración, el crecimiento sostenible y el bienestar de sus habitantes. En ese sentido, destaca la urgencia de implementar medidas en materia de planificación urbana, acceso a viviendas de calidad, espacio público y equipamiento urbano, infraestructura y servicios de movilidad urbana sostenibles.

PRINCIPALES DESAFÍOS

El 90% del crecimiento urbano de los últimos 20 años se ha producido de manera informal y principalmente en las zonas periféricas. A medida que las ciudades crecieron y se fue agotando el espacio, se incrementó la ocupación de áreas expuestas a fenómenos naturales como huaicos, sismos e inundaciones. A su vez, la autoconstrucción ha sido la principal forma de acceso a la vivienda en el país. En el Perú, tres de cada cinco viviendas a nivel nacional carecen de licencia de construcción, y cuatro de cada cinco fueron levantadas sin la asistencia técnica de un ingeniero civil o arquitecto (Espinoza y Fort, 2020 e INEI, 2017).

Las ocupaciones —cada vez más distantes de los centros urbanos— y la falta de servicios de transporte público adecuados afectan el acceso a oportunidades de empleo, educación y espaciamiento. Se estima que, en Lima y Callao, una de cada cuatro personas pasa más de cuatro horas en ir y volver de su casa al trabajo o centro de estudios (Lima Cómo Vamos, 2019). Asimismo, la falta de sistemas integrados de transporte encarece la movilización, especialmente en las zonas periféricas. A esto se suma el alto déficit de infraestructura urbana que facilite el uso de alternativas no motorizadas seguras, como ciclovías, veredas amplias o calles asfaltadas en su totalidad.

GOBERNANZA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL

La gobernanza de las ciudades se complica por la fragmentación de su territorio en múltiples distritos. Por ejemplo, en materia de transporte, las funciones de planificación y gestión tanto de la infraestructura como de los servicios de movilidad urbana están divididas entre las municipalidades provinciales, distritales e, incluso, el Gobierno nacional. Las provinciales o metropolitanas gestionan los servicios de transporte público y realizan obras de infraestructura en vías metropolitanas. Las distritales concentran sus competencias en el transporte en vehículos menores —como mototaxis— y la infraestructura de vías locales distritales

—ciclovías, pistas y veredas—. Este reparto dificulta la integración de la infraestructura y los servicios de transporte. La reciente creación de la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) de Lima-Callao es un paso importante que se podría replicar en otras ciudades, pero todavía es necesario reforzar su implementación.

La mayoría de los centros urbanos carecen de instrumentos adecuados o al día en materia de planificación urbana y actualizaciones catastrales. La falta de instrumentos de planificación urbana favorece la proliferación de asentamientos informales. Únicamente la mitad de las 196 provincias cuentan con un plan de acondicionamiento territorial y solo una décima parte de las municipalidades distritales tienen planes de desarrollo urbano (INEI, 2018). Asimismo, la desactualización de los catastros dificulta la gobernabilidad de las ciudades. Solamente el 11% de las municipalidades del país han implementado actualizaciones catastrales, y apenas el 9% las ponen al día.

VIVIENDA

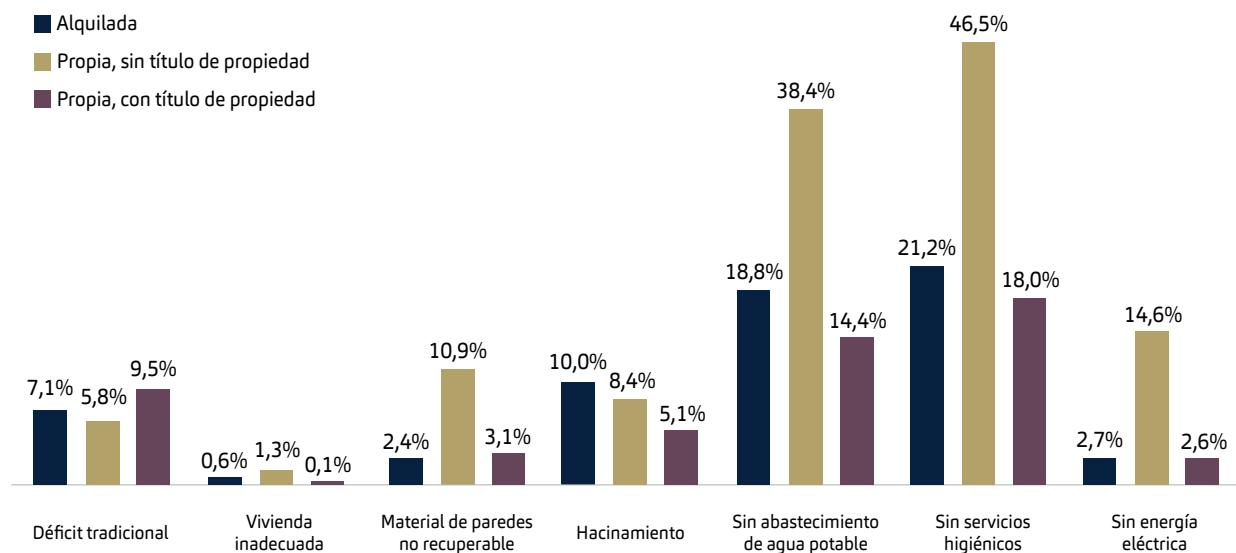
El principal problema de la mayoría de los peruanos no es la carencia de vivienda, sino su precariedad. El hacinamiento representa casi un tercio del déficit habitacional y afecta al 25% de los hogares. Por su parte, más del 20% de la población carece de servicios públicos de agua potable, saneamiento o electricidad. En el 2018, 33,1% de los hogares no tuvieron acceso a una o más de las siguientes condiciones: agua potable, saneamiento, área suficiente para vivir, durabilidad de la vivienda y seguridad de tenencia. Este porcentaje es significativamente mayor que el del promedio de América Latina y el Caribe en general (20,8%), y que el de países como Argentina (14,7%), Chile (8,8%), Colombia (27,8%) y México (16%), en particular (Banco Mundial, 2021b).

Los recursos destinados a promover el acceso a la vivienda no están llegando a quienes más los necesitan. A pesar del déficit cualitativo de vivienda, el 98% de los recursos invertidos en este rubro desde el 2003 —mediante bonos y subsidios— se ha orientado a la adquisición de viviendas nuevas, con lo que solo el 2% se destina a su mejoramiento.

Los hogares pertenecientes al quintil de menores ingresos no están en condiciones de pagar una vivienda nueva mínimamente adecuada, incluso si recibieran el subsidio correspondiente. A esto se le suma que entre el 81% y el 98% de los jefes de hogar de los quintiles más bajos —1, 2 y 3— carecen de un empleo formal o están desocupados, lo que les impide acceder al crédito hipotecario, incluso teniendo suficiente capacidad adquisitiva.

La política en materia de vivienda ha priorizado la formalización de las ocupaciones informales. Aun cuando la política de formalización de las ocupaciones informales ha logrado brindar un mayor nivel de seguridad jurídica, la ausencia de alternativas viables de acceso a la vivienda ha hecho que los procesos de formalización incentiven la continua ocupación informal de nuevas áreas, en zonas cada vez más alejadas y muchas veces expuestas a riesgos de desastres.

Figura 6.1. Déficit habitacional en hogares urbanos según régimen de propiedad por tipo de déficit



Fuente: INEI, Censo 2017. Elaboración propia.

ENTORNO URBANO

En la actualidad, casi la mitad de la población urbana del Perú vive en barrios que presentan algún nivel de precariedad. Entre las problemáticas recurrentes se encuentran la ocupación de zonas de riesgo, la ausencia de áreas verdes, la existencia de vías sin pavimentar, las veredas angostas, el déficit de ciclovías y las calles sin especificaciones para cruces seguros de peatones o personas con discapacidad. Durante los últimos años, el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) ha restado prioridad a las zonas con mayores carencias y ha reducido la acción coordinada con las municipalidades y la comunidad.²⁸ Asimismo, los proyectos del PMIB se han limitado —en gran parte— a la construcción o el mantenimiento de pistas y veredas, y el monto asignado resulta muchas veces insuficiente para cubrir un barrio entero.

MOVILIDAD URBANA

El Perú adolece de una gobernanza fragmentada, a la que se le suman la débil capacidad institucional y la carencia de una visión integral del transporte y el desarrollo urbano. En la mayoría de las ciudades peruanas, los servicios de movilidad no constituyen opciones eficientes, seguras, limpias y asequibles para la población.

28. La pérdida de importancia de estos componentes en el diseño del PMIB se expresa claramente en el hecho de que han sido fusionados en un solo componente, así como en el reducido número de personas del Programa asignadas a este.

En las urbes en las que se ha logrado avanzar en la provisión de sistemas eficientes y modernos de transporte masivo, la oferta continúa siendo limitada. En Lima, por ejemplo, el Metro —con una sola línea concluida— y el Metropolitano representan menos del 7% de los viajes diarios (Lima Cómo Vamos, 2019). En comparación con otras capitales de la región, Lima inició considerablemente más tarde su sistema de transporte masivo. Mientras Buenos Aires lo hizo desde 1913, Sao Paulo desde 1974, Santiago de Chile desde 1975, Río de Janeiro desde 1979 y Caracas desde 1983, el Metropolitano (23 km) y la primera línea del Metro (34 km) recién comenzaron a operar en el 2011. Con el propósito de extender la red del Metro a cinco nuevas líneas (168 km), en la actualidad se están construyendo 27,3 km de la línea 2 del Metro y un segmento de 7,7 km de la línea 4. Por su parte, el Metropolitano se extenderá en 10 km. Además de estas importantes inversiones en infraestructura de transporte masivo, es necesario avanzar hacia un sistema integrado en términos físicos, operativos, tarifarios e institucionales.

A la brecha de inversión en infraestructura de transporte masivo, se suma el rezago en inversiones de ciclovías, aún significativo en la mayoría de las ciudades. Si bien solo el 1,1% de los viajes totales diarios en Lima se realizaban en bicicleta antes de la pandemia, la ciudad cuenta con condiciones apropiadas para incrementar sustancialmente su uso: más del 40% de los viajes en Lima y Callao son cortos, es decir, de menos de 30 minutos. La escasa red de ciclovías en Lima (220 km) no logra aprovechar este gran potencial de movilidad activa que tiene la capital. El potencial de la bicicleta es aún mayor en las ciudades intermedias, donde las distancias de viaje son menores.

En las ciudades peruanas también se observa un alto nivel de informalidad en la prestación del servicio de transporte público convencional. La visión de un sistema de transporte público más inclusivo se debe abordar desde las perspectivas de género, seguridad vial, seguridad ciudadana, accesibilidad universal para personas con discapacidad y asequibilidad para la población de bajos ingresos.

OPCIONES DE POLÍTICA

Es impostergable enfrentar los problemas que impiden a los peruanos acceder a las ventajas de la aglomeración urbana.

RECOMENDACIONES PARA LA GOBERNANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Es importante que el MVCS redoble la provisión de asistencia técnica a las municipalidades para que elaboren sus instrumentos de planificación. El rol del MVCS es fundamental para garantizar la calidad, el enfoque adecuado y la coherencia de estas herramientas, así como para fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales.

Además, es necesario producir información accionable para la gestión y el planeamiento urbano. Para ello es imperativo:

- Aprovechar los adelantos tecnológicos con el fin de generar, disseminar, integrar y gestionar la información. El uso combinado de imágenes satelitales y aéreas, drones, tablets y teléfonos móviles, aplicaciones de *software* y algoritmos de aprendizaje automático permite obtener información acerca de las características de la ocupación urbana —por ejemplo, identificar áreas de crecimiento urbano informal— y de las viviendas —materiales de construcción, condiciones, tamaño, entre otros aspectos relevantes—.
- Continuar impulsando la producción de los catastros urbanos, fortalecer el rol del MVCS como ente rector del catastro urbano y modernizar la normativa catastral.

RECOMENDACIONES PARA UNA MEJOR VIVIENDA

Generar suelo urbano y optimizar su aprovechamiento es fundamental para aportar al crecimiento formal y planificado de las ciudades e impulsar el mercado de vivienda. Esto supone articular planes sectoriales, definir reglas de juego estables, sanear los derechos de propiedad en las áreas de intervención, y contar con mecanismos de financiamiento e incentivos adecuados que favorezcan tanto mejorar la calidad de las edificaciones como ejecutar efectivamente las obras. Asimismo, es preciso redireccionar las políticas de vivienda de manera que se priorice el mejoramiento y el reforzamiento estructural, en lugar de centrarse únicamente en la creación de nuevas viviendas.

Es necesario romper la inercia consistente en la continua extensión del plazo para acceder a la formalización, pues esto incentiva la ocupación informal. Es fundamental generar alternativas de acceso al suelo urbano y a la vivienda formal.

Para ello, se deben calibrar adecuadamente los créditos y subsidios con el fin de llegar a los hogares más vulnerables y dinamizar la economía peruana pos-COVID 19. El crédito hipotecario, tal como está planteado actualmente, resulta insuficiente para atender el déficit y no es accesible para los hogares peruanos más necesitados. Existe un potencial enorme —y poco explotado hasta el momento— para innovar y adecuar los instrumentos financieros a las realidades económicas y las características de los distintos segmentos poblacionales.

RECOMENDACIONES PARA EL ENTORNO URBANO

Fomentar intervenciones —mediante el PMIB— que trasciendan la construcción o mantenimiento de pistas y veredas, para lo que se requiere promover su integralidad. Por otra parte, es necesario reforzar los componentes de trabajo con las municipalidades y la comunidad. Asimismo, debe fomentarse la coordinación con otras intervenciones en materia de vivienda, servicios básicos e infraestructura para la movilidad urbana sostenible, tales como ciclovías o intervenciones en pistas y veredas desde el nuevo paradigma de la calle multifuncional.

RECOMENDACIONES PARA UNA MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE

Continuar fortaleciendo la capacidad de gestión de la ATU, con el fin de construir una estructura de gobernanza sólida, con autoridad institucional adecuada para Lima y Callao. Además de mantener las importantes inversiones en infraestructura de transporte masivo en Lima y Callao, la ATU debe avanzar hacia la gestión de un sistema integrado en términos físicos, operativos, tarifarios e institucionales. Esta integración plena del sistema debe involucrar los diferentes modos de transporte público, incluidos los nuevos servicios de movilidad compartida —como los sistemas de bicicleta compartida— y esforzarse por reducir las brechas de inclusión existentes en los sistemas convencionales, descritas al final de esta sección. A partir de la experiencia de implementación de la ATU, es posible replicar o adoptar estructuras institucionales y de gobernanza similares —o adaptadas al contexto local específico— en ciudades medianas a través de ProMovilidad, iniciativa del MTC que opera actualmente en 29 municipios.

Continuar reduciendo la brecha en infraestructura de transporte masivo e incrementar los esfuerzos en infraestructura peatonal y ciclista. Con este fin, es conveniente acelerar el financiamiento y la implementación de infraestructura para ciclovías y parqueos de bicicletas en estaciones de transporte masivo, según las recomendaciones de la Estrategia para la Bicicleta y la actualización del Plan Maestro de Ciclovías propuesto por el Banco Mundial para Lima y Callao.²⁹

Reducir las brechas de inclusión en los sistemas de transporte público convencional de baja calidad. Para ello, es fundamental implementar la política de subsidios del transporte urbano de pasajeros del Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima y Callao para los servicios de transporte público convencional, aprobada en el 2019; introducir nuevas tecnologías de transporte bajas en carbono; adoptar estrategias

29. La relación beneficio-costo social de la propuesta del Plan Maestro de Ciclovías propuesto para Lima y Callao por el Banco Mundial es de 19:1.

con enfoque de género orientadas a la prevención de este tipo de violencia en los sistemas de transporte público y en los espacios comunes; mejorar el entorno de las estaciones de transporte público para fomentar la accesibilidad —universal— de las personas con discapacidad; y mantener una visión integral del planeamiento de la movilidad urbana junto con la gestión del espacio público y el ordenamiento urbano.

7

MASIFICAR EL ACCESO A INTERNET Y EL USO DE HERRAMIENTAS DIGITALES





MASIFICAR EL ACCESO A INTERNET Y EL USO DE HERRAMIENTAS DIGITALES

El Perú se caracteriza por un acceso desigual a la banda ancha, clave en tiempos de COVID-19 para utilizar servicios públicos y privados de manera remota, como, por ejemplo, educación a distancia, teletrabajo y telemedicina. A esto se le suman la baja calidad y los costos elevados del servicio de banda ancha. En el ámbito rural, aproximadamente, 9 de cada 10 hogares carecen de acceso a internet, mientras que, en Lima, el 63% de los hogares sí cuentan con este. En el segmento más pobre del país, 99 de cada 100 personas no utilizan internet. La escasa competencia y la falta de inversión son factores que dificultan la inclusión digital. La implementación de las siguientes medidas permitirá al Perú desarrollar una economía digital inclusiva: (i) promover mayor coordinación entre las instituciones que implementan la agenda digital; (ii) aprobar la reglamentación necesaria para mejorar la competencia, la calidad y los precios del acceso a internet; (iii) expandir y asegurar el ingreso a un mayor número de servicios públicos por medios digitales; y (iv) fortalecer el marco regulatorio de ciberseguridad y protección de datos para que las transacciones digitales sean seguras.

INTRODUCCIÓN Y PRINCIPALES DESAFÍOS

En la implementación de la agenda digital se presentan problemas de coordinación y duplicidades. La existencia de diferentes agencias que trabajan en varios aspectos de la agenda digital —por ejemplo, MTC, Secretaría de Gobierno Digital (Segdi) de la PCM y Reniec— genera tanto problemas en la coordinación como duplicaciones. Las experiencias internacionales —por ejemplo, Colombia, México, Argentina— muestran que establecer una unidad transversal o un organismo específico en el más alto nivel —con poder, mandato e independencia— permite acelerar las medidas para la transformación digital y evitar duplicidades en inversiones digitales.³⁰

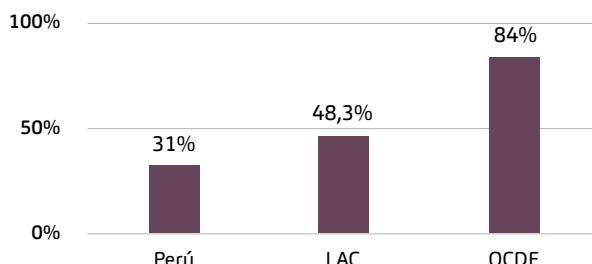
El Perú ha realizado cambios normativos e inversiones en infraestructura para cerrar la brecha digital, aunque persisten desafíos. Desde la aprobación de la Ley de Banda Ancha en el 2011, el porcentaje de hogares con acceso a internet pasó del 16,4 en el 2011 al 40,1 en el 2019. Sin embargo, persisten limitaciones en (i) la cobertura de internet, (ii) su uso, (iii) la asequibilidad y (iv) la calidad servicio, lo cual sigue exacerbando la desigualdad en el acceso y la utilización de este recurso (MTC, 2021).

30. El Perú aprobó los Decretos de Urgencia 006 —Creación de un Sistema Nacional de Transformación Digital— y 007 del 2020 —Marco de Confianza Digital— con el fin de mejorar la coordinación y la implementación de la agenda digital. Sin embargo, no se ha producido el desarrollo reglamentario para su implementación.

El acceso y uso de internet en el Perú es bajo y desigual, tanto en comparación con países líderes a nivel mundial como dentro de la región. El Perú presenta una penetración de banda ancha fija en los hogares del 31%, muy por debajo de la media de Latinoamérica y el Caribe (LAC) (48%) (figura 7.1). La brecha digital es más pronunciada en las zonas rurales, donde aproximadamente 9 de cada 10 hogares carecen de conexión a internet de banda ancha. Adicionalmente, existe una brecha de género en el uso de internet: el servicio es más utilizado por hombres (63,4%) que por mujeres (57,2%). Esta situación se agrava en las zonas rurales, donde el 18,7% de mujeres hacen uso de internet frente al 26% de hombres.

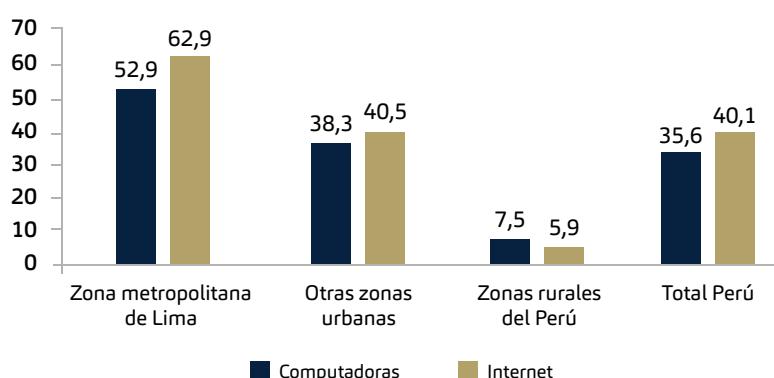
El coste del equipamiento digital es una barrera adicional para el acceso a internet, y limita el teletrabajo y la educación a distancia. El coste de un teléfono inteligente en el Perú representa el 9% del ingreso mensual medio, lejos del 3% de países de LAC como Jamaica (4,9%) o México (5,6%). Además, solo el 7,5% de los hogares rurales disponen de una computadora; esta cifra se incrementa al 52,9% en Lima Metropolitana y al 38,3% en el resto de las áreas urbanas (figura 7.2).

Figura 7.1. Penetración de banda ancha fija en los hogares, 2020



Fuente: Telegeography.

Figura 7.2. Hogares con computadora y acceso a internet por zonas en el Perú, 2020



Fuente: INEI. Encuesta TIC a Hogares, junio del 2020.

La ausencia de internet en las instituciones educativas y las escasas habilidades digitales de los docentes son factores que retrasan la inclusión digital de millones de personas. Más de dos tercios de las instituciones educativas del Perú carecen de acceso a internet y a contenidos educativos en línea. Asimismo, el 80% de los profesores no cuentan con las habilidades digitales necesarias para el uso de estos recursos. Esto deviene aún más problemático en el contexto de la COVID-19, en el que la educación a distancia es crítica, pues a más de 2 millones de estudiantes les resulta imposible acceder a estas tecnologías.

El Perú está rezagado en el acceso y uso del servicio de banda ancha móvil debido a la falta de infraestructura y la competencia limitada. Solo el 77,5% de la población cuenta con cobertura 4G, por debajo de la media de LAC (84,8%). En las zonas rurales, la mitad de las localidades rurales no cuentan con cobertura de servicios móviles y más de la mitad (53%) solo pueden contratar los servicios móviles de un único operador.³¹

OPCIONES DE POLÍTICA

REDUCIR COSTES DEL SERVICIO DE INTERNET E INCREMENTAR LA CALIDAD MEDIANTE LA PROMOCIÓN DE COMPETENCIA

El Perú se enfrenta al reto de reducir los costes de internet fijo para incrementar su adopción. Las tarifas de internet fijo representan un prohibitivo 26% del ingreso mensual promedio para el quintil más pobre de los hogares. Únicamente en el quintil más rico —en el cual este porcentaje se reduce al 3%— las tarifas se aproximan al umbral del 2% establecido por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

La alta concentración del mercado entre los operadores es una de las razones del elevado coste del internet fijo. Existe una competencia limitada en el mercado de banda ancha fija, ya que Movistar Perú concentra el 65% de la cuota de mercado. Además, el marco normativo es deficiente y no es uniforme en su aplicación, y actúa como una barrera para la entrada de nuevos actores.

La calidad del servicio en el Perú es más baja en comparación con sus pares regionales y los países miembros de la OCDE. Esto ralentiza la adopción de servicios avanzados y presenta el riesgo de interrupción del servicio cuando se incrementa el uso de la red. Las velocidades de descarga promedio de la banda ancha fija y móvil —33 Mbps y 23,3 Mbps— se ubican por debajo de la media de estos dos grupos de países. Sin embargo, todavía hay margen para incrementar la capacidad de los accesos fijos, lo que ayudaría a alcanzar las velocidades medias de la OCDE, que superan los 100 Mbps.³²

31. Solo 48,2% de la población está cubierta por redes 3G y 26,2% de la población rural está cubierta por redes 4G.

32. Las velocidades de descarga promedio de banda ancha fija y móvil son 42,4 Mbps y 24,3 Mbps en el caso de LAC, y 106,4 Mbps y 46,2 Mbps en el de la OCDE. En ambos casos por encima de las del Perú.

INCREMENTAR LA COBERTURA, ACCESO Y CALIDAD DEL SERVICIO DE BANDA ANCHA POR MEDIO DE REFORMAS INTELIGENTES

Enfrentar algunos de estos desafíos requiere reformas regulatorias, institucionales administrativas y de inversiones para alcanzar las zonas con menor cobertura. En primer lugar, es necesario liberar el potencial de la infraestructura existente, principalmente de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica (RDNFO). Con el modelo actual, solo se usa el 3,2% de la capacidad instalada y los ingresos generados cubren solo el 7,7% de los costos, debido a las tarifas no competitivas y la poca flexibilidad en los servicios ofertados por el operador de la RDNFO. La modificación de la Ley de Banda Ancha permitiría usar la infraestructura existente de manera más eficiente, reducir costes y acortar la brecha digital.

En segundo lugar, siguiendo las mejores prácticas internacionales, para facilitar el despliegue de infraestructura es preciso remover y simplificar barreras administrativas impuestas por gobiernos locales (Joan Obradors, 2016). La OCDE recomienda simplificar los procedimientos, y disminuir los plazos y costos para la obtención de licencias, mediante la elaboración y publicación de mapas de infraestructura.³³ Esto permitiría conocer la disponibilidad de infraestructura para nuevos despliegues, así como acceder a derechos de paso existentes; de este modo, se reducirían los plazos para obtener autorizaciones de ingreso a ductos, instalación de postes, construcción de torres, colocación de antenas, etcétera.³⁴

En tercer lugar, la implementación de políticas de competencia más eficaces contribuiría a reducir las tarifas de banda ancha e incrementar la demanda. La aprobación de la Propuesta de Proyecto Radio Access Network (RAN), junto con la aplicación de medidas de compartición activa y pasiva de infraestructura, desempeñará un papel crucial para mejorar la competencia, reducir los costes de instalación y mantenimiento, y agilizar el proceso de solicitud de licencias y permisos.

En cuarto lugar, la aprobación y aplicación de la propuesta de reglamentación permitiría mejorar la calidad del servicio. En julio del 2020, se presentó una propuesta de ley para exigir a los operadores garantizar la calidad del servicio.³⁵ Esta iniciativa pretende controlar —y, si es necesario, sancionar— el nivel de cumplimiento de los operadores respecto a las velocidades contratadas, tanto para las conexiones fijas como para las móviles. De adoptarse, esta medida ayudaría a resolver los problemas de insatisfacción de los usuarios, mitigar posibles fallos del mercado e impulsar la calidad de los servicios.

33. Por ejemplo, en España y la Argentina se han creado códigos de buenas prácticas y modelos de ordenanza consensuados con todos los actores del mercado, con el fin de reducir los procedimientos para el despliegue de banda ancha.

34. Las medidas de compartición de infraestructura fomentan el despliegue de fibra óptica. Por ejemplo, las medidas de codespliegue durante la construcción de carreteras reducen el coste de despliegue para los operadores. Así, el coste adicional de codespliegue de ductos en el momento en que se construye la carretera es inferior del 2% del coste total, pero este porcentaje aumentaría en un 233% si el despliegue se hiciera en un momento posterior.

35. El objetivo es establecer velocidades de internet equivalentes a, al menos, el 70% de la tasa en el contrato.

FORTALECER EL MARCO REGULATORIO DE CIBERSEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS CON EL PROPÓSITO DE QUE LAS TRANSACCIONES DIGITALES SEAN SEGURAS

El Perú es el segundo país de la región con mayor número de ataques informáticos a teléfonos móviles.

Una de las razones que explica esta estadística es que el país carece de un marco regulatorio robusto en materia de ciberseguridad y de las capacidades necesarias para dar respuesta a los ciberataques.³⁶

Fortalecer el marco regulatorio de ciberseguridad y asegurar su cumplimiento permitirían definir y proteger de ataques y amenazas la infraestructura crítica. Pese a que ya se ha aprobado una Política Nacional de Ciberseguridad, el Perú aún no cuenta con una estrategia nacional, un comité especializado ni con el número necesario de expertos capaces de brindar apoyo a los sectores público y privado. Una estrategia realizada en conjunto con actores de la sociedad civil y el sector privado le permitirá al país consolidar un comité de manejo de crisis, definir la estrategia de defensa cibernética y precisar las capacidades técnicas necesarias para proteger sus infraestructuras críticas (PCM-Segdi, s. f.).

El desarrollo de capacidades permitirá atender la demanda de recursos humanos para fortalecer la ciberseguridad. Países como España han optado por (i) desarrollar planes de estudio académicos sobre ciberseguridad, en asociación con instituciones educativas y con organismos de acreditación; (ii) promover el desarrollo de las profesiones relacionadas con ciberseguridad; (iii) promover alianzas con universidades públicas y privadas sobre amenazas emergentes; y (iv) trabajar en conjunto con pymes.

Respecto a la protección de datos personales, el Perú fue uno de los primeros países de América en aprobar una Ley de Protección de Datos, en el 2011. Sin embargo, 10 años después, el marco regulatorio se encuentra desactualizado y no contempla nuevos marcos como el Reglamento General Europeo de Protección de Datos (RGPD), aprobado en el 2016 (Comisión Europea, 2016). El Perú se beneficiaría mucho con una evaluación del estado actual de toda la cadena de valor digital, incluidos los segmentos mayorista y minorista, el marco regulatorio y los aspectos más innovadores relacionados con la revolución de los datos.

En resumen, y sobre la base de experiencias internacionales —Brasil, Israel—, es posible identificar áreas de desarrollo de la estrategia peruana como ciberdefensa, definición y seguridad de infraestructura crítica, protección contra filtraciones de datos, y desarrollo de capacidades y formación. Robustecer el marco regulatorio implicaría (i) formular una Estrategia Nacional de Seguridad Informática; (ii) crear el Consejo Nacional de Ciberseguridad; (iii) elaborar la regulación de la infraestructura crítica, hasta hoy inexistente; y (iv) revisar y actualizar su política de protección de datos.

36. *El Comercio*, 10 de noviembre del 2019. “Perú es el segundo país con la mayor cantidad de ciberataques a móviles Android”.

Revisado en <https://elcomercio.pe/economia/dia-1/peru-es-el-segundo-pais-con-la-mayor-cantidad-de-ciberataques-a-moviles-android-noticia/>

MEJORAR LA ENTREGA DE SERVICIOS PÚBLICOS POR MEDIOS DIGITALES

Durante los últimos años, el Perú ha adoptado una serie de leyes y planes para acercar los servicios a las personas; sin embargo, aún existen importantes brechas para aprovechar el potencial de la transformación digital. Por ejemplo, en el 2018, se aprobó la Ley de Gobierno Digital, en la que se establecen fundamentos esenciales para la digitalización y la provisión de servicios públicos de forma digital.³⁷ En enero del 2020, la PCM aprobó la Agenda Digital del Bicentenario, basada en tres ejes: transparencia, competitividad e innovación (PCM, 2020).

Pese a la multiplicidad de planes digitales, el Perú sigue rezagado y cuenta con pocos servicios públicos digitales. El país ocupó el puesto 71 de un total de 193 economías —en LAC solo quedó por encima de Bahamas y el Ecuador— en el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico. Por ejemplo, para realizar un trámite se requieren, en promedio, 8,6 horas. Además, solo el 15,1% de los trámites gestionados por el Gobierno pueden iniciarse por internet y únicamente el 4% se pueden completar digitalmente.³⁸

El Perú ha creado un portal único para acceder a los servicios públicos por internet, pero no existe todavía un mecanismo fácil y amigable para ingresar usando una identidad digital. El portal gubernamental gob.pe ha recibido más de 1000 millones de visitas desde que se inició en el 2018; sin embargo, muchas personas siguen teniendo que exponerse, en un contexto de pandemia, bien sea por la ausencia de mecanismos sencillos de autenticación o debido a que algunos servicios no están todavía digitalizados.

DESBLOQUEAR EL POTENCIAL DEL DNI ELECTRÓNICO PARA FACILITAR TRANSACCIONES DIGITALES SEGURAS CON LA ADMINISTRACIÓN

La adopción del nuevo DNI electrónico es clave para facilitar el acceso a los servicios *online* y *offline*. El nuevo DNI permite brindar mayor seguridad en el proceso de autenticación de la identidad para utilizar, entre otros servicios, pagos digitales remotos. Sin embargo, en la actualidad, solo 200 000 peruanos—menos del 1%—poseen el DNI electrónico, lo que les permitiría acceder a servicios remotos como pagos digitales.

INCREMENTAR EL ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS EN FORMA REMOTA

Mejorar la identificación digital y la creación masiva de servicios digitales es clave para reducir los costos y tiempos en la entrega de servicios públicos.

37. En el 2018, mediante la Ley 30823, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar, durante 60 días, en materia de modernización de la gestión del Estado y aspectos relacionados con el gobierno electrónico y los procesos digitales.

Puede verse https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/154448/Ley_30823.pdf.

38. Véase https://www.oecd-ilibrary.org/governance/digital-government-in-peru_0c1eb85b-en

Países avanzados en gobierno digital—por ejemplo, Estonia, Brasil y Uruguay—han optado por (i) aumentar el número de servicios disponibles en su portal web único (*one-stop-shop*) y (ii) establecer un mecanismo que permita autenticar la identidad de las personas, de modo que accedan y completen en forma segura transacciones digitales con la administración.

Las mejoras en el sistema de identificación mediante la adopción masiva del nuevo DNI electrónico pueden impulsarse con una nueva legislación y campañas comunicativas. Esta medida facilitaría los procesos de “conozca a su cliente” (KYC) para la apertura de cuentas bancarias y billeteras electrónicas en poblaciones pobres y vulnerables. Además, permitiría digitalizar los pagos del Gobierno a los particulares (G2P), así como proporcionar apoyo de emergencia en tiempos de crisis.

Mejorar la inclusión digital y el fomento de habilidades digitales contribuiría a que el Perú incremente su competitividad y la empleabilidad de sus ciudadanos. La inclusión de temáticas relacionadas con las tecnologías digitales en los planes de estudio de los diferentes niveles educativos, desde la primera infancia, son un elemento clave para lograr estos objetivos. Asimismo, formular e implementar programas de digitalización para pymes, promover la innovación y la actividad empresarial, e incrementar las habilidades digitales básicas de la población son mejores prácticas adoptadas por los países para acelerar la transformación digital.

Para acelerar la implementación de las acciones ya iniciadas, el Perú puede optar por continuar con las siguientes acciones de rápido impacto:

Reto	Leyes/planes	Estado	Prioridad	Necesidades futuras
Promover una mayor coordinación entre las instituciones que implementan la agenda digital	Agenda Digital del Bicentenario (PCM, MTC, Minedu, MEF, Concytec)	En implementación	Alta	Acelerar su implementación e incorporar financiamiento
Reducir la brecha digital e incrementar el acceso y el uso de la banda ancha	Ley de Banda Ancha (MTC)	En proceso de modificación	Alta	Establecer mecanismos más flexibles para la sostenibilidad de los proyectos y la aceleración del acceso
Mejorar la calidad, la asequibilidad y la competencia en el servicio de banda ancha	Propuesta de proyecto Radio Access Network (RAN) (MTC) Propuesta de ley para exigir a los operadores garantizar la calidad del servicio (Osiptel)	En proceso de modificación	Alta	Implementar la compartición activa y pasiva de infraestructura, y monitorear y garantizar el cumplimiento de la calidad del servicio (velocidad de descarga)
Fortalecer el marco regulatorio de ciberseguridad y protección de datos para que las transacciones digitales sean seguras	Plan Nacional de Ciberseguridad (PCM)	En implementación	Alta	Acelerar su implementación, desarrollar la regulación, establecer un organismo y presupuesto para su supervisión
	Aprobación de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad (PCM)	En diseño	Alta	Proteger la infraestructura crítica del sector público y privado
Mejorar la entrega de servicios públicos por medios digitales	Plan de Gobierno Digital 2020-2022 (PCM)	En implementación	Alta	Acelerar su implementación y preparar mecanismos para garantizar su continuidad
	Aprobación de los Reglamentos de los Decretos 006 —Creación de un Sistema Nacional de Transformación Digital— y 007 del 2020 —Marco de Confianza Digital— (PCM)	En diseño	Alta	Acelerar la implementación de los pilares para la transformación digital

8

PROMOVER LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN TODO EL TERRITORIO





PROMOVER LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN TODO EL TERRITORIO

El acceso a los servicios financieros básicos es fundamental para reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico inclusivo. La pandemia de la COVID-19 ha acentuado la necesidad de aprovechar las tecnologías financieras (*fintech*) para ampliar la inclusión financiera en el Perú. A pesar de los avances recientes, la mayoría de los adultos del país están excluidos del sector financiero: solo el 43% de los adultos —mayores de 15 años— poseen una cuenta. La brecha se agudiza, además, por factores de género: los hombres están más bancarizados que las mujeres. En consecuencia, el uso de los sistemas de pagos digitales es escaso y la mayor parte de las transacciones se realizan en efectivo, con todos los riesgos que esto implica. Esta sección propone una serie de recomendaciones para mejorar la competencia, la inclusión y la innovación financiera en el corto y mediano plazo.

INTRODUCCIÓN

Los sistemas financieros inclusivos pueden facilitar la resiliencia financiera de los hogares mediante el ahorro y el acceso a productos financieros como los seguros. Por ejemplo, las evidencias recogidas en Kenia indican que el acceso a los servicios financieros móviles permitió que casi 200 000 hogares salieran de la pobreza gracias al incremento de su capacidad para gestionar los riesgos y generar ahorros (Tavneet y Jack, 2016). En el caso de las microempresas y las pymes, su capacidad de aumentar la productividad y generar ingresos es mayor cuando cuentan con la posibilidad de acceder a los servicios financieros (Banerjee y Duflo, 2014). Así, los países con sistemas financieros más desarrollados e inclusivos pueden lograr un mayor crecimiento económico, y una reducción más significativa de la pobreza y la desigualdad de ingresos.

Los servicios financieros digitales —impulsados por las *fintech*— pueden contribuir a superar las barreras que conducen a la exclusión financiera. Históricamente, muchos peruanos se han visto excluidos del sector financiero formal porque (i) carecen de acceso adecuado a las sucursales y a otro tipo de infraestructura del sector, (ii) los productos financieros son demasiado costosos y no están diseñados para cubrir sus necesidades, y (iii) su nivel de confianza en las instituciones financieras es bajo. Las soluciones de las *fintech* —entre las que se incluyen los agentes bancarios (un minimercado, una tienda de alimentos, etcétera), el dinero móvil, las billeteras electrónicas, los datos alternativos, la banca abierta y la identificación digital— pueden incrementar la accesibilidad, la asequibilidad y la utilidad de los servicios financieros básicos. Para sacar el mayor provecho de estos recursos, es necesario contar con leyes y regulaciones que habiliten y promuevan el buen funcionamiento de las *fintech*, disponer de una infraestructura financiera sólida y accesible, y establecer una coordinación eficaz entre los actores del sector público y el privado.

Los servicios financieros digitales son un pilar clave de la economía digital y requieren un conjunto de reformas habilitantes más amplias. El acceso de bajo costo a la banda ancha y conectividad 4G/5G es una condición indispensable, al igual que los sistemas confiables de identificación digital, los cuales sirven para garantizar los pagos seguros y —de esa manera— favorecen la relación saludable entre consumidores, empresas y prestadores de servicios financieros.

La pandemia de la COVID-19 ha evidenciado la necesidad de aprovechar las fintech para ampliar la inclusión financiera. Por ejemplo, muchas personas no bancarizadas han tenido que acercarse a las sucursales bancarias y esperar en largas filas para obtener los bonos de emergencia en efectivo, en lugar de, simplemente, recibir los fondos en una cuenta bancaria o billetera electrónica. Quienes no disponen de acceso a un producto de pago digital no han podido participar en los cada vez más comunes modelos de comercio electrónico, que han sido claves para mantener la actividad económica y acceder a bienes y servicios básicos en tiempos de pandemia.

La Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), aprobada en agosto del 2019, representa una priorización estratégica positiva de la inclusión financiera (Decreto Supremo 255-2019-EF). Esta política establece cinco objetivos clave para ampliar la inclusión financiera:

- Generar mayor confianza en el sistema financiero.
- Mejorar la oferta de servicios financieros adecuados y centrados en el cliente.
- Reducir las fricciones en el sistema financiero.
- Desarrollar infraestructuras digitales para apoyar la inclusión financiera.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional.

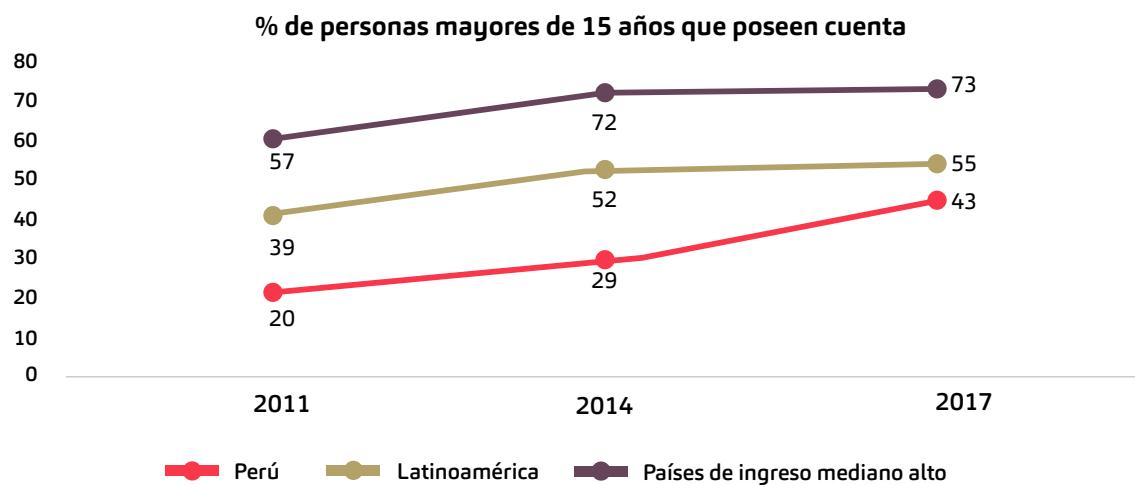
La PNIF tiene como objetivo aumentar a un 75% la inclusión financiera para el 2030. La inclusión financiera se mide por el número de personas titulares de cuentas. Mediante dicho decreto supremo también se renueva el mandato de la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera, la cual incluye a 10 instituciones del sector público.

PRINCIPALES DESAFÍOS

Pese a los avances recientes, buena parte de la población adulta a nivel nacional está excluida del sector financiero. Si bien el nivel de inclusión financiera ha aumentado en un 20% desde el 2011, solo el 43% de los adultos —mayores de 15 años— poseen una cuenta en una institución financiera; es decir, en bancos, entidades de microfinanzas y proveedores de billeteras electrónicas (Banco Mundial, 2017d). Unos 13 millones de personas deben recurrir a proveedores informales —costosos y poco seguros— para administrar sus finanzas diarias, ahorrar, obtener préstamos y efectuar pagos. Así, buscan a usureros para obtener préstamos, ahorran guardando el dinero bajo el colchón y realizan los pagos en efectivo. Estas prácticas implican riesgos considerables.

El Perú está por debajo del promedio regional en materia de inclusión financiera —en relación con países como Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador—. En América Latina y el Caribe, el nivel de inclusión financiera es del 55%, es decir, 12 puntos porcentuales más alto que en el Perú. Solo por nombrar algunos ejemplos, los porcentajes son significativamente más elevados en países como Brasil (74%), Chile (70%), Bolivia (54%) y Ecuador (54%). A nivel mundial, la tasa de inclusión financiera de países de ingresos medianos altos es del 74%.

Figura 8.1. La inclusión financiera en el Perú es menor que en otras economías comparables



Fuente: Banco Mundial (2017d).

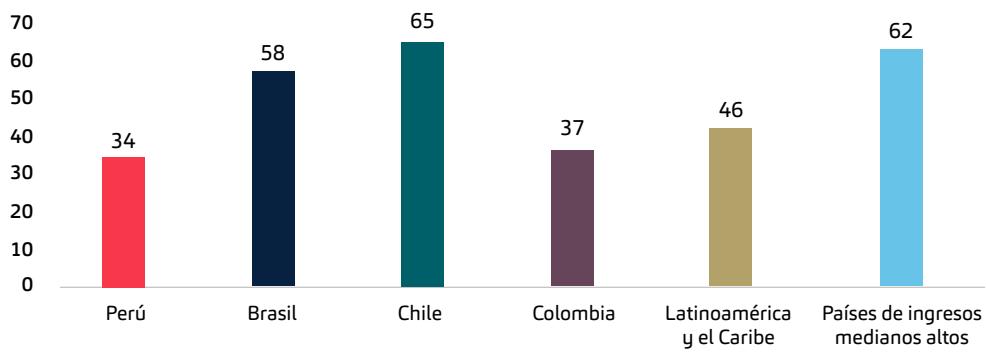
La inclusión financiera en el Perú está atravesada por agudas brechas en materia de género e ingresos. La probabilidad de poseer una cuenta bancaria para los hombres es 17 puntos porcentuales más alta que para las mujeres: 51% frente a 34%, lo que representa una de las mayores brechas de género en la región. La diferencia también se agudiza en función de los ingresos: en la población ubicada en el 40% inferior en la distribución de ingresos, menos de 3 personas de cada 10 poseen una cuenta bancaria, mientras que en la que se ubica en el 60% superior, 5 de cada 10 personas la tienen. Es decir, la diferencia según los ingresos es casi el doble.

El uso de los sistemas de pagos digitales es escaso: la mayoría de los peruanos recurre al efectivo para sus transacciones habituales. Uno de cada tres adultos declara haber realizado o recibido un pago digital en el último año, el cual —en la mayoría de los casos— se concretó mediante instrumentos basados en tarjetas emitidas por entidades bancarias. Los bancos se han mostrado poco activos para ofrecer productos y plataformas digitales a sus clientes: solo el 12% de los titulares de cuentas afirman haber utilizado el teléfono móvil o internet para acceder a sus productos. Si bien varios productos de billetera electrónica —por ejemplo, BIM, Yape, Plin— han mostrado un crecimiento reciente —en particular durante la crisis

de la COVID-19—, estos se concentran principalmente en las zonas urbanas. Todo indica que estos productos no están llegando a las personas no bancarizadas. Mientras en varios países vecinos —como Bolivia y Paraguay— las empresas de telecomunicaciones que prestan servicios de dinero móvil han alcanzado gran escala —en particular, entre los consumidores pobres y de zonas rurales—, en el Perú este modelo no se ha desarrollado suficientemente. Esto se debe, en parte, al lugar dominante que ocupan los bancos en el sector financiero y a la falta de inclusión digital (analizada en el capítulo 7).

Figura 8.2. El uso de los pagos digitales es escaso

% de personas mayores de 15 años que hicieron o recibieron un pago digital en el último año



Fuente: Banco Mundial (2017d).

La mayoría de los adultos recurre a mecanismos informales para ahorrar y pedir préstamos. Si bien el 40% de las personas mayores de 15 años indican que han ahorrado algo de dinero durante el último año, solo el 8% lo han hecho en instituciones financieras formales. En comparación, en América Latina y el Caribe, el 13% de los adultos —en promedio— señalan que han acudido a este tipo de instituciones para ahorrar. De modo similar, mientras que el 15% de los adultos peruanos declaran haber solicitado un préstamo a una institución financiera formal durante el último año, el 21% indican que lo han hecho solo mediante fuentes informales; por ejemplo, familiares, amigos, usureros.

Los altos costos y la falta de confianza son las principales barreras para la inclusión financiera de los peruanos. El 59% de los adultos no bancarizados alegan que una de las principales razones para no utilizar servicios financieros son sus altos costos. Esta cifra es considerablemente mayor que la de otros países de ingreso mediano alto, donde este valor solo alcanza el 28% —es decir, la mitad, aproximadamente—. Los adultos no bancarizados también señalan la falta de confianza (38%) y la distancia (31%) como obstáculos para el uso de servicios financieros. Estas barreras también pueden explicar por qué muchos titulares de cuentas no las utilizan. Aproximadamente, el 18% de personas que poseen cuentas indican no haber hecho depósitos ni retiros durante el último año. Los esfuerzos realizados por los entes reguladores del sector financiero para fomentar la oferta de “cuentas básicas” no han estado a la altura de las expectativas, debido a que los bancos tienen poco interés en ofrecer esos productos.

Diversos análisis indican que el 45% de las microempresas y las pymes presentan limitaciones crediticias. Según datos de la Encuesta de Empresas del 2017-2018, el 78% de las compañías con 5 empleados o más cuentan con un préstamo o una línea de crédito con una institución financiera. Esto sitúa al Perú considerablemente por encima del promedio regional del 48%. Sin embargo, la Corporación Financiera Internacional (IFC) estima que el 45% de las microempresas y pymes padecen limitaciones crediticias parciales o totales. El acceso al financiamiento es más restringido entre las empresas pequeñas —de 5 a 19 empleados—, las del sector minorista y las dirigidas por mujeres. Las empresas indican que las instituciones financieras no son su principal opción de financiamiento cuando necesitan obtener capital de trabajo o inversiones. No se dispone de datos suficientes sobre el acceso al financiamiento de las microempresas pertenecientes al enorme sector informal del Perú, el cual representa cerca del 60% del empleo no agrícola.

Las microempresas y las pymes se beneficiarían si dispusieran de productos de financiamiento más diversos e innovadores. Si bien durante los últimos cinco años se han producido mejoras que han generado un entorno más propicio para la inclusión financiera —entre las que destacan la actualización de la ley de *factoring*, la promulgación de una nueva ley de transacciones garantizadas y el desarrollo de la facturación electrónica—, estos cambios no se han traducido en el aprovechamiento de los productos existentes para incrementar los préstamos ni en el desarrollo de nuevos productos de crédito para las pymes. Por ejemplo, el *factoring* —financiamiento basado en facturas— puede aliviar las necesidades de fondos de las microempresas y las pymes, y contribuir a restablecer las cadenas de suministro interrumpidas por la crisis económica actual. En Chile, donde el sector está más desarrollado, el *factoring* representa más del 10% del producto interno bruto (PIB), mientras que en el Perú equivale al 6%.

OPCIONES DE POLÍTICA

Mejorar la competencia y generar condiciones equitativas para los nuevos proveedores de servicios financieros, con la finalidad de fomentar la innovación y la inclusión financiera. Cuatro grandes bancos concentran el sector financiero en el Perú, lo que representan el 80% del mercado. Esta situación se ha mantenido estable desde el 2003. En el sector bancario, los diferenciales elevados de las tasas de interés y la rentabilidad relativamente alta han sido una constante. Las evidencias empíricas sugieren que el poder de mercado de los bancos es significativo. La concentración también es elevada en el mercado de pagos minoristas —por ejemplo, transferencias de crédito, tarjetas de débito—, y la competencia se ve limitada tanto por las estructuras de propiedad como por los criterios de acceso establecidos en las principales infraestructuras de pago, como la Cámara de Compensación Electrónica. Es necesario que tanto el sector financiero como las autoridades que regulan la competencia en el Perú —entre las que se incluyen el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de

Fondos de Pensiones (SBS) y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)— adopten una postura más proactiva para abordar las prácticas potencialmente anticompetitivas. Varios enfoques de este tipo están surgiendo en la región, como, por ejemplo, en el Brasil y la Argentina, donde el sector financiero y las autoridades reguladoras de la competencia han adoptado medidas para abordar las prácticas anticompetitivas en los mercados de pago minoristas.

El ecosistema de servicios financieros digitales para individuos y hogares en el Perú ha mejorado durante los últimos años, pero es necesario introducir más reformas. El país ha logrado importantes avances en el desarrollo de marcos regulatorios para las entidades emisoras de dinero electrónico y financiamiento colaborativo (*crowdfunding*) mediante reformas necesarias para permitir la innovación. De hecho, el Perú ocupa el segundo lugar en la clasificación de Microscopio Global referida al entorno propicio para la inclusión y los servicios financieros digitales. Sin embargo, para impulsar aún más la inclusión financiera —sobre todo entre las poblaciones rurales y vulnerables— es clave introducir una serie de reformas:

- El acceso abierto y no discriminatorio a las infraestructuras de pago —incluidos los proveedores no bancarios de billeteras electrónicas— mejoraría la interoperabilidad entre proveedores, canales y productos, y propiciaría la innovación en todo el mercado. Tales reformas pueden permitir que los ciudadanos realicen pagos rápidos y de bajo costo entre cuentas bancarias y billeteras electrónicas y, de ese modo, contribuyan a reducir el costo de utilizar productos de pagos electrónicos para adquirir bienes y servicios.
- Los esfuerzos por reducir el costo de las transacciones financieras básicas mediante una mayor transparencia, y la detección de las prácticas potencialmente anticompetitivas, son claves para fomentar el uso de servicios digitales por parte de los peruanos. Por ejemplo, una transferencia interbancaria de 500 soles de un cliente ubicado en Lima a otro en Arequipa puede resultar 6 soles más cara que la misma operación entre dos clientes de Lima. Las razones de este recargo no son explícitas ni tampoco justificables en función de los costos operativos.
- La ampliación de las redes de agentes minoristas —tiendas que permiten el retiro y depósito de efectivo, pago de cuentas y transferencias mediante cuentas bancarias o billeteras electrónicas—, de la mano con la reducción de los acuerdos de exclusividad de los agentes, se traduciría en el incremento de puntos de acceso convenientes para las operaciones financieras básicas de los consumidores. Esto es especialmente relevante en las zonas rurales, donde la tienda más cercana se encuentra varios kilómetros más cerca que cualquier sucursal bancaria.
- La inversión del sector en procedimientos de apertura remota de cuentas puede reducir la dependencia de las redes de sucursales físicas para la captación de clientes.

- Se requiere un marco regulatorio que facilite la banca abierta. Para ello, es necesario generar innovaciones en el diseño de los productos que permitan bajar los costos, mientras se garantiza la protección de los datos personales.
- También es esencial introducir reformas más amplias dirigidas a mejorar la conectividad en las zonas rurales y ampliar la cobertura del DNI electrónico.

Por otra parte, es fundamental implementar reformas e innovaciones para ofrecer a las microempresas y las pymes opciones de financiamiento más diversas, adecuadas y asequibles. Las microempresas y las pymes pueden beneficiarse con innovaciones que les permitan utilizar una amplia variedad de activos no tradicionales —como facturas y otros activos móviles— para obtener financiamiento. Por ejemplo, en el proceso de elaboración de los requisitos regulatorios y tecnológicos para los servicios financieros digitales, se pueden aprovechar las recientes reformas de la infraestructura crediticia, para ayudar a restablecer las cadenas de suministro afectadas por la crisis derivada de la COVID-19. De esa manera, se facilita el acceso al financiamiento para las microempresas y pymes sin necesidad de depender de las garantías tradicionales —edificios, maquinaria, etcétera—. Estas innovaciones en materia de financiamiento requieren una actualización de las regulaciones e inversiones en tecnología. Algunos de los posibles nuevos servicios son la valoración de activos, el seguimiento de las garantías, la mitigación del riesgo crediticio y la emisión de instrumentos financieros digitales —como las facturas electrónicas—. Estos esfuerzos servirán para respaldar el desarrollo de las cadenas de suministro y la recuperación económica posterior a la COVID-19.

Para promover la inclusión financiera, es fundamental (i) aplicar con rigurosidad instrumentos de protección de los consumidores y (ii) desarrollar programas específicos de educación financiera. La poca transparencia en las características y el precio de los productos —los cargos ocultos—, las prácticas comerciales desleales y discriminatorias —como los préstamos abusivos—, al igual que la ausencia de mecanismos accesibles para la solución de controversias y disputas, explican en gran medida la escasa confianza de los usuarios en las instituciones proveedoras de servicios financieros. Si bien se han realizado importantes reformas para la protección del consumidor de servicios financieros, es necesario garantizar la supervisión y aplicación eficaz de estas normas, de manera tal que los consumidores reciban un trato justo y se beneficien de dichos servicios. Por otro lado, hace falta una visión orientada al futuro respecto de la gestión de los datos personales y la privacidad de los consumidores. Es cierto que las autoridades del sector financiero pueden contribuir a mejorar el tratamiento que reciben los consumidores, pero también son imprescindibles los programas de educación financiera dirigidos a mejorar las capacidades de la población en la materia. Esto es crucial para equilibrar las condiciones de juego y promover que los usuarios tomen decisiones informadas. En consecuencia, se debe dar prioridad a la implementación del Plan Nacional de Educación Financiera.

Es necesario reforzar iniciativas recientes para continuar el proceso de inclusión financiera en el país. Estos son algunos ejemplos:

- Una nueva iniciativa del Banco de la Nación, denominada Cuenta DNI, es prometedora, pero debe implementarse de manera gradual y orientarse adecuadamente, de modo que beneficie a las poblaciones excluidas del sector financiero y se alinee con los objetivos de competencia, elección del consumidor y sostenibilidad. Mediante esfuerzos complementarios para ampliar la capacidad tecnológica del Banco de la Nación, se han establecido alianzas con otros prestadores de servicios financieros y se ha mejorado la calidad del servicio para que los clientes de la entidad puedan contribuir al éxito de la ejecución.
- Se espera que las reformas en curso, dirigidas a reforzar la supervisión del sector financiero y los marcos de protección para las cooperativas financieras, mejoren la calidad y la seguridad de los productos financieros ofrecidos por estas entidades.
- Es necesario continuar trabajando en la digitalización de los pagos de las transferencias sociales del Gobierno. Para ello, deben aprovecharse y tomarse como punto de partida las experiencias exitosas e innovadoras ya utilizadas para la distribución de los bonos de emergencia durante la pandemia de la COVID-19 y fomentar el uso de las billeteras electrónicas.

9

CONSOLIDAR UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVO





CONSOLIDAR UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVO

Durante los últimos 20 años, tanto el crecimiento económico como la consolidación de políticas sociales reflejadas en la creación del Midis han permitido avances importantes en materia de protección social. Sin embargo, aún hay retos por superar para la consolidación del sistema de protección social peruano, los cuales se han acentuado como consecuencia de la crisis generada por la COVID-19. Esta sección presenta un conjunto de recomendaciones específicas para fortalecer, en el inmediato y mediano plazo, el sistema de protección social no contributivo (SPS-NC), es decir, los programas de asistencia social en el país.

INTRODUCCIÓN

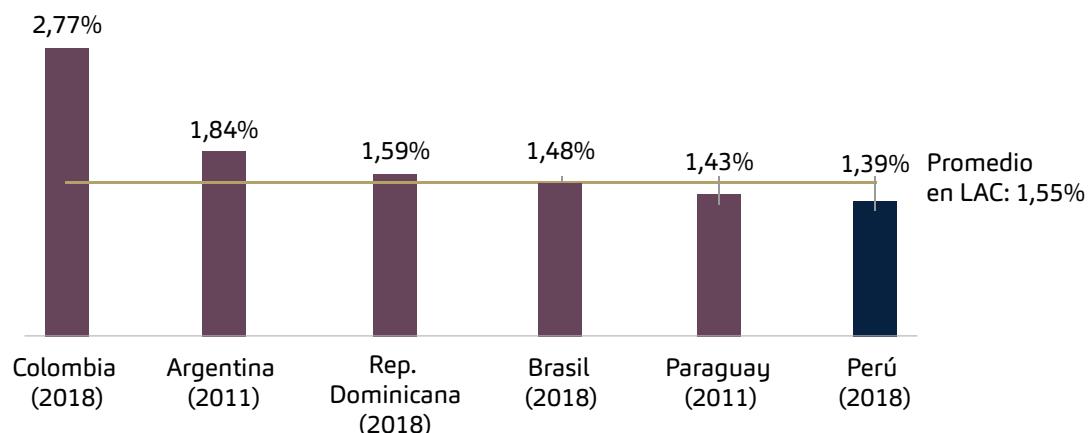
Entre el 2007 y el 2019, el Perú experimentó importantes avances en el desarrollo y la inclusión social de la población pobre y vulnerable. Durante este período, según el INEI, la pobreza monetaria se redujo a la mitad: pasó del 42,4% al 20,2%; asimismo, se lograron avances importantes en el descenso de la desnutrición crónica infantil (de 28,5% a 12,2%), y se experimentó un aumento en el acceso a los servicios de agua y saneamiento, electricidad y telefonía (de 45,0% a 73,2%). Si bien esta reducción de la pobreza se explica —en gran medida— por el incremento de los ingresos laborales, los avances en la consolidación del SPS-NC han jugado un rol importante en la disminución de las brechas de pobreza y desigualdad, sobre todo en ámbitos rurales, donde la pobreza extrema pasó del 32,7% en el 2007 al 9,8% en el 2019.

La creación del Midis, en el 2011, permitió dar pasos significativos hacia la consolidación de un SPS-NC. El Midis es el ente rector de la política de protección social en el Perú. Sus objetivos son mejorar la calidad de vida de la población en estado de vulnerabilidad y pobreza, promover el ejercicio de sus derechos, y asegurar su acceso a oportunidades y al desarrollo de sus capacidades. Uno de los ejes centrales trazados por el sector para alcanzar estos objetivos es la coordinación y articulación de políticas y programas sociales entre diferentes sectores y niveles de gobierno, con el propósito de cerrar las brechas en el acceso a servicios de calidad. Asimismo, en su papel implementador, el Midis tiene a su cargo siete programas sociales de escala nacional y variada cobertura, entre los que destacan los de transferencias monetarias. A partir de ambos roles, rector e implementador, el Midis ha asegurado un SPS-NC bien establecido y en proceso de consolidación si se lo compara con sus pares regionales.

Si bien se han alcanzado grandes avances con el SPS-NC, para lograr su consolidación es necesario trabajar en ciertas áreas y en el cierre de brechas. El nivel de gasto en asistencia social del país es relativamente bajo

cuando se lo compara con sus pares en Latinoamérica y el Caribe (LAC). En gasto en asistencia social como porcentaje del PIB —componente principal del SPS-NC—, el Perú está por debajo del promedio de los países de renta media en LAC. Si bien no existe una cifra meta de gasto en programas de asistencia social, sí se observa que niveles adecuados de gasto conducen a mejores resultados en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Por otro lado, persisten brechas de cobertura, sobre todo en áreas urbanas. Para el 2017, los programas de transferencias monetarias del país tenían un nivel de cobertura del 53,4% en zonas rurales y solo del 16,7% en zonas urbanas; mientras, el promedio de países de renta media en LAC cubría el 52,0% en áreas rurales y el 28,9% en áreas urbanas, según el Atlas de Indicadores de Protección Social de Resiliencia y Equidad (Aspire) del Banco Mundial.

Figura 9.1. Gasto en asistencia social como porcentaje del PIB entre países de renta media alta de LAC



Fuente: Aspire. Banco Mundial.

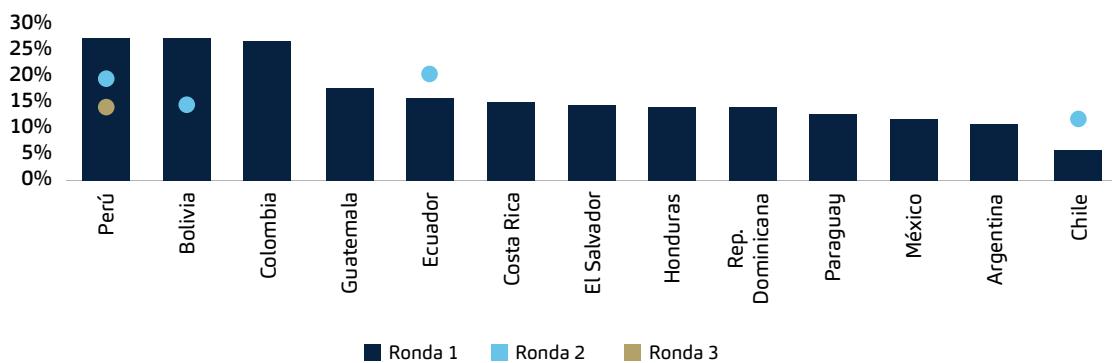
Figura 9.2. Cobertura de programas de transferencias monetarias condicionadas en países de renta media alta de LAC



Fuente: Aspire. Banco Mundial.

La crisis económica generada por la COVID-19 tendrá un impacto sobre las cifras de pobreza y desempleo. La pobreza monetaria a nivel nacional se incrementó hasta en 6 puntos porcentuales (pp). Esta cifra es casi equiparable a los niveles de pobreza del año 2010 (30,8%). Dada la gravedad de la crisis, el Gobierno implementó rápidamente medidas de mitigación mediante una serie de bonos de emergencia que beneficiaron a 8,5 millones de hogares a fines del 2020 (Midis, 2020). La entrega de los bonos de emergencia tuvo un impacto inmediato en la reducción de la pobreza proyectada en 4 pp.

Figura 9.3. % de trabajadores que perdieron el empleo durante la cuarentena (mayo, junio y julio 2020)



Fuente: Banco Mundial (2020c).

Nota: Las encuestas se desarrollaron en tres rondas, correspondientes a los meses de mayo, junio y julio del 2020.

La crisis de la COVID-19 puso en evidencia la precaria situación de la población vulnerable en el país. La población en situación de riesgo *ex ante* de caer en la pobreza monetaria ante los ciclos negativos de la economía —o incluso ante factores de riesgo individuales, situación de vulnerabilidad monetaria— representa aproximadamente el 34,2% del total nacional.³⁹ Dado que los programas del Midis están focalizados principalmente en áreas rurales en situación de pobreza estructural, el acceso de la población vulnerable urbana al SPS-NC es limitado. Adicionalmente, el 83,1% de la población en situación de vulnerabilidad monetaria es informal y no dispone de protección contributiva —seguro de desempleo y pensiones—.⁴⁰ Es decir, un gran porcentaje de la población nacional no está cubierto por el sistema de protección social —contributivo o no contributivo—, en especial la población urbana informal.

39. Según INEI (2020a), la vulnerabilidad monetaria es el riesgo *ex ante* de caer en la pobreza. Se considera población vulnerable a aquella población no pobre con probabilidad de caer en pobreza monetaria ante los ciclos negativos de la economía, o incluso ante factores de riesgo individuales. Son considerados vulnerables aquellos hogares cuyo gasto per cápita mensual está por debajo de 584 soles.

40. Para calcular la vulnerabilidad monetaria, Lavado y Yamada (2021) usan una metodología diferente de la empleada por el INEI, ya que consideran un gasto per cápita mensual menor de 694,98 soles.

PRINCIPALES DESAFÍOS

Los impactos económicos negativos generados por la emergencia de la COVID-19 han resaltado la importancia de cerrar las brechas existentes en el sistema de protección social. La crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de incorporar a grupos sociales actualmente desatendidos por algún tipo de programa o servicio, como la población vulnerable, principalmente urbana, informal, joven y femenina. En ese sentido, esta nota de política identifica hasta cuatro retos claves para fortalecer el SPS-NC en el corto plazo y, de esa manera, avanzar hacia un sistema de protección social integral en el mediano plazo.

RETO 1: FORTALECER Y EXPANDIR LAS PRINCIPALES HERRAMIENTAS PARA LA ENTREGA EFICIENTE DE PROGRAMAS Y SERVICIOS SOCIALES

Identificar adecuada y oportunamente a los potenciales beneficiarios de programas sociales regulares o de emergencia. La emergencia de la COVID-19 ha demostrado la necesidad de contar con un registro social de hogares con cobertura universal, que incluya tanto a la población pobre como a la población vulnerable a nivel nacional. Es fundamental que este registro cuente con mecanismos dinámicos de actualización. Si bien el Midis realizó esfuerzos importantes en términos de la cobertura del padrón general de hogares (PGH), la crisis puso en evidencia que gran parte de la población vulnerable —sobre todo la informal— se encontraba fuera del alcance de esta herramienta. El PGH registra la información de los hogares ubicados principalmente en zonas rurales ubicadas dentro del radio de acción de sus programas, pero deja fuera a un importante segmento de la población urbana, informal o altamente vulnerable, mas no pobre. Asimismo, el PGH carece de mecanismos dinámicos e interoperables que actualicen la información junto con el Reniec, el Sinadef, las planillas públicas y privadas, la Sunat, entre otros. En consecuencia, un importante porcentaje de la información no ha sido modificada en más de cinco años.⁴¹ Las características del PGH constituyeron un reto significativo en la tarea de identificar a las personas elegibles para recibir los bonos de emergencia en el 2020, especialmente en lo que se refiere a la población vulnerable, pero no pobre.

Incrementar la cobertura del sistema de pago “de Gobierno a personas” (GaP). El Midis ha realizado grandes avances en sus sistemas de pago GaP usados en los programas regulares de transferencias monetarias —Juntos, Pensión 65, Contigo—. Sin embargo, los canales de pago existentes resultaron insuficientes para entregar los bonos de emergencia como respuesta a la COVID-19.

⁴¹ El actual Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) cubre aproximadamente al 80% de la población, y esto resultó un problema para identificar a ciertos grupos vulnerables en el marco de la respuesta a la crisis causada por la COVID-19. Las unidades locales de empadronamiento han operado durante mucho tiempo con limitados recursos humanos y financieros, y no existen incentivos adecuados que permitan capturar a aquellos hogares que se mantienen fuera del registro.

Para la entrega del primer bono de emergencia, el Gobierno contó con opciones limitadas de pago, como tarjetas de débito o pago en agencias del Banco de la Nación. Esto generó aglomeraciones en los lugares de desembolso en todo el país. Para los bonos de emergencia sucesivos, el Gobierno fue incorporando mayores opciones, incluyendo pagos digitales, la apertura de cuentas en billeteras móviles, así como la incorporación de bancos privados y cajas municipales y rurales. Un reto pendiente será la consolidación del uso de múltiples mecanismos de pago GaP tanto para programas de transferencia regulares como para los de emergencia.

Los programas sociales respondieron a la emergencia de la COVID-19 con las herramientas que tenían a su alcance. Empero, la respuesta pudo haber sido más eficiente. Estas limitaciones se debieron, en parte, a la falta de lineamientos/mecanismos adaptativos en el SPS-NC para incrementar su capacidad de respuesta frente a emergencias. El Gobierno pudo reaccionar rápidamente a la emergencia con la entrega de bonos, para lo cual fue necesario modificar las normas y emitir decretos de urgencia, e incluso decretos legislativos. Sin embargo, muchas de las lecciones aprendidas respecto al uso de herramientas del SPS-NC en la crisis generada por la COVID-19 no han quedado institucionalizadas, lo que dificulta su incorporación ante un nuevo desastre y, en consecuencia, puede traducirse en el retraso y la menor eficiencia y efectividad en la respuesta del Estado.

RETO 2: PROBLEMAS DE COORDINACIÓN Y ENTREGA ARTICULADA DE PROGRAMAS Y SERVICIOS PARA TRES DE LOS CUATRO EJES ESTRATÉGICOS DEL SECTOR: NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, INCLUSIÓN ECONÓMICA Y PROTECCIÓN DEL ADULTO MAYOR

La gestión y entrega de programas y servicios de los ejes estratégicos del Midis debe garantizar —sobre todo a nivel local— la articulación de intervenciones de manera oportuna. Desde su creación, el Midis ha priorizado intervenciones que tomen en cuenta la heterogeneidad del territorio y el rol de los gobiernos subnacionales (Midis, 2012). Esta lógica de “gestión territorial” ha logrado avances importantes, principalmente con la aprobación de la estrategia Primero la Infancia, en el 2019. Esta estrategia promueve adoptar herramientas de gestión para la entrega integrada de un paquete de programas y servicios de desarrollo infantil temprano (DIT) que contribuyen al desarrollo de niñas y niños desde la gestación hasta los 5 años de vida. Dicha estrategia se basa, además, en herramientas de gestión preexistentes, como el Programa Presupuestal por Resultados para el DIT (PpoR-DIT), incentivos monetarios en el nivel regional —como el Fondo de Estímulo al Desempeño (FED)—, así como incentivos no monetarios en el nivel local —Sello Municipal—. Sin embargo, esta misma ruta de planificación, presupuestación e implementación integrada en el nivel local no se ha reflejado con el mismo énfasis en los otros ejes estratégicos del sector: Niñez y Adolescencia, Inclusión Económica y Protección del Adulto Mayor.

El paquete integrado de servicios para cada uno de estos ejes estratégicos debe basarse en la evidencia disponible; es preciso alinear diferentes intervenciones que respondan a poblaciones específicas, contar con adecuados incentivos para su coordinación y asegurar mecanismos de referencia entre estos.

RETO 3: NO EXISTE UNA ADECUADA COBERTURA DE INTERVENCIONES DEL SPS-NC PARA LA POBLACIÓN POBRE Y VULNERABLE EN ZONAS URBANAS

El Perú no cuenta con una estrategia de asistencia social claramente delimitada para las zonas urbanas. Las políticas y los programas del SPS-NC del Midis —Juntos, Cuna Más-Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF) y Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) -Haku Wiñay— han estado orientados principalmente a hogares rurales, debido a su focalización en zonas de alta concentración de pobreza o predominantemente rurales. No existen intervenciones del SPS-NC que apoyen al creciente número de población pobre y vulnerable que habita en el área urbana. Esta población muestra características específicas en términos de contexto, medios de vida y perfiles: es más móvil, enfrenta condiciones más dinámicas de pobreza/vulnerabilidad, cuenta con múltiples fuentes de ingreso dependiendo de dónde esté ubicada —así como por períodos de tiempo más largos o cortos—, suele contar con vivienda y servicios congestionados, y está expuesta a múltiples vulnerabilidades y riesgos multivariados, como la violencia (Gentilini, 2015).

RETO 4: FORTALECER LA DÉBIL CONEXIÓN ENTRE LAS INTERVENCIONES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN Y LOS PROGRAMAS PARA LA ACTIVACIÓN LABORAL

Las políticas y los programas implementados por el Midis y el MTPE no están integrados en una sola ruta para los usuarios. Esto limita el acceso de la población en edad de trabajar a intervenciones como las transferencias monetarias, o a programas que permitan su inserción en el mercado laboral —programas de formación y capacitación laboral, reentrenamiento, intermediación laboral y apoyo al autoempleo—. Adicionalmente, reduce la posibilidad de coordinar la oferta programática de ambos ministerios dirigida a los hogares. Algunos ejemplos de políticas integradas de asistencia social y mercado laboral son el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, de la Argentina; el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), de El Salvador; y el programa Kartu Pra-Kerja, de Indonesia. La necesidad de reforzar este vínculo para que la población usuaria de programas de asistencia transite hacia los programas de empleo resulta aún más apremiante si se considera el alto nivel de informalidad del mercado laboral peruano.

En el futuro, el SPS-NC también debería favorecer el acceso a intervenciones para la inclusión financiera, seguros de salud, pensiones contributivas y no contributivas, seguros o beneficios para el desempleo, así como compensación por tiempo de servicio. Si bien el Sistema de Protección Social del Perú cuenta con muchas intervenciones de este tipo, estas no dialogan entre sí, no comparten sistemas de seguimiento y de manejo de información comunes, y no adaptan sus intervenciones a los potenciales choques externos que enfrentan los hogares ni a las particularidades del contexto.

OPCIONES DE POLÍTICA

RECOMENDACIONES DE CORTO PLAZO (UN AÑO)

RECOMENDACIÓN 1: FORTALECER LAS HERRAMIENTAS PARA LA ENTREGA DE BENEFICIOS Y SERVICIOS SOCIALES, TANTO PARA PROGRAMAS REGULARES COMO PARA LA RESPUESTA EFECTIVA EN TIEMPOS DE CRISIS

El Midis, como rector del Sistema de Desarrollo e Inclusión Social, debe reforzar las herramientas de gestión para la entrega articulada de servicios. Para ello, deben incorporarse los distintos niveles y sectores de gobierno. La crisis de la COVID-19 en el Perú ha demostrado la necesidad de contar con dos herramientas estratégicas: un registro social integrado, y un ecosistema variado y diverso de pagos de GaP, que permita mayor eficiencia y trazabilidad en el uso de recursos públicos, sobre todo los destinados a la asistencia social.

Consolidar un registro social integrado, que incluya múltiples fuentes de información. Experiencias de países como Chile o Colombia muestran la importancia de tener registros que combinen distintas fuentes de información de los hogares, con criterios establecidos de interoperabilidad, autorregistro y actualización de información por demanda. Las lecciones aprendidas tras la crisis de la COVID-19 han evidenciado las siguientes necesidades:

- *Ampliar la cobertura del registro social:* El registro social debe incluir al mayor número posible de hogares, sobre todo aquellos ubicados en las áreas más vulnerables, incluyendo las afectadas por desastres. Durante la crisis de la COVID-19, se creó el Registro Nacional de Hogares para medidas COVID-19 (RNH), gestionado por Reniec. Este registro amplió el número de hogares considerados en el Sisfoh/PGH y actualizó la información existente a partir del cruce de bases de datos administrativas. El RNH ha sido un avance clave para la ampliación de la cobertura del registro social y se espera que se mantenga de manera permanente.

- *Incluir información complementaria al registro social:* Para que el registro social pueda clasificar a la población según sus condiciones de vida e ingresos, además de agrupar a los hogares por nivel de ingresos para determinar sus niveles de pobreza —pobre extremo, pobre, no pobre vulnerable o no pobre no vulnerable—, es necesario que, en cada grupo, se incluya información sobre su capacidad de generar ingresos, las dimensiones para medir la pobreza multidimensional y su propensión a sufrir desastres. El sistema Sisbén de Colombia puede servir de referencia para ampliar la información complementaria en el registro.
- *Incorporar mejoras operativas y tecnológicas para recoger y actualizar la información de los hogares:* Para optimizar la calidad de los datos que entran a la base, evitar fallas y sesgos en la recolección y facilitar la actualización haciendo uso de herramientas tecnológicas adaptadas a estos propósitos, se propone (i) realizar la captura digital de las encuestas en las unidades locales de empadronamiento (ULE) o mediante dispositivos móviles en los agentes locales; (ii) desarrollar protocolos de interoperabilidad con otras bases de datos, incluyendo la del Reniec, nómina de empleados formales, Seguro Social y Sinagerd, entre otras; y (iii) establecer protocolos de actualización de los datos para dinamizar el proceso de registro y reducir los tiempos de respuesta a los potenciales beneficiarios.
- *Fortalecer las ULE:* Las ULE requieren más recursos y mayor personal. Las necesidades de las ULE varían según el tamaño y la población del distrito. En distritos rurales pequeños, se pueden agrupar las ULE en una unidad que cuente con la capacidad y los recursos suficientes para monitorear un pequeño grupo de localidades. En distritos urbanos de mayor extensión, es posible descentralizar y aumentar el número de puntos para el recojo de información.
- *Desarrollar una normativa adecuada para la protección de datos personales:* Dado que mediante los registros se podrá acceder a datos personales de los ciudadanos, se deben establecer normas adecuadas que permitan contar con la información necesaria —la cual podría ser sensible— y, al mismo tiempo, diseñar lineamientos para su protección.

Continuar fortaleciendo el ecosistema de pagos del Gobierno a las personas, para lo cual se pueden incrementar los mecanismos de pago existentes e incluir el uso de pagos digitales. El sistema de pago de las transferencias monetarias en el país se podría beneficiar con la ampliación de la cobertura de los puntos de pago. Esto se puede lograr de distintas formas: (i) aumentando el número de proveedores de pago mediante la incorporación de instituciones públicas y privadas del sector bancario y microfinanciero; (ii) promoviendo el uso de todos los canales disponibles de las instituciones financieras, para lo cual pueden incluirse oficinas, cajeros y agentes correspondientes —el canal con mayor alcance y capilaridad en el país—; y (iii) fomentando la adopción de pagos digitales.

Se puede comenzar por las medidas que no representen cambios tecnológicos significativos, como, por ejemplo, las discusiones sobre tarifas para facilitar la interoperabilidad, o modificaciones técnicas sencillas y rápidas de aplicar en la infraestructura existente. Asimismo, se debe fomentar la bancarización a nivel nacional.

Contar con un sistema de protección social adaptativo (PSA) que pueda expandirse de manera efectiva en tiempos de crisis. Durante la entrega de los bonos de emergencia, la cobertura de los pobres fue superior que la cobertura de grupos vulnerables. Esto se debe a que el SPS-NC fue diseñado para apoyar la pobreza estructural y no la pobreza transitoria. De este modo, la crisis generada por la COVID-19 resaltó la necesidad de contar con un sistema adaptativo que pueda responder a escenarios diversos. Para lograrlo, se recomienda tomar medidas en varios ámbitos:

- **Ámbito regulatorio:** Establecer acuerdos institucionales —con una nueva normativa o reemplazo de la normativa existente— específicos de PSA, los cuales se apoyarán en políticas y en un adecuado marco regulatorio.
- **Ámbito operativo:** Contar con procesos operativos claramente delimitados mediante manuales de operaciones, guías de protocolos y procedimientos para programas nuevos o actuales.
- **Ámbito del sistema de entrega de beneficios y servicios:** Mejorar la capacidad de pago oportuno y fortalecer los sistemas de monitoreo y retroalimentación constante para acompañar la situación de los afectados por las crisis y responder rápidamente a sus necesidades cambiantes.
- **Coordinación interinstitucional:** Los arreglos de coordinación son un componente clave para la respuesta a las crisis. El paquete de bonos de emergencia atado a la estrategia Yo Me Quedo en Casa fue un buen inicio. Sin embargo, es preciso desarrollar arreglos de coordinación para abordar las necesidades de los grupos más afectados en los tres ámbitos: regulatorio, operativo y de entrega de prestaciones/servicios.

RECOMENDACIÓN 2: DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA QUE PERMITA ATENDER LOS CRECIENTES DESAFÍOS DE LA POBREZA Y LA VULNERABILIDAD URBANAS

Los desafíos crecientes de la pobreza, la informalidad y la movilidad de la población vulnerable en zonas urbanas requieren el diseño y la implementación de una estrategia orientada al sector. Se deben fortalecer los programas existentes que ya tienen presencia en zonas urbanas y periurbanas, principalmente los relacionados con la activación del empleo. Estos están centralizados en el MTPE, pero se implementan en forma conjunta con los gobiernos locales. Asimismo, se debe evaluar el rediseño de programas de transferencia condicionada para las zonas urbanas.

Las zonas urbanas cuentan con un gran potencial de integración al mercado mediante programas de inclusión económica. Existen oportunidades para crear sinergias entre intervenciones de carácter urbano y las vinculadas con la inclusión económica y productiva. Por ejemplo, en zonas urbanas, y sobre todo en el caso de trabajadores informales, ellos ya pueden contar con experiencia en la creación de pequeños emprendimientos, lo mismo que una gran cantidad de jóvenes migrantes que representan un potencial interesante para el cambio y el readiestramiento alrededor de alternativas para el empleo. Las intervenciones diseñadas para la población urbana deben tener un doble objetivo: incrementar su productividad y aumentar la rentabilidad de sus pequeños emprendimientos. Destacan intervenciones como programas de formación para los negocios y cursos de fortalecimiento de habilidades blandas, acceso al mercado, conexión a cadenas de valor existentes, acceso a financiamiento y acceso a activos productivos, entre otros.⁴²

RECOMENDACIONES DE MEDIANO PLAZO (UNO A CINCO AÑOS)

RECOMENDACIÓN 3: FORTALECER LOS VÍNCULOS ENTRE EL SPS-NC Y LOS PROGRAMAS DE MERCADO LABORAL Y GENERACIÓN DE INGRESOS

El Midis ha iniciado esta vinculación en el ámbito rural, pero aún se debe trabajar en la mejora de ciertas áreas. El Midis concentró su apuesta de inclusión económica rural mediante el programa Haku Wiñay, que alcanzó resultados positivos en la seguridad alimentaria de los hogares y el acceso a vivienda saludable. En la segunda etapa, el Midis buscará continuar la coordinación con los programas de transferencia monetaria —Juntos y Pensión 65— y robustecer la generación de ingresos de los beneficiarios del programa mediante el fortalecimiento de su componente de emprendimientos rurales y acceso a mercados. Para ello, será necesario consolidar la coordinación intra- e intergubernamental con los gobiernos locales y los sectores afines, principalmente con el Minagri. Asimismo, es importante implementar una estrategia de inclusión económica rural más amplia, que permita incrementar el capital humano —aumento de productividad— de la población rural, elevar su base de activos productivos —distintas tecnologías agrícolas—, diversificar sus actividades económicas y mejorar el acceso a infraestructura básica —riego, carreteras, comunicaciones, electricidad— para proveer un acceso sostenido a los mercados.

42. Las experiencias internacionales en zonas urbanas —como el Plan Brasil sin Miseria, Prospera México o Chile Solidario— incluyen (i) la entrega de estipendios para apoyar al ingreso durante la etapa de entrenamiento o vinculada al acceso a otros servicios y (ii) la implementación de servicios de intermediación para acceder a un paquete integrado de servicios e intervenciones.

Se requiere reforzar la coordinación entre el Midis, el MTPE y otros sectores afines encargados de gestionar políticas activas del mercado laboral (PAML) en el área urbana. La vinculación del SPS-NC con programas como Jóvenes Productivos, Impulsa Perú, Trabaja Perú y el Servicio Nacional de Empleo son esenciales para la activación laboral de los beneficiarios de los programas del SPS-NC. En ese sentido, el Midis puede fortificar la función de identificar la demanda para dichos programas, al tener acceso a los sistemas necesarios para determinar quiénes son los beneficiarios y sus necesidades potenciales mediante el PGH y, posteriormente, proceder al registro nacional de hogares. Es necesario que los criterios únicos de focalización —mediante la reforma del Sistema Nacional de Focalización (Sinafo)⁴³— las intervenciones de asistencia social y las PAML compartan lineamientos comunes que aseguren el tránsito ordenado de la población.

RECOMENDACIÓN 4: FORTALECER EL MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL Y LA ENTREGA DE UN PAQUETE DE SERVICIOS Y PROGRAMAS SOCIALES ARTICULADOS EN EL TERRITORIO

La articulación y adaptación de la entrega de servicios y programas en el nivel local amplifica el logro de resultados en la población beneficiaria. Un análisis del Banco Mundial⁴⁴ muestra cómo la entrega conjunta de los programas Juntos, Pensión 65 y Haku Wiñay está relacionada con la reducción de la pobreza en el corto plazo en los distritos más pobres del país. Mientras tanto, las mejoras en los niveles de educación, empleo, electricidad, acceso al agua y acceso a la vivienda, y el incremento de la superficie agrícola, impulsan cambios en la condición de pobreza de estos mismos distritos en el largo plazo. Por lo tanto, es necesario diseñar una estrategia orientada a satisfacer las necesidades específicas de distritos con niveles diferenciados en el acceso a servicios claves, y generar un enfoque que —mediante la agrupación de distritos— priorice un grupo de inversiones. Estas inversiones pueden destinarse al incremento de la oferta de determinado paquete de servicios o al fomento de la acción combinada de programas sociales.

43. Una de las principales reformas de políticas del 2016 fue la creación del Sinafo, administrado por el Midis. Sinafo se formó sobre la base de los instrumentos de focalización existentes, como el Sisfoh.

44. Lavado (2020). Este estudio busca proveer alternativas para mejorar la reducción de la pobreza desde un enfoque territorial. Para ello, analiza el desempeño de la pobreza distrital. El estudio clasifica a los distritos de acuerdo con su posición respecto al promedio nacional de pobreza 2018 (20%) y su evolución entre el 2013 y el 2018. Así, el grupo 1 está por encima del promedio nacional y su situación ha empeorado; el grupo 2 está por encima del promedio nacional y su situación ha mejorado, con una caída lenta de la pobreza; el grupo 3 se ubica por encima del promedio nacional y su situación ha mejorado, con una caída rápida de la pobreza; por su parte, el grupo 4 se mantiene por debajo del promedio nacional.

Adicionalmente, las lecciones aprendidas de la gestión territorial para la primera infancia pueden aplicarse a diferentes objetivos de la política. Los mecanismos para incentivar la mejora de las capacidades de gestión y cobertura de servicios claves para el DIT en regiones y distritos —FED, Plan de Incentivo Municipal, Sello Municipal— podrían readjustarse incorporando elementos de otros componentes de la estrategia. Así, algunas herramientas de Incluir para Crecer —sala situacional, uso de padrones nominados, *dashboards* y georreferenciación— podrían ser escaladas y adaptadas a otros objetivos. Esto le garantizaría al Estado en su conjunto una mayor capacidad de respuesta frente a problemáticas específicas centradas en el hogar y el territorio.

10

FORTALECER LA RESILIENCIA ANTE DESASTRES



FORTALECER LA RESILIENCIA ANTE DESASTRES

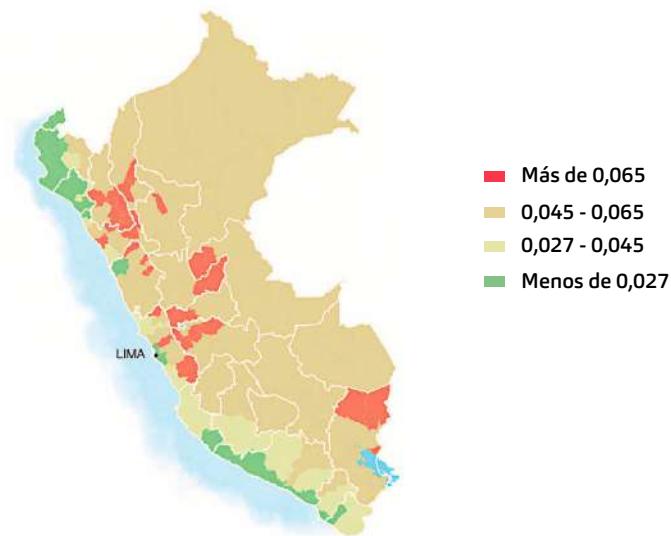
El Perú es un país con un elevado riesgo de desastres, generados tanto por la geografía y el clima como por las acciones humanas. El país ha logrado avances significativos en materia de gestión de riesgos, reducción de la pobreza y generación de un sistema de protección social. Sin embargo, gran parte de su población, infraestructura y empresas siguen siendo vulnerables frente a desastres como sismos, deslizamientos e inundaciones. Para el fortalecimiento de la resiliencia frente a desastres, se propone trabajar en tres dimensiones: (i) construir un sistema de gestión de riesgos más efectivo, (ii) fortalecer un enfoque territorial en las políticas públicas y (iii) consolidar la inclusión social mediante ajustes en la política social y el cierre de brechas en el acceso a servicios básicos de calidad.

INTRODUCCIÓN

El Perú presenta gran exposición y vulnerabilidad frente a eventos catastróficos. Según el *Mapa de vulnerabilidad física del Perú*, casi la mitad del territorio nacional (46%) se encuentra en condiciones de vulnerabilidad alta a muy alta. El 36% de la población nacional ocupa y utiliza este espacio (Minam, 2016). Los eventos catastróficos ocurridos entre 1990 y el 2020 han causado pérdidas significativas. Cerca de 16,2 millones de personas han sido afectadas por inundaciones, sequías, incendios forestales, sismos, deslizamientos y erupciones volcánicas, y más de 511 000 personas perdieron sus viviendas. Además, las pérdidas económicas ocasionadas por dichos fenómenos alcanzaron los 15 000 millones de soles según Emergency Events Database (EM-DAT).

El cambio climático agudiza la vulnerabilidad del país, al intensificar los fenómenos naturales y afectar las condiciones de vida de la población. El 72% de las emergencias nacionales están relacionadas con sequías, lluvias intensas, inundaciones, heladas y granizo. Estos eventos, influenciados por el cambio climático, ya se habían vuelto seis veces más frecuentes entre 1997 y el 2006 (Minam, 2010). Según el perfil de riesgo elaborado por el Banco Mundial, Cajamarca, Pasco, Huánuco y Junín son los departamentos cuyas tierras agrícolas están en mayor riesgo de sufrir sequías meteorológicas.

Figura 10.1 Probabilidad de ocurrencia de sequía extrema o severa a nivel provincial



Fuente: Perfiles de riesgo elaborados por el Banco Mundial en el 2021.

La pandemia de la COVID-19 amenaza los logros alcanzados en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza. La economía peruana se contrajo fuertemente en el 2020, lo que se debió, en gran parte, a las estrictas medidas de contención sanitaria dictadas en un contexto de limitada oferta de servicios de salud y elevada informalidad. Para proteger a los más vulnerables y evitar una recesión mayor, el Gobierno peruano ejecutó un programa financiero sustancial de transferencias y créditos con el fin de amortiguar el impacto negativo en las empresas y los hogares, que representa aproximadamente el 20% del PIB (MEF, 2020a). Sin embargo, problemas preexistentes —como la precariedad en las condiciones de vivienda, transporte y salud; las fallas de articulación entre los sistemas de salud; el acceso insuficiente a servicios básicos; los bajos niveles de inclusión financiera; y la escasa capacidad de respuesta a nivel local— atentaron contra los esfuerzos del Gobierno y la población por detener la transmisión del virus, reducir el golpe a la economía y evitar el incremento de la pobreza.

En este contexto, el Perú debe permanecer alerta y activar sus capacidades para afrontar estas posibles amenazas de cara a su recuperación. A esto se denomina *resiliencia*; es decir, la capacidad de cualquier sistema de comprender, prepararse, tomar acciones oportunas, aprender de las experiencias previas en manejo de desastres y retomar la continuidad de sus funciones tras el impacto.

La resiliencia de un país refleja su habilidad para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de los efectos de un desastre de manera oportuna y eficiente.

Para ello, se sugieren tres líneas de acción:

- Realizar ajustes al sistema de gestión de riesgos de desastres para hacerlo más efectivo.
- Aplicar un enfoque territorial orientado a abordar los retos que representan el cambio climático y el desarrollo urbano.
- Profundizar la política de protección social.

PRINCIPALES DESAFÍOS

BAJA EFECTIVIDAD EN LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

Durante los últimos años, el Perú ha logrado avances importantes en la generación de un marco institucional para la gestión de riesgos, pero se requieren algunos ajustes con el fin de incrementar su efectividad. El enfoque adoptado por el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Sinagerd) supera las estrategias reactivas tradicionales —consistentes en actuar una vez ocurrido el desastre—, ya que más bien se centra en acciones de prevención y preparación frente a eventos catastróficos. No obstante, exige muchos requisitos formales —como aprobaciones de planes y protocolos, modificación de normas de organización, creación de comisiones, entre otras— y carece de una evaluación de la calidad de los instrumentos que debe elaborar o implementar cada entidad. Con frecuencia, esto deriva en una sobrecarga documentaria, lo que consume tiempo y recursos, y no se traduce necesariamente en una mejora efectiva de su capacidad para gestionar riesgos o en un incremento de la resiliencia de sus jurisdicciones.

Existe una ausencia de información respecto a los activos y otros datos relevantes para la toma de decisiones en todos los niveles de gobierno. La mayoría de las municipalidades carece de catastros: solo 67 —de más de 1800— cuentan con un catastro actualizado (PCM, 2018). Por mencionar un ejemplo, las empresas de agua y saneamiento manejan la información sobre sus activos, pero estos datos no están integrados en una base única, y son frecuentes las conexiones ilegales. Esto dificulta la posibilidad de costear y reemplazar rápidamente la infraestructura necesaria para reiniciar el servicio. Incluso cuando la información existe, esta no es accesible o interoperable, lo que obstaculiza su integración y uso eficiente para la gestión de riesgos.

De manera adicional, los municipios avanzan lentamente en adoptar la gestión de riesgo de desastres (GRD). Fenómenos naturales recientes —como el terremoto del 2007 o el fenómeno de El Niño Costero del 2017— han mostrado la insuficiente preparación y capacidad de respuesta de los

gobiernos subnacionales, lo que es problemático, dado que son los más cercanos a la población. La insuficiencia de personal debidamente entrenado para desempeñar las funciones de gestión de riesgo, sumada a la alta rotación —a nivel nacional y subnacional—, limita los esfuerzos por implementar en forma adecuada la GRD y atenta contra la efectividad del sistema. Esto se agrava por la falta de información actualizada y completa —o las dificultades de acceso a esta—, las restricciones en materia de recursos y la multiplicidad de tareas que deben cumplir las municipalidades.

La conciencia actual respecto a los efectos negativos de los desastres crea un ambiente propicio para impulsar una cultura de prevención. Pocas veces el país se ha unido alrededor de lemas como “Una sola fuerza”, el cual canalizó la solidaridad de la población para atender la emergencia ocasionada por el fenómeno de El Niño Costero en el 2017. Además, en el marco de la lucha contra la COVID-19, el mayor interés por los asuntos médicos y científicos está contribuyendo a elevar el nivel de información de la ciudadanía. A su vez, una creciente preocupación por el cambio climático y otros asuntos ambientales ha favorecido que se organicen grupos ciudadanos que, mediante la difusión de ideas o el activismo, pueden impulsar el fortalecimiento de la resiliencia en la agenda gubernamental.

APLICAR UN ENFOQUE DE GESTIÓN DEL TERRITORIO

Los procesos de ordenamiento territorial (OT) son claves para fortalecer la resiliencia frente a los eventos catastróficos y lograr un manejo sostenible de los recursos. El OT promueve la identificación de las potencialidades y limitaciones del territorio, así como la asignación de usos del suelo. Esto, a su vez, permite limitar la ocupación de zonas de alto riesgo —como la ribera de un río— y priorizar inversiones sobre la base del reconocimiento del contexto geográfico.

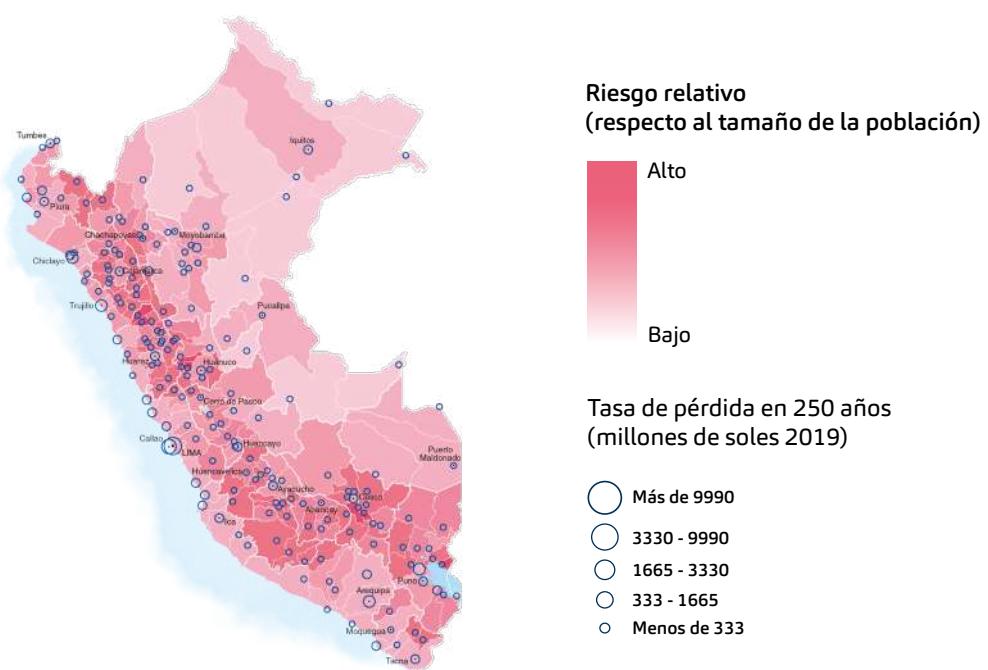
Sin embargo, las municipalidades no cuentan con instrumentos de OT: en el 2019, solo 8 municipalidades provinciales —de las 196— y 3 municipalidades distritales —de las 1874— contaban con la zonificación ecológica y económica. Esta situación pone al descubierto una serie de falencias en el marco institucional del OT. En primer lugar, la normativa no define con claridad cuál es la entidad líder en el tema: el Minam o la PCM. En segundo lugar, la falta de una ley de OT y de una política multisectorial dificultan la participación articulada de los distintos sectores y niveles de gobierno, así como la provisión de asistencia técnica a las municipalidades.

Los barrios urbanos que han crecido sin planificación, al igual que las zonas rurales en situación de pobreza, exhiben las brechas de infraestructura más agudas. Casi la mitad de la población urbana del Perú (45,5%) vive en barrios con algún nivel de precariedad, según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del 2017. La mayoría de las municipalidades deben enfrentar un proceso de urbanización que se ha generado en forma no planificada. Si bien las normas exigen que se elaboren distintos instrumentos de planificación —de acuerdo con las características de los centros poblados— solo 92 de las 196 municipalidades provinciales del Perú cuentan con un plan de acondicionamiento territorial, y solo una fracción de este grupo incluye un componente de gestión de riesgo de desastres.

El Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) ha identificado una serie de proyectos de infraestructura prioritaria, aunque sin considerar el costo de incrementar su resiliencia. Pese a que el PNIC reconoce la importancia de la resiliencia para la sostenibilidad de la inversión en infraestructura, los cálculos efectuados no consideran el costo de adecuar la infraestructura para incrementar su resiliencia ante los eventos naturales y el cambio climático. El informe *Lifelines* del Banco Mundial calcula que, por cada dólar invertido para mejorar la resiliencia, se ahorran cuatro dólares en activos, además de costos empresariales y personales (Hallegatte et al., 2019). La inversión en resiliencia requiere un enfoque territorial, a lo que se le suma la necesidad de contar con información actualizada sobre el estado de la infraestructura y el impacto de los fenómenos naturales. También debe incluir la creación de capacidades institucionales adecuadas para garantizar la reposición de los servicios tras las interrupciones, en los niveles sectorial y subnacional.

En este sentido, los perfiles de riesgo son herramientas útiles para planificar intervenciones con una mirada territorial y tomando en consideración los diferentes niveles y tipos de exposición al riesgo. Lima y Callao suelen presentar las mayores pérdidas estimadas totales debido a su peso demográfico. Sin embargo, algunas regiones son altamente vulnerables a varios fenómenos naturales a la vez. Por ejemplo, Apurímac es una de las regiones más expuestas a inundaciones fluviales, movimientos de masa y sequías. En otras localidades, algunos sectores específicos están particularmente expuestos. En materia de vivienda, por ejemplo, Áncash está entre las regiones que presentan mayor riesgo ante sismos y movimientos de masa.

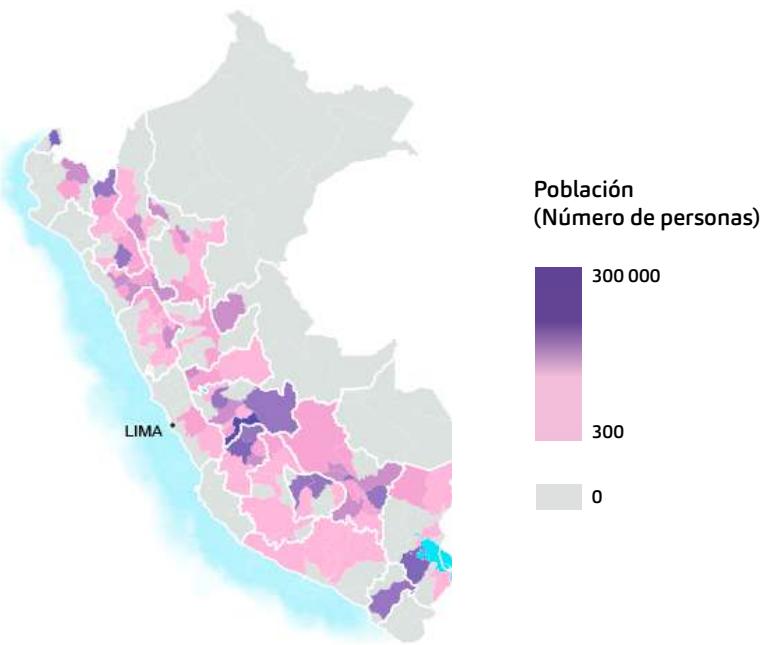
Figura 10.2 Terremotos y vivienda



Fuente: Perfiles de riesgo elaborados por el Banco Mundial en el 2021.

Sectores como vivienda, salud, y agua y saneamiento, son particularmente vulnerables. Se estima que un sismo de magnitud 7,4 que active una falla geológica cercana a Lima podría destruir 1 de cada 30 viviendas. Asimismo, entre un 60 y 90% de los hospitales y establecimientos de salud sufrirían importantes daños en su infraestructura, como consecuencia de su antigüedad y de la falta de reforzamiento estructural antisísmico. Por otra parte, eventos catastróficos recientes han demostrado la alta vulnerabilidad de la infraestructura de agua y saneamiento. En Lambayeque y Piura, casi la mitad de las conexiones de agua potable y drenaje fueron afectadas luego de que los huairos occasionados por el fenómeno de El Niño Costero del 2017 bloquearan los sistemas hidráulicos.

Figura 10.3. Población en riesgo de interrupción del transporte por movimiento de masa



Fuente: Perfiles de riesgo elaborados por el Banco Mundial en el 2021.

Por otro lado, pese a los avances en los sectores de transporte y energía para ampliar la cobertura de las redes y mejorar sus procesos de respuesta frente a las crisis, aún persisten importantes brechas, especialmente en el área rural. Existe un alto riesgo de que se interrumpan las vías de comunicación, sobre todo de los caminos rurales, con el concomitante peligro de aislamiento de los centros poblados. Además, la constante interrupción de vías le cuesta al país mucho más que las interrupciones en agua o energía. En el 2019, los sismos e inundaciones ocasionaron una pérdida cercana a un 0,74% del PIB (Hallegatte et al., 2019).

PROFUNDIZAR LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO MECANISMO PARA FORTALECER LA RESILIENCIA

El Perú ha consolidado un avanzado sistema de protección social para atender a los grupos más vulnerables, pero es necesaria su expansión a las áreas urbanas. El Midis y los programas a su cargo han concentrado su actuación en las áreas rurales, principalmente en las regiones andina y amazónica. Esto ha contribuido a la reducción de las brechas de desarrollo en estas zonas y ha permitido llegar a grupos históricamente marginados, como los pueblos indígenas. No obstante, no existen iniciativas a nivel nacional adaptadas a las áreas urbanas, donde la prevalencia de la informalidad en materia de vivienda, empleo y actividad económica plantea un reto enorme para la resiliencia.

OPCIONES DE POLÍTICA

Para mejorar la eficiencia de la GRD en el Perú, se deben realizar ajustes fundamentales:

- Promover una mayor efectividad del Sinagerd mediante la implementación de indicadores de seguimiento y evaluación apropiados para cada entidad, sobre todo en las etapas de prevención y preparación frente a desastres.
- Fortalecer las capacidades de los empleados públicos en materia de GRD, especialmente en el nivel local. Esto requiere generar incentivos para atraer y mantener al personal especializado, y brindar herramientas orientadas a la optimización de su trabajo. Por ejemplo, la implementación de guías metodológicas y videos tutoriales en línea para la gestión de los recursos de GRD —PP0068-Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres (Prevaed)— y el acceso a recursos adicionales —Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de tres Naturales (Fondes)—. Asimismo, es importante capacitar a los responsables locales para generar información sobre amenazas, exposición y vulnerabilidad local con mecanismos de bajo costo.
- Promover una cultura de resiliencia sobre la base de lo aprendido y experimentado en las últimas catástrofes. En este punto, es importante la participación protagónica de los gobiernos subnacionales y la comunidad en general.

Por otro lado, la gestión del territorio es clave para fortalecer la resiliencia. Como se ha mencionado en líneas precedentes, las condiciones de ocupación del territorio, la calidad de la infraestructura y la preparación de la población frente a un fenómeno natural y al cambio climático influyen de manera importante en el impacto de los eventos inesperados. Para abordar estos retos de forma assertiva, se recomienda tomar las siguientes medidas:

- Aprobar la Ley de Ordenamiento Territorial. Este instrumento debe aclarar tanto la competencia y las funciones de la PCM y el Minam como el rol de los sectores en materia de ordenamiento territorial, y armonizar la relación del OT con otros procesos sectoriales, tales como el acondicionamiento territorial.
- Elaborar información clave sobre gestión de riesgos, como, por ejemplo, escenarios para sismos, huaicos e inundaciones. Esta tarea debe realizarse teniendo en consideración el cambio climático en cuencas priorizadas y a escalas adecuadas para la toma de decisiones.
- Promover la generación de información accionable acerca de las ciudades, los asentamientos informales y las viviendas. En particular, es necesario simplificar y modernizar los estándares para la producción de los catastros urbanos, fortalecer las capacidades de los gobiernos central y locales para realizar estas funciones, e impulsar la elaboración de estos instrumentos por parte de las municipalidades. Asimismo, debe promoverse el uso del catastro urbano para la gobernanza, la gestión de riesgos y la recaudación tributaria.
- Promover el desarrollo urbano planificado mediante el diseño y la implementación de instrumentos como los planes de desarrollo urbano y acondicionamiento territorial. Para ello, el MVCS puede expandir sus actividades de asistencia técnica a los gobiernos subnacionales, de cara a la producción de dichos instrumentos.

Para consolidar la protección social como mecanismo dirigido a fortalecer la resiliencia se proponen recomendaciones específicas en el capítulo sobre este tema, pero en resumen se requiere:

- Avanzar en la protección social adaptativa; es decir, en la implementación de un sistema de protección social pensado como parte de la respuesta ante los desastres. Por ende, ha de ser más flexible y capaz de reaccionar de manera efectiva una vez ocurrido el evento.
- Expandir y adaptar el sistema de protección social a las áreas urbanas, tomando en cuenta sus características distintivas.

11

ELIMINAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES



ELIMINAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

El Perú registra una tasa de violencia contra las mujeres más alta que la de otros países del mundo. La alta prevalencia de la violencia contra las mujeres y las niñas no solo las afecta gravemente a ellas, sino que también genera un impacto negativo en la esfera familiar, comunitaria y social, e incluso causa importantes pérdidas de recursos para las víctimas y el Estado. La pandemia ha agravado esta problemática, pues el confinamiento ha incrementado el riesgo de agresión para muchas mujeres y niñas que conviven con sus agresores. Los retos pendientes para la reducción de este tipo de violencia son múltiples, y están ligados a la prevención y atención de los casos. Incluyen, entre los principales, la alta tasa de subreporte de casos, las brechas de implementación de los servicios, la falta de capacitación de los proveedores de estos servicios y la normalización de la violencia contra las mujeres. En este documento proponemos recomendaciones de política para resolver estos retos. Respecto a la prevención, destacamos que se deben priorizar los recursos en acciones preventivas adaptadas a contextos específicos, que incluyan a hombres y mujeres desde edades tempranas. Por otro lado, se rescata la importancia de garantizar que los servicios de atención sean oportunos, no revictimizantes, integrales, especializados, contextualizados, monitoreados y evaluados. Adicionalmente, se recomienda mejorar la articulación y coordinación entre los sectores involucrados, a nivel nacional y local.

INTRODUCCIÓN

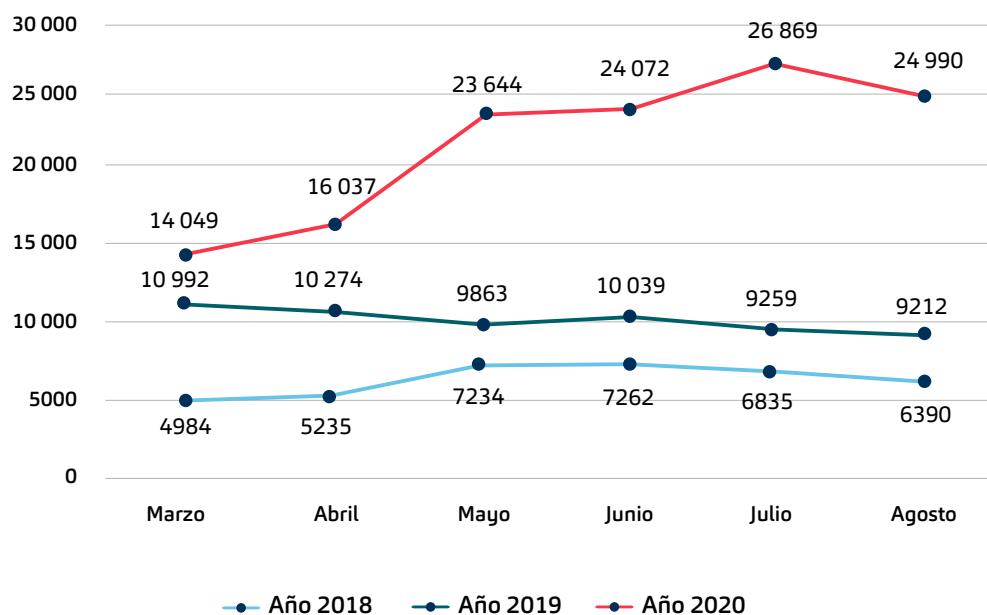
La violencia contra las mujeres tiene graves consecuencias para las víctimas, sus familias y la sociedad en general. Las mujeres y las niñas que son golpeadas, insultadas, obligadas a tener relaciones sexuales o sufren otras manifestaciones de violencia pueden presentar trastornos como ansiedad, depresión, problemas de conducta, baja autoestima, entre otros. Estos trastornos atentan contra su libre desarrollo, al limitar sus oportunidades de formación y empleo. Igualmente, el impacto de los daños alcanza otras esferas, más allá de la individual, al dejar huellas en los ámbitos familiar, comunitario y social. En el ámbito familiar, todos los miembros se ven afectados en su desarrollo pleno y calidad de vida, pues deben asumir los costos económicos y las consecuencias psicológicas concomitantes a la violencia. En el ámbito comunitario, la violencia vulnera la salud pública, el bienestar y las perspectivas de desarrollo de las comunidades y territorios. En el nivel social, los reportes afirman que la violencia contra las mujeres y las niñas constituye un obstáculo para la reducción de la pobreza (ONU-Mujeres, 2010).

La violencia contra las mujeres genera importantes costos fiscales y productivos, que representan pérdidas económicas significativas y, a su vez, agravan la situación de pobreza. Los costos fiscales están

asociados a las inversiones del Estado en prevención y acción en cuanto a esta problemática. Por ejemplo, para el 2021, el Perú asignó 690 millones de soles a la reducción de la violencia contra la mujer (MEF, 2020b). Los costos productivos, por su parte, afectan críticamente la situación económica de las mujeres y constituyen un factor de empobrecimiento. Se calcula que las mujeres víctimas de violencia pierden, en promedio, entre 1150 y 1523 soles sobre sus ingresos laborales anuales (MIMP, 2017). Asimismo, el tiempo que las mujeres dejan de trabajar para afrontar las consecuencias de los actos de violencia produce pérdidas económicas que pueden alcanzar el 3,7% del PIB (Vara Horna et al., 2015). La situación de pobreza, a su vez, hace a las mujeres más vulnerables a ser violentadas y a permanecer en una relación abusiva. Por ejemplo, una mujer económicamente dependiente de su pareja tiene menos opciones de escape, debido a que carece de los medios para garantizar su supervivencia y la de sus hijos (PNUD, 2013).

El confinamiento social, producto de la pandemia de la COVID-19, ha agravado los problemas ya existentes y ha incrementado el riesgo de agresión para muchas mujeres y niñas. Muchas mujeres se han visto forzadas a convivir con sus agresores debido al confinamiento. Por ejemplo, solo durante los primeros seis meses de la pandemia —de marzo a agosto del 2020—, la Línea 100 del MIMP, Servicio Telefónico de Reporte, Orientación, Consejería y Soporte a Víctimas de Violencia, atendió más de 129 000 llamadas (PNUD, 2020). Cifras oficiales confirman que, entre el 2019 y el 2020, se han duplicado las llamadas para reportar casos de violencia familiar y sexual, lo que ha desbordado la capacidad de atención de los servicios disponibles.

Figura 11.1. Comparación de los reportes marzo-agosto 2018-2020 de la Línea 100 del MIMP



Fuente: MIMP. Elaboración propia.

Los servicios especializados no pudieron adaptarse con la rapidez necesaria al nuevo contexto, el cual requiere asistencia a distancia y soluciones alternativas frente al tradicional aislamiento social. Por ejemplo, la disposición del Poder Judicial que habilitó recursos tecnológicos para el dictado de las medidas de protección o cautelares recién se publicó 42 días después de iniciada la emergencia sanitaria.⁴⁵

Pese a los avances en las políticas de atención y prevención, el problema va en aumento y requiere ampliar la capacidad y efectividad de las medidas. Las mejoras en el alcance de los servicios, y las intervenciones de atención y prevención de la violencia contra las mujeres, son evidentes. Sin embargo, aún se requieren esfuerzos adicionales para expandirlas, elevar su calidad y profundizar su visión integral (Banco Mundial, 2019f). El Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (Aurora) ha atendido más de 79 000 casos en el 2020, mediante los CEM (MIMP, 2020). Asimismo, ha realizado aproximadamente 59 000 acciones orientadas a la prevención de la violencia, entre las cuales destacan las campañas de sensibilización, el trabajo con hombres y las iniciativas de prevención en la comunidad educativa (MIMP, 2020). Empero, las cifras crecientes indican que es necesario reforzar los mecanismos asertivos para el monitoreo de calidad de las actividades e intervenciones, así como también garantizar la complementariedad de las prácticas y políticas, con la finalidad de responder a metas articuladas. La atención al problema de la violencia contra las mujeres tiene todavía importantes desafíos pendientes de afrontar.

PRINCIPALES DESAFÍOS

RETOS EN LA ATENCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA

Existe un subreporte en los casos de violencia de género. Una de las razones por las cuales no se reportan los episodios de violencia es la naturalización del maltrato en las relaciones de pareja, el cual no se denuncia por considerarse parte de la normal convivencia en las uniones afectivas (Vara-Horna y López Odar, 2017). En otros casos, la reticencia a notificar los hechos violentos responde a factores como el miedo, la vergüenza o la desconfianza en el impacto real de la denuncia —creer que la denuncia no conllevará a ninguna solución efectiva— (PNUD, 2013). Por ejemplo, informes oficiales indican que el 39% de las mujeres agredidas no pidieron ayuda, sino que prefirieron enfrentar individualmente el problema; y un 23% no denunciaron a su agresor por haber sentido vergüenza (INEI, 2020d).

La atención a las víctimas no siempre es oportuna ni adecuada. Si bien los recursos disponibles para la atención de los casos de violencia se han ampliado progresivamente, aún existen brechas de implementación que afectan la calidad de los servicios. El presupuesto asignado para la atención de la violencia contra la mujer mediante los CEM se ha incrementado en un 36% entre el 2020 y el 2021 (MEF, 2020b).

45. Decreto Legislativo 1470, publicado el 27 de abril del 2020.

Empero, la extensión de recursos no significa necesariamente una mejora en los servicios. Por ejemplo, en el 2018, el presupuesto para la atención se incrementó en un 33% (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2019), pero, dado el aumento de la demanda de ayuda, fue insuficiente, lo cual tuvo un impacto negativo sobre la calidad de los servicios ofrecidos (Defensoría del Pueblo, 2018). Asimismo, en el caso de la Línea 100 del MIMP, una de las mayores dificultades ha sido el mantenimiento de la plataforma y su capacidad de atender la alta demanda (MEF, 2015).

Los proveedores de servicios de atención no siempre están debidamente capacitados para manejar los casos de violencia contra las mujeres y las niñas. Un reto adicional es la gran cantidad de requisitos administrativos necesarios para concretar las denuncias de violencia, además de la posibilidad de que las sobrevivientes enfrenten múltiples cuestionamientos que las revictimicen durante el proceso (UNFPA, 2020). A esto se le suma la falta de formación en materia de género por parte de los proveedores de servicio, la Policía Nacional, el Ministerio Público y el personal médico, lo que constituye una barrera adicional para la atención plena y oportuna de las víctimas de violencia. Por ejemplo, según la Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales (Enares) 2019, un 38,4% de las mujeres que pidieron ayuda afirman que no pudieron realizar la denuncia contra sus agresores porque esta no fue aceptada. Este problema se agudiza en las zonas rurales, donde el acceso a servicios es limitado y hay un déficit de personal capacitado para aplicar las normas de protección a la mujer frente a actos violentos (Ortega, 2019).

DESAFÍOS EN LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

La normalización y la tolerancia de la violencia. Desnaturalizar la violencia es un reto clave para su prevención. Para superarlo, es imprescindible dejar de normalizar las situaciones de violencia, reducir la tolerancia frente a estas, y combatir ciertos mitos y normas sociales que las validan tácitamente.

En el Perú, 6 de cada 10 personas mantienen actitudes tolerantes o de justificación frente a la violencia contra las mujeres (INEI, 2020d). Para el 33% de los peruanos y peruanas, una mujer que —aparentemente— ha tenido relaciones extramaritales debe recibir alguna forma de castigo por parte de su pareja. Otro 32% avala la idea de que las mujeres que se visten de manera “provocativa” buscan que las acosen sexualmente (INEI, 2020d). Además, aún prevalecen creencias que encasillan a las mujeres en ciertos roles o comportamientos esperados y determinados por su condición sociosexual. Así, el 53% de la población cree que una mujer debe cumplir el papel de madre y esposa antes que sus propios sueños (INEI, 2020d). Estas creencias y percepciones, de la mano con las conductas concomitantes, están tan arraigadas que dificultan el diseño y la implementación de soluciones efectivas, el robustecimiento de las sanciones o la creación de nuevas legislaciones.

Las creencias, actitudes y normas sociales que justifican y toleran la violencia se desarrollan desde la niñez y la adolescencia. Trabajar en la prevención implica también abordar el problema desde etapas tempranas, en las que aún es posible modificar actitudes, concepciones y comportamientos violentos. En ese sentido, se deben fomentar situaciones sociales y modelos culturales basados en relaciones igualitarias y de respeto. Las acciones dirigidas a la niñez y la adolescencia son claves para fomentar una cultura de autoestima y respeto, que contribuya al rápido progreso de las prácticas orientadas a la prevención y erradicación de la violencia de género.

Las actividades de prevención no alcanzan al número ideal de personas y cuentan con un presupuesto reducido. Por ejemplo, en el 2018, dos programas del MIMP —Empoderamiento Económico a Mujeres Sobrevivientes o en Situación de Riesgo, y Desarrollo de Habilidades para Fortalecer la Autoestima y Capacidad de Decisión frente a Situaciones de Violencia— solo alcanzaron a 5170 y 6500 beneficiarios, respectivamente, en un país con más de 32 millones de personas.⁴⁶ Además, a pesar de que el presupuesto destinado a la reducción de la violencia contra la mujer ha aumentado en 139 millones de soles para el 2021, solo el 20% de este ha sido destinado a intervenciones preventivas.

La prevención no debe estar enfocada exclusivamente en las mujeres —en tanto víctimas potenciales y sobrevivientes—, sino también en los hombres, quienes son, en la mayoría de los casos, los perpetradores de la violencia. Sin embargo, solo el 4% de las acciones se enfocaron en ellos, lo cual limita su inclusión en la lucha contra la violencia de género (Banco Mundial, 2019f).

RETOS EN LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA, EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Los planes integrales diseñados por el Estado requieren ajustes para su buena implementación, dadas las brechas en la acción coordinada entre los distintos sectores involucrados. En la actualidad, el Programa Presupuestal Orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer, liderado por el MIMP y el MEF, comprende metas intersectoriales que apuntan al 2026 e involucran a diversos actores nacionales y locales (Grupo de Trabajo Multisectorial del Programa Presupuestal Orientado a Resultados para la Reducción de la Violencia contra la Mujer, 2019). Sin embargo, la coordinación efectiva, el presupuesto adjudicado y el alcance de las intervenciones que se realizan son aún limitados. En la actualidad, muchas de las intervenciones ejecutadas por un sector son desconocidas por el otro, lo que se traduce en la descoordinación y la duplicación innecesaria de esfuerzos y recursos (Banco Mundial, 2019f).

46. De acuerdo con la información reportada en la página de Consulta Amigable-Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del MEF en abril del 2019.

Pese a los múltiples esfuerzos para descentralizar los servicios de atención y las intervenciones, persisten los desafíos en la efectividad y el adecuado enfoque territorial. Por ejemplo, en el 2018, el principal programa para combatir la violencia —liderado por el MIMP—fue uno de los que recibió menor presupuesto a nivel municipal. Además, menos del 1% del presupuesto de los gobiernos regionales y locales se destinó a combatir la violencia contra las mujeres y las niñas (Banco Mundial, 2019f). Asimismo, si bien en el 2019 se aprobaron los Lineamientos para Incorporar el Enfoque Intercultural en la Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Sexual contra Niñas, Niños, Adolescentes y Mujeres de Poblaciones Indígenas u Originarias (D. S. 009 2019 MC), esta medida generó controversias al no haberse realizado una consulta previa con las organizaciones regionales y las comunidades indígenas (Aidesep, 2019).

El monitoreo y la evaluación de las intervenciones realizadas en la materia son aún incipientes. Reducir la violencia contra las mujeres y las niñas requiere soluciones basadas en evidencia; sin embargo, actualmente es muy difícil realizar un adecuado monitoreo debido a la falta de información sobre las intervenciones que resultan exitosas. Este hallazgo constituye una limitación para el desarrollo de soluciones basadas en evidencia a partir de la identificación asertiva de lo que sí funciona en materia de reducción de la violencia contra las mujeres y las niñas (Banco Mundial, 2019f). Del mismo modo, dificulta la asignación estratégica de recursos y la priorización de los planes por desarrollar. La falta de sistemas de información para el seguimiento de los casos también obstaculiza la comprensión cabal de las barreras y los puntos críticos que imposibilitan la mejora de los servicios (Banco Mundial, 2019f).

OPCIONES DE POLÍTICA

ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA

Diseñar estrategias y producir materiales para promover el reporte es el primer paso para la atención de los casos de violencia contra las mujeres y las niñas. Es importante garantizar que las mujeres sobrevivientes cuenten con mecanismos de acceso a la justicia rápidos y fáciles, exentos de barreras burocráticas que desincentiven el reporte/denuncia de los agresores, tanto por parte de las víctimas como de posibles testigos. Para ello, es fundamental diseñar estrategias integrales. En la actualidad, se ha logrado avanzar notablemente en la conversión de estrategias comunicacionales en actividades y materiales concretos enfocados en la promoción de los canales de ayuda, como la Línea 100. Por ejemplo, el MIMP, con apoyo del Banco Mundial, ha elaborado y difundido en redes sociales una serie de historietas que contribuyen a identificar situaciones de violencia de género, además de promover el uso de los canales de reporte oficiales (Agencia Andina, 2020b). Es importante que estas iniciativas se mantengan y sean replicadas en distintos formatos, adaptados a las particularidades de los contextos y las condiciones de conectividad.

Garantizar la disponibilidad continua de los servicios de atención. Es necesario asegurar que canales como la Línea 100 funcionen las 24 horas del día. Asimismo, se debe trabajar en el incremento de su capacidad de

atención y su adaptación a las diversas realidades del país (ONU, 2006). Estas medidas son básicas, pues este servicio es el primer canal de contacto, y brinda información, orientación, consejería y soporte emocional a las sobrevivientes (MIMP, s. f.). Del mismo modo, es necesario generar nuevos canales de reporte, y fortalecer y adaptar los servicios existentes a las realidades de conectividad de las zonas remotas, afectadas por el limitado acceso a medios de comunicación.

Garantizar que los servicios de atención sean oportunos, integrales y especializados, y que no contribuyan a la revictimización. Los proveedores de servicios de atención deben estar en capacidad de ofrecer a las víctimas acceso oportuno y buen trato.

Para ello, es fundamental garantizar el respeto por su intimidad y privacidad, tal y como indican las recomendaciones de distintos organismos de las Naciones Unidas (ONU, 2006). Igualmente, los servicios integrales prestados a las sobrevivientes deben evitar el exceso de exámenes innecesarios, lo que las coloca —una vez más— en situación de vulnerabilidad. Además, es necesario que el personal que preste los servicios provistos a nivel gubernamental, comunitario y social esté especializado en atención a víctimas de violencia de género.

Fortalecer y ampliar los Centros de Asistencia Legal Gratuita (Alegra). Por intermedio de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus) administra y dirige los Alegra. Estos centros, ubicados en zonas periurbanas, brindan un servicio legal integral dirigido a la población vulnerable que no cuenta con los medios para adquirir asistencia legal privada. Entre los principales servicios que ofrecen están la defensa de víctimas y los servicios de conciliación. En forma complementaria, algunos de ellos ofrecen soporte psicosocial y médico particularmente a mujeres víctimas de violencia. Pese a su importante labor, solo existen 43 centros Alegra a nivel nacional, número insuficiente dada la alta demanda de este tipo de servicios. Es importante que, además de incrementar el número de centros, estos cuenten con servicios contextualizados a las demandas locales y que se trabaje en una estrategia de comunicación de nivel nacional que difunda estas acciones.

PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

- **Seguir incrementando los recursos de la Estrategia Nacional de Prevención de Violencia contra las Mujeres.** Si bien durante los últimos años se han incrementado tanto el presupuesto como el número de iniciativas enfocadas en la prevención de este tipo de violencia, es aún crucial priorizar los recursos dirigidos a dicha área. Por ejemplo, para el 2021, solo el 20% del total del presupuesto asignado fue destinado a intervenciones preventivas (MEF, 2020b). Además de otorgar más recursos, es necesario continuar fortaleciendo capacidades para su correcta ejecución en los diferentes niveles de gobierno.
- **Involucrar tanto a mujeres como a hombres —incluyendo a líderes de opinión religiosos y comunitarios— en las intervenciones preventivas.** Es de vital importancia que las intervenciones no

solo estén dirigidas a mujeres, sino que también se enfoquen en trabajar con los hombres estrategias de nuevas masculinidades. En ese sentido, el objetivo debe apuntar a la generación de conciencia sobre lo inaceptable que resulta vivir en un entorno violento, por lo cual la prevención es tarea de todos y todas (Willman y Corman, 2013).

- **Incluir estrategias de cambio colectivo y de normas sociales en las acciones preventivas.** Los comportamientos vinculados a la violencia de género están fuertemente relacionados con determinados patrones de conducta social. Por ende, las estrategias preventivas deben considerar los factores, las presiones y las expectativas sociales que puedan influir en las conductas de las personas (OMS, 2013). Las estrategias orientadas a cambiar las normas sociales han mostrado buenos resultados en la reducción de la violencia contra las mujeres y niñas en distintos países (Equal Access International, 2018).
- **Iniciar la prevención en edades tempranas y considerar las nuevas formas de violencia para lograr mayor efectividad.** Los esfuerzos deben focalizarse en niñas, niños y adolescentes, y centrarse en promover la igualdad de género desde un enfoque que combine los aspectos psicosociales y las estrategias psicoeducativas. Asimismo, deben adaptarse a las nuevas formas de violencia digitales como el *cyberbullying* o el *grooming*, entre otras. A esto se le suma la necesidad de trabajar en la eliminación de los mitos y combatir la normalización de la violencia. Estas estrategias deben ser adaptadas a las edades y los contextos específicos, con la finalidad de potenciar los resultados (Vara-Horna y López Odar, 2017). Para ello, se requiere trabajar en estrategias preventivas en coordinación con el Minedu e involucrar a escuelas, institutos y universidades. Por ejemplo, el MIMP, con el apoyo del Banco Mundial y otras organizaciones internacionales, viene diseñando planes dirigidos a la prevención del acoso sexual en las universidades peruanas mediante intervenciones innovadoras que incorporan los aportes de las ciencias del comportamiento.

GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LAS POLÍTICAS, ADECUADO MONITOREO Y EVALUACIÓN

- **Promover la coordinación intersectorial es esencial para lograr la efectividad de las intervenciones.** Un solo sector no cuenta con la capacidad y los recursos necesarios para abordar la problemática de la violencia, pues las acciones para atenderla, prevenirla y erradicarla ameritan la participación de una serie de actores. En consecuencia, es imperativa la coordinación intersectorial para lograr intervenciones realmente efectivas (UNFPA, 2012). En este contexto, el MIMP —en su calidad de ente rector del tema— debe liderar la coordinación entre sectores, al igual que la formulación de planes y estrategias nacionales con un claro enfoque interdisciplinario (PNUD, 2017).
- **Fortalecer la articulación con instancias descentralizadas, privilegiando el enfoque territorial y las especificidades culturales.** La violencia contra las mujeres y niñas requiere un abordaje con enfoque territorial. Es necesario fortalecer la articulación con instancias descentralizadas como los CEM. Igualmente, debe plantearse una agenda local con mayor alcance que involucre a los sectores de

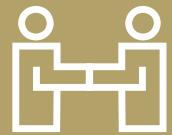
los niveles regional y local. En consecuencia, es fundamental trabajar de la mano con los gobiernos subnacionales de todo el país, ya que las aproximaciones al problema generan también la oportunidad de identificar las áreas y los nichos específicos que es preciso atender (Banco Mundial, 2019f). Además, se recomienda emplear una estrategia participativa que aproveche el conocimiento local, el cual es imprescindible para la comprensión de lo que sucede en el contexto específico (MIMP, 2016).

- **Fortalecer las estrategias de monitoreo y evaluación para conocer la efectividad de las intervenciones y de los servicios que se brindan.** Invertir en el fortalecimiento de las herramientas de monitoreo y evaluación permitirá identificar los riesgos y las potencialidades de las intervenciones y los programas desarrollados, lo que es clave tanto para su replicación como para su mejora progresiva. Adicionalmente, para las acciones de largo plazo se requiere la generación de una teoría de cambio que permita encauzar los esfuerzos de los distintos sectores que abordan la violencia de género hacia objetivos comunes. El fortalecimiento de las estrategias de monitoreo y la evaluación crearán las condiciones para adaptar y actualizar la teoría de cambio (MIMP, 2016).
- **Realizar mediciones periódicas que permitan conocer la escala del problema.** Es necesario mantener la periodicidad de las encuestas especializadas, las cuales constituyen el método más efectivo y confiable para conocer —aunque sea de forma aproximada— la magnitud de la violencia. A manera de ejemplo, en el Perú existen encuestas nacionales que miden la violencia contra las mujeres y niñas, tales como la Endes y la Enares. Además, es importante entablar alianzas con investigadores y la academia para analizar la información recogida y orientar asertivamente el diseño de políticas basadas en evidencia, ajustadas a las realidades y necesidades sociales (PNUD, 2017).

Recomendaciones de política Pilar 1: Atención de la violencia	
Corto plazo (1 año)	Mediano plazo (3 años)
Asegurar la capacidad de respuesta de los servicios esenciales frente a la COVID-19.	Garantizar que los servicios de atención sean oportunos, no revictimizantes, integrales y especializados.
Generar estrategias y producir materiales para promover el reporte de los casos de violencia.	
Garantizar la disponibilidad continua de los servicios de atención.	
Pilar 2: Prevención de la violencia	
Incluir estrategias de cambio colectivo y de normas sociales en las acciones preventivas.	Ampliar los recursos de la Estrategia Nacional de Prevención y dirigirla tanto a hombres como a mujeres.
	Iniciar la prevención en edades tempranas e incluir las nuevas formas de violencia, con la finalidad de lograr mayor efectividad.
Pilar 3: Gestión descentralizada de las políticas, y adecuado monitoreo y evaluación	
Fortalecer la articulación con instancias descentralizadas, privilegiar el enfoque territorial y las especificidades culturales.	Promover la coordinación intersectorial para lograr la efectividad de las intervenciones.
Fortalecer las estrategias de monitoreo y evaluación para conocer la efectividad de las intervenciones y de los servicios que se realizan.	
Realizar mediciones periódicas que permitan conocer la escala del problema.	

12

INCENTIVAR LA FORMALIZACIÓN
PARA IMPULSAR LA PRODUCTIVIDAD



INCENTIVAR LA FORMALIZACIÓN PARA IMPULSAR LA PRODUCTIVIDAD

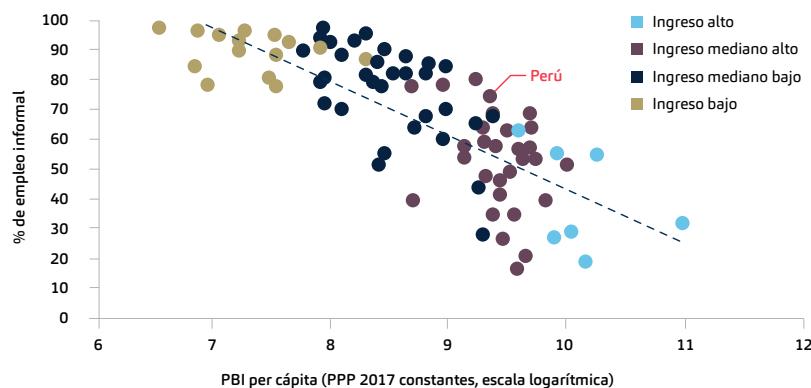
La evidencia internacional sugiere que el alto nivel de informalidad de la economía peruana plantea serias limitaciones para su desarrollo. Estas son el resultado de una serie de factores vinculados a la baja eficiencia estatal, lo que se refleja en la complejidad y el costo de las regulaciones del mercado laboral, del sistema tributario y del marco operativo general de las empresas, así como en la deficiente provisión de servicios públicos y la baja acumulación de capital humano. Las opciones de política están dirigidas a generar una mayor flexibilidad del mercado laboral, a armonizar el régimen tributario de las empresas pequeñas con el general, a reducir los costos de celebrar y registrar contratos, así como a agilizar las decisiones del Poder Judicial.

INTRODUCCIÓN

LA INFORMALIDAD ES UNA SALIDA PRECARIA A LA COMPLEJA REGULACIÓN Y LA DEFICIENTE PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

En el Perú, la informalidad es más alta de lo que podría predecirse a partir de su nivel de ingreso. El Perú tiene uno de los niveles más altos de informalidad de la región, pues casi tres cuartas partes de la fuerza laboral pertenecen al sector informal. Aun cuando la informalidad es un fenómeno generalizado en los países en vías de desarrollo, sus niveles son heterogéneos. En líneas generales, mientras más alto es el nivel de PIB per cápita de los países, menor es la informalidad (figura 12.1).

Figura 12.1. Informalidad por países y nivel de ingreso



Fuente: Bases de datos de Ilostat (2018) y Enaho (2019).

Sin embargo, en el caso del Perú, el nivel de informalidad laboral es casi 20 puntos porcentuales más alto de lo que predice su nivel de desarrollo. Por lo tanto, el fenómeno de la informalidad es particularmente agudo en el contexto peruano. Por otro lado, un aumento de la formalidad del 25% al 45% de la fuerza laboral podría traducirse en un incremento del 20% en el producto. De conseguirse esta reducción de la informalidad laboral en un período de 10 años, la tasa de crecimiento se incrementaría en 1,8 puntos porcentuales.

La informalidad tiene efectos positivos y negativos; entre estos últimos destaca la baja productividad. El sector informal genera los puestos de trabajo que no ofrece el sector formal y brinda flexibilidad al mercado laboral. Por ejemplo, durante la pandemia de la COVID-19, la informalidad ha permitido una recuperación más rápida del empleo, aunque con puestos de trabajo de menor ingreso. Empero, la informalidad también tiene efectos negativos, al estar asociada a condiciones laborales más precarias y riesgosas, con bajo acceso al amparo policial y judicial, y sin planes de protección para la enfermedad, la vejez o el desempleo. Además, la mayoría de estos empleos son generados por emprendimientos unipersonales o por pequeñas empresas rudimentarias que, al estar enfocados en la supervivencia, cuentan con poco margen para la innovación. Esto limita la productividad de los trabajadores, sus salarios y —también— la recaudación fiscal, pues muchas de estas empresas operan ocultando de las regulaciones oficiales parte o la totalidad de sus operaciones. Asimismo, la baja productividad limita el crecimiento agregado de la economía. Adicionalmente, la informalidad acentúa la desigualdad, dado que el salario promedio del segmento formal en el Perú equivale a aproximadamente 2,5 veces el salario promedio informal. Por otro lado, en el contexto de la pandemia de la COVID-19, las condiciones de informalidad del transporte, el comercio minorista y la vivienda fueron, al parecer, factores que incidieron en intensificar la tasa de contagios, como se menciona en el capítulo introductorio de este volumen.

La excesiva informalidad en la economía peruana es, en buena medida, consecuencia de la baja eficiencia estatal. La literatura económica identifica dos grandes causas de la informalidad: la mala gobernanza y el insuficiente desarrollo económico. Segundo un estudio de Loayza y Wada (2010), el 73% de la brecha de los niveles de informalidad laboral entre el Perú y Chile se debe a factores vinculados con la mala gobernanza, mientras que el 27% restante está relacionado con la insuficiente productividad. En el Perú, la escasa eficiencia estatal es producto de la prevalencia de regulaciones complejas y costosas tanto en el mercado laboral y el sistema tributario como en el marco operativo de las empresas. A esto se le suma la deficiente provisión de servicios públicos. Por su parte, el escaso desarrollo económico está asociado a la baja acumulación de capital humano.

PRINCIPALES DESAFÍOS

EXISTEN IMPORTANTES OBSTÁCULOS PARA EL CRECIMIENTO Y LA FORMALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS

Primero, los altos costos del marco regulatorio y la existencia de barreras burocráticas limitan la operatividad de las empresas e incentivan la informalidad. Según el *ranking Doing Business 2020*, el Perú se ubica en el puesto 133 de 190 países en el indicador *facilidad para la apertura de un negocio*, y en el lugar 90 en el indicador *resolución de la insolvencia*. Este último indicador se basa en el cálculo aproximado de los costos de la carga regulatoria en el momento de cierre de un negocio. Además, el gran número de barreras burocráticas perjudica la operación de las empresas. En los años 2017 y 2018, Indecopi consiguió que se eliminaran cerca de 9000 barreras burocráticas consideradas ilegales o irrazonables, la mayoría de las cuales estaban concentradas en los gobiernos regionales y locales.⁴⁷ Sin embargo, esto no impide el establecimiento de nuevas barreras, porque, si bien Indecopi tiene la capacidad de eliminar trabas impuestas a personas y empresas específicas, no puede eliminar de forma unilateral las normas que las originan. Igualmente, la efectividad de las comisiones encargadas de eliminar barreras burocráticas se ve limitada por el excesivo número de sectores y áreas temáticas con los que deben lidiar en el proceso de simplificación.

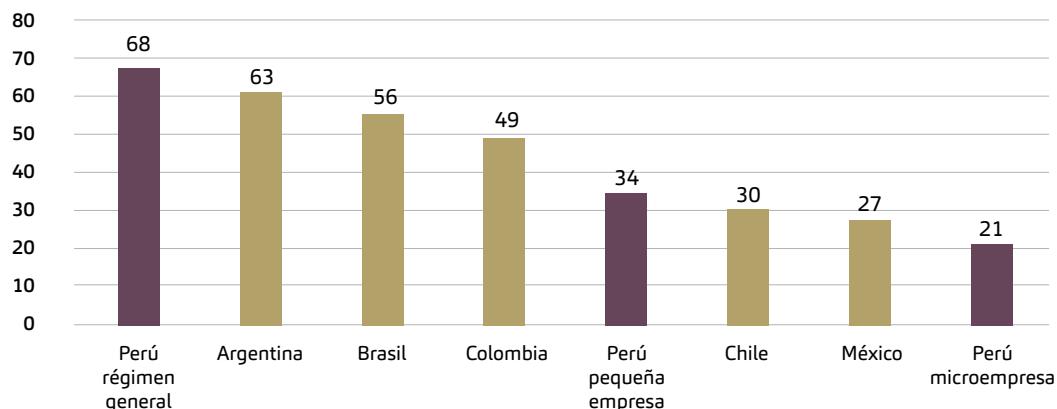
Los servicios notariales y registrales a los que se ven obligadas a acudir las empresas contribuyen a incrementar los costos de operación. La creación de empresas y las diversas operaciones que realizan durante su ejercicio y crecimiento —tales como la adquisición y transferencia de activos, el aumento de capital o el otorgamiento de poderes— requieren la celebración de contratos y su registro público. Estos procedimientos se ven afectados por el alto costo de los servicios notariales, lo que responde —en gran medida— a la escasa competencia en este ámbito. Una mayor oferta y competencia de estos servicios reduciría sus precios y las rentas generadas. Sin embargo, son los propios colegios notariales los encargados de convocar a concurso público para el ingreso de nuevos notarios, pero tienen muy pocos incentivos para hacerlo. Igualmente, los servicios registrales pueden alcanzar costos excesivamente elevados. Por ejemplo, el monto de inscripción de una hipoteca se determina en función del monto hipotecado, lo que resulta, en la práctica, un impuesto a la adquisición de activos mediante créditos. Esto desincentiva tanto la transferencia de las propiedades como la adquisición de créditos.

47. Mediante el Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, de diciembre del 2016.

Segundo, ciertas distorsiones del mercado laboral —como la rigidez para despedir— desalientan la contratación formal de trabajadores. Tres tipos de distorsiones predominan en el mercado laboral: la elevada rigidez para despedir, los altos costos extrasalariales y un salario mínimo relativamente elevado. Según el Foro Económico Mundial, el Perú cuenta con una regulación laboral poco flexible para la contratación y el despido de los trabajadores, lo que lo posiciona en el lugar 134 de 141 economías a nivel mundial (WEF, 2019). El índice de rigidez laboral en el Perú es más alto que el agregado para los países de Latinoamérica y el Caribe.⁴⁸ El elevado grado de rigidez para despedir se expresa, principalmente, en la imposibilidad de desvincular a un trabajador otorgándole una compensación legal y sin asociar este hecho a una causa expresamente tipificada. La escasa flexibilidad para acomodar el tamaño de la fuerza laboral a las condiciones cambiantes de la empresa eleva la reticencia de estas entidades a contratar trabajadores por tiempo indefinido. Así, la mayoría de los contratos en el Perú son temporales, lo que reduce la posibilidad de establecer un vínculo de largo plazo con la empresa.

Además, los costos laborales extrasalariales son particularmente elevados para empresas medianas y grandes, y el salario mínimo perjudica la contratación de los trabajadores menos productivos. Considerando como referencia los costos de régimen general, el Perú cuenta con un costo laboral no salarial de 68%, mientras que Colombia registra 49%; Chile, 30%; y México, 27% (figura 12.2). Esto responde, principalmente, a los costos del seguro de salud, los descuentos para pensiones de jubilación, los derechos vacacionales y el seguro ad hoc de desempleo. Por otro lado, el salario mínimo en el Perú equivale al 68% de la mediana de salarios. En consecuencia, la productividad de una gran cantidad de trabajadores principiantes o de escasas habilidades no es suficiente para cubrir este salario, lo que dificulta su contratación formal y, de alguna manera, los empuja al mercado informal.

Figura 12.2. Costos adicionales al salario para varios países de América Latina
(% del salario mensual neto)

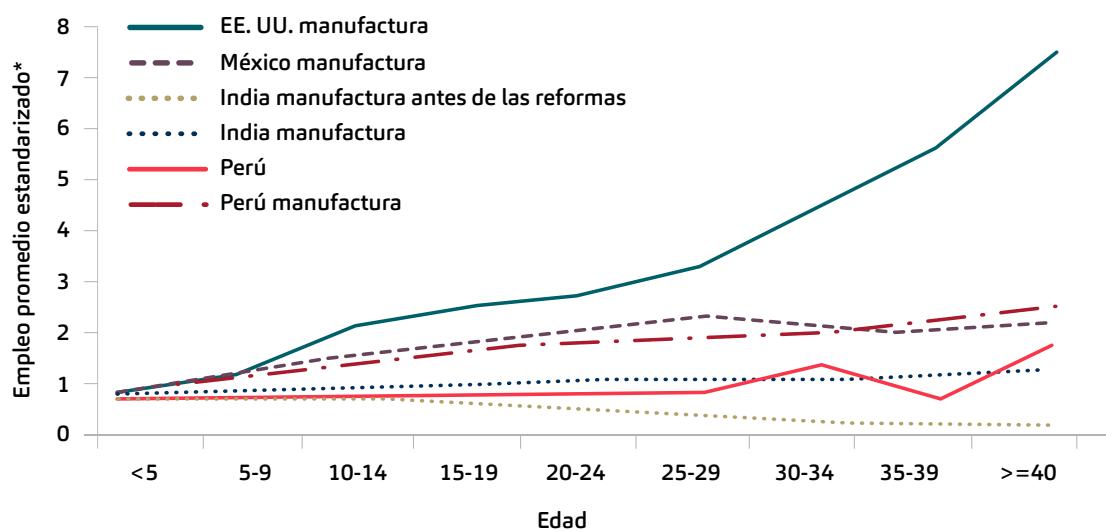


Fuente: MEF (2017).

48. El Índice de rigidez del mercado laboral (Labor Market Rigidity Index) mide el rigor de varias regulaciones del mercado laboral de jure en los países a lo largo del tiempo, centrándose en las áreas de contratación, horas de trabajo, reglas de despido y costos de despido.

Tercero, la complejidad y la falta de armonización entre los regímenes tributarios desalienta el crecimiento empresarial. Existen tres regímenes tributarios para empresas pequeñas y medianas: el Régimen Único Simplificado (RUS), el Régimen Especial de Renta (RER) y el Régimen Mype Tributario (RMT). Todos ellos presentan umbrales límite en función de sus ventas o utilidades. Además, existe el Régimen General de Renta (RG), caracterizado por no tener estos límites y establecer un impuesto del 29,5% sobre las utilidades, en contraste con el 1,5% sobre los ingresos que establece el RER. Para una empresa que tiene utilidades del 20% sobre sus ingresos, la tasa del RER equivale a un impuesto a la renta con una tasa de 8%. Es decir, el monto de impuestos que pagaría esta empresa bajo el régimen RG sería casi cuatro veces mayor que lo que paga al amparo del RER. A esto se le suma la necesidad de llevar una contabilidad más compleja en el RG. Según Doing Business 2020, el Perú ocupa la posición 121 de 190 países en materia del costo de pagar impuestos, lo que da una perspectiva sobre la complejidad del manejo contable en el país. En este contexto, las empresas se atomizan en los umbrales límite de los regímenes tributarios para evitar tanto el pago de una mayor tasa impositiva como el mayor costo contable. Todas estas distorsiones se reflejan en un lento crecimiento de las empresas. En Estados Unidos, por ejemplo, las empresas de 40 años o más son aproximadamente 8 veces más grandes que las nuevas empresas, mientras que, en el Perú, las empresas de 40 años, en promedio, solo duplican el tamaño de las más jóvenes (figura 12.3). Esto sugiere que el contexto empresarial peruano tiene pocos incentivos para el dinamismo y la innovación.

Figura 12.3. Crecimiento de las empresas en el Perú



* Se estandarizó a las empresas menores de 5 años con un año de empleo promedio.

Fuente: Banco Mundial (2015a).

Cuarto, la provisión ineficiente de servicios públicos genera mayores costos e incertidumbre, lo que perjudica el entorno empresarial. Muchas de las operaciones que realizan las empresas se ejecutan usando bienes públicos: el traslado de insumos y mercadería requiere carreteras; las ventas al exterior, puertos y aeropuertos; la resolución de disputas con los proveedores y entre socios, los servicios del Poder Judicial; y el acceso al sistema financiero, las garantías de activos debidamente registrados. Son bastante conocidas las restricciones de conectividad que afectan al país, que no abordaremos aquí. Este apartado busca, más bien, remarcar otros dos aspectos también relevantes en la materia. Por un lado, la incertidumbre en las transacciones empresariales, derivada de la provisión ineficiente de los servicios de justicia. El Perú se ubica en la posición 83 del *ranking Doing Business 2020* en el indicador *cumplimiento de contratos*, que mide el tiempo, los costos, y la calidad de la prestación del servicio judicial para resolver y hacer cumplir los contratos. Entre el 2017 y el 2019, se introdujeron disposiciones orientadas a incrementar la predictibilidad de las sentencias mediante una mayor transparencia y acceso del público a las resoluciones judiciales, pero la reglamentación e implementación está bastante retrasada.⁴⁹ Por otro lado, los avances en los procesos de titulación y asignación de derechos de uso de predios son todavía reducidos. Solo el 38% de las áreas urbanas a nivel nacional están debidamente tituladas (MEF, 2017), mientras que, en el ámbito rural, solo el 27% del total de parcelas de propietarios o poseedores cuentan con un título de propiedad inscrito en Registros Públicos (JGP Consultoría Perú SAC, 2014). El limitado avance en los procesos de saneamiento físico-legal, así como la falta de una definición clara de los derechos de propiedad sobre los predios, han limitado la integración de empresas y personas a los mercados de bienes, al acceso al crédito y al desarrollo de actividades económicas formales.

Quinto, los bajos niveles de capital humano limitan el potencial productivo de trabajadores y empresas. A los desafíos en materia de calidad de la educación básica y superior desarrollados en el capítulo correspondiente se les suma el bajo impacto de los programas de entrenamiento y reentrenamiento de trabajadores debido a su oferta dispersa e insuficiente cobertura. Los programas públicos de inserción laboral formal destinados a incrementar la oferta formativa mediante la adquisición y el entrenamiento de competencias son tres: Trabaja Perú, Impulsa Perú y Jóvenes Productivos. Este último es el de mayor alcance, pues durante el período 2017-2019 logró beneficiar a 28 702 jóvenes. Empero, el impacto general de estos programas sobre la productividad ha sido muy limitado, debido —sobre todo— a su reducido tamaño.

⁴⁹ El Decreto Legislativo 1342, de enero del 2017, promueve la transparencia y el derecho de acceso de la ciudadanía al contenido de las decisiones jurisdiccionales. La Ley 30934, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, promueve la transparencia en las decisiones del Poder Judicial, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia, el Tribunal Constitucional y la Academia de la Magistratura.

OPCIONES DE POLÍTICA

HACIA UNA ESTRATEGIA INTEGRAL PARA HACER MÁS ATRACTIVA LA FORMALIDAD

Una estrategia para reducir la informalidad es consistente con una estrategia de crecimiento sostenido. La variedad de facetas y efectos que tiene la informalidad genera la necesidad de definir claramente el objetivo de una estrategia para reducirla. El diseño de tal estrategia será distinto si el propósito es (i) registrar a empresas y trabajadores o (ii) incrementar la recaudación tributaria de corto plazo, en lugar de (iii) apuntar hacia el crecimiento de las empresas y de la productividad. En los primeros dos casos, el énfasis estará puesto en mecanismos simplificados y fiscalización, lo cual conlleva el riesgo de intensificar el enanismo empresarial o alejar aún más de la legalidad a una fracción de la fuerza laboral, con pocos o nulos efectos sobre la productividad, el crecimiento y el bienestar. En cambio, en el tercer caso, una estrategia diseñada para eliminar las barreras a la operación y el crecimiento de las empresas será consistente con un aumento de la productividad y el crecimiento del ingreso individual y agregado. En el mediano plazo, esto también alentará una menor segmentación y desigualdad salarial, mayor recaudación, y el registro de más empresas y trabajadores. Para lograr todo ello, la estrategia de formalización debe basarse en elevar el atractivo de la formalidad y, de esa manera, fomentar el crecimiento de las empresas. En adelante, se describen algunas medidas que podrían formar parte de dicha estrategia.⁵⁰

La creación de un organismo independiente que supervise la regulación empresarial y el aumento de la competencia en los servicios notariales reduciría el costo transaccional de las empresas. Este organismo supervisor tendría la facultad de realizar dos tareas esenciales: (i) remover las barreras burocráticas y (ii) realizar un análisis de impacto regulatorio de la normatividad que impacta sobre las empresas. Idealmente, la entidad encargada de estas tareas sería Indecopi. Para realizarlas cabalmente, además de contar con las facultades, Indecopi necesitaría completa autonomía, incluso presupuestal, lo que implicaría que se le asignen recursos estables y definidos por un marco regulatorio. Además, requeriría la autorización para analizar el impacto regulatorio de las leyes emitidas por el Congreso y de otras disposiciones de menor rango, si fuese necesario. En lo referente a la introducción de la competencia en los servicios notariales, esto puede lograrse mediante (i) la eliminación del sistema de concursos públicos convocados por los colegios de notarios y (ii) el establecimiento de un mecanismo de libre acceso a la función notarial, sobre la base del cumplimiento de cláusulas objetivas y precisas para el ejercicio de dichas labores.

50. En el año 2017, el Banco Mundial apoyó al MEF para diseñar conjuntamente una estrategia de formalización (MEF, 2017). Un buen número de las medidas aquí descritas provienen de las discusiones que sostuvieron los funcionarios del Banco Mundial con los funcionarios del MEF.

Las políticas del mercado laboral deben orientarse a incentivar la generación de empleos de calidad y han de complementarse con un sistema de protección enfocado en el ciudadano. En un escenario óptimo, la contratación formal resultaría más atractiva si gozara de mayor flexibilidad para la desvinculación laboral, de la mano con una compensación establecida por ley. Si esta opción no fuera viable, se pueden considerar alternativas como establecer más causales para la contratación temporal y alargar su duración máxima, en aras de hacerla más flexible y beneficiosa tanto para los trabajadores como para las empresas. Por otro lado, es necesario introducir criterios técnicos en la actualización del salario mínimo. Estos criterios deben considerar la situación y las distorsiones del mercado laboral, y no solo la evolución de variables relacionadas con la inflación y la productividad. Asimismo, es imperativo desvincular gradualmente el sistema de protección social del mercado laboral. En este sentido, una alternativa que necesita ser considerada es que la provisión de salud y protección frente a la vejez sea dirigida al ciudadano y no al trabajador. Esto implica financiar —al menos parcialmente— estos servicios con los recursos generales del Estado y reducir las cargas sobre las nóminas.

El sistema tributario necesita compatibilizar su mandato recaudatorio con la perspectiva de que el bienestar general del país pasa por alentar el crecimiento de las empresas. Para ello, el enfoque recaudatorio debe cambiar de énfasis desde la maximización de la recaudación de corto plazo hacia una mirada de largo plazo. En esta perspectiva, una mayor recaudación se puede lograr con una economía más grande, lo que implica que las empresas crezcan y sean productivas. El sistema tributario puede contribuir a lograr este fin mediante la simplificación del marco tributario de las empresas. Por un lado, se recomienda unificar los regímenes de las empresas pequeñas y medianas. Esto eliminaría la posibilidad de arbitrar entre distintos regímenes y contribuiría a atenuar los costos del crecimiento empresarial. Por otro lado, es fundamental armonizar el régimen general con el régimen de las pequeñas empresas con la finalidad de alentar el tránsito desde este último hacia el primero. Una alternativa es que el régimen general considere tramos con tasas diferenciadas y compatibles con el régimen de empresas pequeñas, de tal manera que transitar hacia este no implique un pago de impuestos más alto en lo inmediato. Además, el traslado al régimen general debe estar incentivado también por facilidades no tributarias, como un acompañamiento cercano y amable provisto por la Sunat en los primeros dos años de permanencia. El objetivo debe ser facilitar el tránsito del régimen de pequeñas empresas al general, de manera tal que el sistema y la autoridad tributaria acompañen y alienten el crecimiento de las compañías.

Las mejoras en el ejercicio de la justicia, el registro de propiedad y la provisión de servicios con enfoque territorial reducirían la incertidumbre y los costos del entorno empresarial. Para avanzar en celeridad y eficiencia, el Poder Judicial debe plantarse dos objetivos. En primer lugar, es necesario digitalizar expedientes y procesos. Así, por ejemplo, la digitalización que se ha implementado en los juzgados comerciales debe ser extendida hacia los juzgados laborales. En segundo lugar, es imperativo disminuir la carga procesal del sistema mediante la reducción de las prácticas dilatorias de los abogados y de los litigios iniciados por las entidades del Estado. Para ello, es recomendable tipificar las infracciones procesales en las que incurren los abogados y establecer sanciones. En el caso de los litigios iniciados por entidades públicas, es necesario acrecentar el poder de decisión de las procuradurías para que tales entidades desistan de interponer procesos cuando existe suficiente jurisprudencia en contra. Para facilitar los procesos de titulación de la propiedad, se recomienda designar un ente rector único del sistema catastral y facilitar el intercambio de información entre las entidades del sistema. Además, se requiere contar con un enfoque territorial para reducir las desigualdades geográficas en la provisión de servicios públicos. En este aspecto, se recomienda reimpulsar la descentralización fiscal, para lo cual es preciso clarificar las funciones de gasto entre los distintos niveles de gobierno; fortalecer a los gobiernos regionales mediante un sistema de transferencias claro, transparente y predecible; y reducir la desigualdad de ingresos entre los gobiernos locales. Este enfoque territorial es descrito más ampliamente en la nota de descentralización de este volumen.

El aumento en la adquisición de capital humano permitirá contar con una oferta laboral con mayor potencial productivo. Para ello, es fundamental apoyar la educación básica y superior. El capítulo correspondiente al sector educación contiene recomendaciones en este sentido, entre las que destacan la elevación del nivel docente y la expansión de la oferta de educación superior de calidad. Además, es ineludible promover el entrenamiento y reentrenamiento de la fuerza laboral mediante la mejora del alcance y los servicios ofrecidos por los programas orientados a la inserción laboral del MTPE, tales como Impulsa Perú y Jóvenes Productivos. Igualmente, se debe consolidar la articulación entre la oferta de trabajo y la demanda por medio de la provisión de información oportuna y de calidad. Para ello, es clave respaldar portales como Ponte en Carrera y crear consejos sectoriales enfocados en la identificación de las competencias y habilidades requeridas por cada rubro.

Existe un número de medidas de corto plazo que también deben ser consideradas para contribuir a la superación de la emergencia sanitaria y económica. La recesión generada por la respuesta estatal y social a la COVID-19 precisa establecer medidas de corto plazo. En el aspecto económico, estas medidas deberían estar dirigidas, principalmente, a recuperar los niveles de empleo prepandemia y viabilizar la operación de las empresas.

Algunas recomendaciones que podrían aplicarse para apoyar estos objetivos son (i) la actualización definitiva de la Ley 30036, que regula la modalidad laboral de teletrabajo; (ii) la eliminación de las barreras burocráticas que afectan la reactivación de empresas afectadas por el contexto de la COVID-19; y (iii) el diseño de mecanismos de incentivos no tributarios para el uso de comprobantes de pago electrónico en empresas que han sufrido el impacto de la COVID-19.

13

MEJORAR LA REGULACIÓN AMBIENTAL
Y SOCIAL PARA AGILIZAR LA INVERSIÓN



MEJORAR LA REGULACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL PARA AGILIZAR LA INVERSIÓN

Los proyectos de inversión públicos, privados y de capitales mixtos son una pieza clave en el desarrollo sostenible del Perú. Para su aprobación, deben pasar por procesos de evaluación socioambiental orientados a garantizar una gestión adecuada. A pesar de su relevancia, el sistema de evaluación se ha tornado excesivamente burocrático, por lo que, en algunos casos, genera más bien trabas, retrasos o conflictos que representan un obstáculo para la inversión, lo cual implica riesgos, como en las grandes inversiones en minería. Actualmente, a pesar de recibirse la concesión para un gran proyecto de infraestructura, debido a las dificultades en el sistema de gestión socioambiental es muy posible que la empresa encuentre poco viable o muy retrasada la ejecución de un proyecto. A continuación, se comentan algunas de las reformas regulatorias e institucionales necesarias para responder a estas condiciones limitantes.

INTRODUCCIÓN

Los proyectos de inversión —públicos, privados y de capitales mixtos⁵¹— representan una pieza clave en el desarrollo sostenible del país y, para su aprobación, deben pasar por procesos de evaluación socioambiental. Estos proyectos requieren una adecuada gestión de riesgos y potenciales impactos socioambientales, con los objetivos de (i) garantizar mayor inclusión social, (ii) promover la gestión sostenible de los recursos naturales y la protección de ecosistemas frágiles, y (iii) prevenir conflictos sociales y asegurar el cumplimiento de los plazos y presupuestos establecidos. En el Perú, esta gestión está a cargo del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión y corrección anticipada de los impactos socioambientales negativos de los proyectos.⁵²

A pesar de su relevancia, el SEIA se ha tornado excesivamente burocrático y, en muchas oportunidades, en vez de garantizar la adecuada gestión socioambiental de los proyectos crea trabas, retrasos o conflictos, lo que genera costos adicionales y un mal clima de inversión.

51. En adelante, *proyectos*.

52. Toda referencia al impacto ambiental en el marco del SEIA comprende también los impactos sociales. El SEIA se creó en el 2001 con la Ley 27446, reglamentada en el 2009 mediante el D. S. 019-2009-Minam.

Asimismo, los requisitos y procesos asociados al SEIA no están alineados con los estándares internacionales ni con las mejores prácticas socioambientales, las cuales podrían prevenir tanto los contratiempos asociados a conflictos sociales durante la ejecución —como los experimentados en los megaproyectos mineros Conga y Tía María— como la incursión en costos adicionales. Estos conflictos se manifiestan con particular intensidad en áreas con alta sensibilidad social o ambiental.

El Perú ha implementado importantes mejoras en su sistema de evaluación y aprobación de proyectos socioambientales. Sin embargo, aún se requieren reformas políticas e institucionales que respondan a los desafíos y las limitaciones actuales del SEIA, a fin de fomentar la inversión en el país y contribuir al desarrollo exitoso de los proyectos. El SEIA es relativamente nuevo y está aún en proceso de maduración. Para promover la inversión en el país y contribuir al desarrollo exitoso de los proyectos, es necesario contar con (i) una normativa actualizada que promueva procesos eficientes y debidamente articulados; (ii) agencias evaluadoras competentes, capacitadas para la adecuada y oportuna medición de los riesgos y de los impactos socioambientales correspondientes; (iii) mecanismos de participación ciudadana integrados, que respondan de manera efectiva a las expectativas o preocupaciones de las partes interesadas o afectadas; y (iv) procedimientos coherentes en materia de adquisición de tierras y pago de compensaciones por predios y bienes afectados.

PRINCIPALES DESAFÍOS

Los principales desafíos pueden agruparse en dos tipos: (i) desafíos que entorpecen la promoción de la inversión y (ii) desafíos que se presentan durante la ejecución de los proyectos.

DESAFÍOS QUE ENTORPECEN LA PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN

En el proceso de evaluación de los riesgos e impactos socioambientales de los proyectos canalizados mediante el SEIA participan, como autoridades competentes o con opinión técnica vinculante, una serie de agencias no necesariamente alineadas entre sí. El órgano rector del SEIA es el Minam. Sin embargo, según la Ley del SEIA y su Reglamento, la evaluación socioambiental está a cargo de las direcciones de Asuntos Ambientales y Sociales de cada sector competente, en función de la actividad que requiera ser evaluada —por ejemplo, el MTC o el Minem—. Adicionalmente, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) está a cargo de revisar y aprobar los estudios de impacto ambiental y social (EIAS) que contemplen actividades susceptibles de causar impactos socioambientales significativos y, en los

casos que corresponda, aquellos capaces de causar impactos moderados.⁵³ Asimismo, existen también otras entidades encargadas de proveer opinión técnica vinculante en la evaluación y certificación de los proyectos,⁵⁴ además de múltiples agencias responsables de otorgar permisos específicos,⁵⁵ y autoridades regionales y locales que asumen la tarea de emitir autorizaciones para los proyectos ubicados en su jurisdicción. Esta multiplicidad de actores ocasiona que, por mencionar un ejemplo, en la evaluación del EIAS de un proyecto típico del sector Transporte puedan intervenir más de 15 agencias.

La estructura compleja del SEIA y la limitada coordinación institucional se traduce en procesos burocráticos que no se ciñen a plazos oportunos. Existe una diversidad de autoridades competentes en asuntos socioambientales que se ven involucradas en las diferentes etapas de evaluación y certificación de los proyectos. Esto, sumado a la limitada coordinación interinstitucional entre las diferentes agencias implicadas, ocasiona una carga burocrática significativa, que dilata los tiempos de aprobación de los estudios y la obtención de licencias.

Las entidades involucradas en el SEIA no cuentan con la competencia técnica necesaria para desarrollar una adecuada evaluación socioambiental. Al número excesivo de entidades involucradas en los procesos de evaluación y aprobación de los EIAs se le suman varios factores: (i) los problemas de capital humano derivados de la falta de capacidades técnicas de los funcionarios responsables de los procesos del SEIA, (ii) la alta rotación de los trabajadores públicos que participan en los procesos y (iii) el número insuficiente de funcionarios para atender adecuadamente la demanda de los proyectos.

53. Según lo dispuesto en la Ley del SEIA, los proyectos de inversión sujetos a este sistema son clasificados, en función del riesgo ambiental que presentan, en tres categorías: (i) proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo; los proyectos de esta categoría requerirán una declaración de impacto ambiental (DIA). (ii) Proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados; los proyectos de esta categoría requerirán un estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd). (iii) Proyectos cuyas características, envergadura o localización pueden producir impactos ambientales negativos significativos; los proyectos de esta categoría requerirán un estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d). Es función del Senace evaluar y aprobar los EIA-d y los EIA-sd —cuando corresponda— de aquellos sectores cuya competencia ambiental ha asumido. Por otro lado, la implementación del Senace y la transferencia de funciones de las autoridades sectoriales es un proceso progresivo y gradual. A la fecha, esta entidad solo ha asumido la competencia ambiental de los sectores Minería, Hidrocarburos, Electricidad, Transportes y Agricultura, y de residuos sólidos.

54. Por ejemplo, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe), que proveen opinión acerca del recurso hídrico y de áreas naturales protegidas, respectivamente.

55. Tales como Sinanpe, el Ministerio de la Producción (Produce) y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor).

El proceso de formular y aprobar los proyectos de inversión pública mediante el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) no incorpora variables socioambientales en la obtención de viabilidad.⁵⁶ Los proyectos evaluados mediante el SEIA parten de un diseño técnico establecido y aprobado, cuya definición y análisis de alternativas no incorpora criterios socioambientales. Por ende, los EIAs no cuentan con el margen necesario para evaluar y plantear medidas de prevención y mitigación de impactos socioambientales. La desarticulación entre la etapa en que se formula un proyecto de inversión pública y el desarrollo de su instrumento de gestión socioambiental limita el proceso de evaluar y aprobar dicho instrumento, lo que puede, a su vez, dilatar el momento en que se obtiene la certificación ambiental correspondiente.

DESAFÍOS AL EJECUTAR LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN

Al ejecutar los proyectos de inversión, surgen dos obstáculos centrales en el marco del sistema actual de evaluación y aprobación socioambiental: (i) los procesos de consulta y participación de las partes interesadas; y (ii) los procesos para adquirir predios y tierras, y la gestión de los casos de reasentamiento involuntario requeridos por las obras.

PROCESOS DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS

Los reglamentos de participación ciudadana están desactualizados, lo que dificulta los procesos de participación ciudadana y la obtención de la “licencia social”. Las normas vigentes del SEIA respecto a las consultas y la participación de las partes interesadas y afectadas corresponden a las elaboradas por los sectores previamente a la promulgación del reglamento del SEIA. Asimismo, sus contenidos y procedimientos están desactualizados y son diferentes entre sí. Esto dificulta los procesos de participación ciudadana y la obtención de la licencia social requerida para la adecuada ejecución de muchos proyectos, la cual garantiza su desarrollo sin contratiempos ni problemas asociados.

Se presentan inconsistencias en la segmentación de audiencias. La normativa relacionada con el proceso de participación ciudadana no resalta las diferencias entre las partes interesadas y las potencialmente afectadas por los proyectos. Muchas veces, el mapeo de las partes tampoco cuenta con una identificación clara de la población vulnerable o menos favorecida.

56. Existe una prepublicación sobre la concordancia entre el SEIA e Invierte.pe, aunque esta norma aún no ha sido aprobada. Para mayores detalles, véase <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/205-2018-RM-1.pdf>

Además, la normativa no precisa la participación ciudadana necesaria durante la etapa inicial del diseño del proyecto. En algunos casos —como en el sector Transporte—, las normativas del rubro tampoco especifican que, durante la etapa temprana de realización de EIAs, es crucial establecer un mecanismo de atención de quejas y reclamos. En ese sentido, la normativa carece de los criterios técnicos para guiar el desarrollo de los procesos de participación ciudadana. Es preciso que estos procesos sean (i) efectivos e inclusivos, (ii) que cuenten con perspectiva intercultural y de género, y (iii) que consideren que, durante su ejecución, pueden surgir escenarios de conflictividad social.

Aplicación inconsistente de la normativa sobre consultas con los pueblos indígenas. La Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, establece el proceso que deben seguir todas las entidades estatales para implementar una consulta en el marco del Convenio 169 de la OIT. El Reglamento de dicha Ley, en su décimo quinta disposición complementaria, señala lo siguiente: “La construcción y mantenimiento de infraestructura en materia de salud, educación, así como la necesaria para la provisión de servicios públicos que, en coordinación con los pueblos indígenas, esté orientada a beneficiarlos, no requerirán ser sometidas al procedimiento de consulta”. Dicha disposición ha sido frecuentemente empleada para fundamentar que los proyectos de infraestructura no requieren procesos de consulta previa específica a los pueblos indígenas, aunque sí procesos participativos generales. Sin embargo, esta interpretación abre una brecha importante respecto a los estándares internacionales, tales como el Estándar 7 del Marco Ambiental y Social del Banco Mundial, y el Convenio 169 de la OIT.

PROCESOS PARA LA ADQUISICIÓN DE PREDIOS Y TIERRAS, Y GESTIÓN DE LOS CASOS DE REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO REQUERIDOS POR LAS OBRAS

En muchos casos, los valores de las tasaciones oficiales no cubren el “valor de reposición” de los predios, tierras y bienes afectados. La Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de Interferencias (D. L. 1192)⁵⁷ contempla el proceso de adquisición de tierras y reasentamiento involuntario para la ejecución de obras de infraestructura y de interés público. Las compensaciones se basan en el Reglamento Nacional de Tasaciones del MVCS. Sin embargo, pese a la tendencia de tasar sobre la base de valores comerciales —como dispone el Reglamento—, los valores resultantes no siempre son adecuados.

57. El D. S. 011-2019-Vivienda aprobó el Texto Único y Ordenado D. L. 1192.

Es decir, estos valores no alcanzan el denominado “valor de reposición”, entendido como el valor de mercado más los costos transaccionales. Esto se debe a las variaciones en el cálculo de las compensaciones, aunado al factor de depreciación, el cual se aplica habitualmente en función de las condiciones en las que se encuentran los predios y sus edificaciones.

Empero, la percepción general por parte de las personas que pierden sus terrenos y los bienes asociados para proyectos de inversión es que las compensaciones pagadas son inadecuadas, por lo que tienden a quejarse con las autoridades. Esto ocasiona demoras, procesos legales y conflictos sociales.

Existen dificultades para reconocer compensaciones a los afectados que no pueden demostrar la titularidad de sus predios o negocios. En estas situaciones, la normativa nacional no facilita un diseño adecuado ni tampoco medidas de mitigación, acompañamiento y supervisión que garanticen la reposición de las condiciones de vida o los medios de subsistencia a las partes afectadas, sobre todo para los poseicionarios de viviendas sin derechos reconocibles o negocios informales desplazados. Esto crea un vacío que dificulta tanto la adquisición de áreas con este tipo de afectaciones como la implementación de medidas adecuadas para mitigar los impactos adversos generados por el desplazamiento.

OPCIONES DE POLÍTICA

Con el objetivo de contar con procesos eficientes de evaluación y certificación ambiental de los proyectos mediante el SEIA, así como de favorecer el clima de inversión, es necesario actualizar el marco jurídico que lo sustenta con el fin de mejorar la articulación entre las entidades involucradas. En particular, es preciso actualizar el reglamento del SEIA (D. S. 019-2009-Minam), así como los decretos supremos sobre protección del medioambiente en los sectores pertinentes, tales como Transporte (D. S. 004-2017-MTC) e industrias extractivas (D. S. 042-2017-EM, D. S. 04-2014-EM y D. S. 039-2014-EM). Si bien esta tarea debería implementarse en el mediano a largo plazo, en el corto plazo se requiere desarrollar un diagnóstico previo y propuestas concretas para instrumentalizar las actualizaciones del marco jurídico nacional que resulten viables.

Es necesario implementar —en todos los niveles— un programa de fortalecimiento de la capacidad institucional en temas socioambientales, con el fin de que las entidades involucradas en el SEIA cuenten con la competencia técnica necesaria para evaluar adecuadamente la materia. El fortalecimiento del SEIA pasa por la asignación de un número suficiente de funcionarios debidamente capacitados que puedan responder a las demandas de sus instituciones. Para ello, resulta crucial implementar —en el corto a mediano plazo— un programa de robustecimiento del SEIA que ofrezca a los funcionarios públicos involucrados la formación necesaria para aplicar el marco jurídico actualizado, en línea con las normas internacionales de buenas prácticas socioambientales.

Para articular la etapa de formulación de un proyecto de inversión pública y desarrollar su instrumento de gestión socioambiental es necesario vincular las etapas tempranas de diseño y viabilidad con el desarrollo del EIAS respectivo, mediante Invierte.pe. Para obtener la viabilidad de los proyectos de inversión pública, es esencial actualizar la normativa de manera tal que, en el análisis de alternativas que incorporen las variables socioambientales, se apliquen los mismos requerimientos establecidos por la ley y la normativa del SEIA. Además, dicho análisis debe estar acompañado por la opinión de la autoridad ambiental competente. Es importante que —en el corto plazo— exista una articulación entre ambos sistemas, con el fin de que el análisis de alternativas realizado en la etapa de formulación de todo proyecto sirva como insumo para el análisis de riesgos e impactos socioambientales, así como para el posterior desarrollo de estrategias de mitigación que se reflejen en los EIAS correspondientes.

Para fortalecer los procesos de participación ciudadana, el diálogo con las partes interesadas, la divulgación de información y los mecanismos de retroalimentación son necesarios los siguientes mecanismos:

- Introducir ajustes a los requerimientos de los EIAS para que las consultas sean significativas, se adapten a las necesidades de la población de manera segmentada y se adopten como procesos participativos —no solo como eventos administrativos—. Esto se logrará mediante (i) el mapeo y análisis de las partes implicadas, (ii) la participación de las partes interesadas y afectadas en la etapa inicial del diseño de los proyectos, y (iii) la implementación de mecanismos de quejas desde la fase temprana de preparación de los EIAS.
- Ajustar la décimo quinta disposición del Reglamento de la Ley 29785 sobre Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios. La finalidad es prevenir su uso como subterfugio para evitar la consulta previa específica a estas comunidades y, de ese modo, subsanar la brecha existente respecto a los estándares internacionales y mantener la consistencia con el fallo 2397-2021-SU-DC de la Corte Suprema.
- Fortalecer las áreas de gestión social en las entidades vinculadas al SEIA. Así se logrará identificar tempranamente y prevenir conflictos durante la implementación de los proyectos de inversión.
- Actualizar los reglamentos de participación ciudadana del SEIA y promover el alineamiento de los distintos sectores.

Para abordar los desafíos relacionados con la adquisición de predios, las restricciones sobre el uso de la tierra y la gestión del reasentamiento involuntario, es necesario modificar el D.L. 1192; el Reglamento Nacional de Tasaciones del MVCS y las normativas sectoriales. El objetivo de estas reformas es doble.

Por un lado, se busca simplificar los medios para proporcionar una compensación rápida y oportuna a los afectados, lo que incluye medidas dirigidas a las personas que no cuentan con títulos de propiedad o derechos reconocibles. Por el otro, pretende alcanzar un “valor de reposición” en las compensaciones por los predios y bienes afectados, a fin de facilitar la restauración o mejora de las condiciones de vida de los afectados mediante compensaciones y demás medidas de mitigación.

14

PROPICIAR LA COMPETENCIA
PARA CONTAR CON MERCADOS
MÁS EFICIENTES, DINÁMICOS E
INNOVADORES



PROPICIAR LA COMPETENCIA PARA CONTAR CON MERCADOS MÁS EFICIENTES, DINÁMICOS E INNOVADORES

En el Perú, el nivel de competencia en muchos mercados aún es limitado. Tan solo en el 2017, los acuerdos ilegales entre empresas incrementaron los precios y generaron un costo adicional a las familias por 300 millones de dólares. Los mercados de varios productos de la canasta básica son altamente concentrados, lo que aumenta el riesgo de comportamientos anticompetitivos. La regulación anticompetitiva es prevalente, sobre todo en el nivel subnacional, y limita la productividad de las empresas. Las condiciones de muchos mercados son aún menos competitivas debido a la crisis causada por la COVID-19. Estos problemas tienen en la base una política de competencia incompleta. La protección de la competencia en el Perú se ha enfocado solo en la aplicación de la ley de competencia para perseguir cárteles y eliminar barreras burocráticas ilegales. Una fiscalización eficaz de las posiciones de dominio y un control efectivo de las concentraciones complementarían estos esfuerzos. Para promover la competencia de manera sistemática, se puede implementar una Política Nacional de Competencia (PNC). Esto abarcaría tanto una labor reforzada del Indecopi en materia de abogacía como un protagonismo de otras entidades en la promoción de regulación procompetitiva. Una PNC también incluiría controles para garantizar la vigencia plena del principio de subsidiariedad y condiciones equitativas de competencia entre las empresas que participan en los mercados.

INTRODUCCIÓN

El Perú cuenta con un amplio espacio para elevar la competencia en mercados claves. Entre el 2013 y el 2017, se identificaron al menos 19 acuerdos ilegales entre empresas sobre precios, reparticiones de mercado o colusión en procesos de compras públicas (OCDE, 2018: 58-59). Estos cárteles afectaron productos esenciales para los hogares, tales como medicamentos, papel higiénico, combustible y transporte.⁵⁸ Tan solo en el 2017, los sobreprecios de este tipo de acuerdos elevaron los gastos de los hogares en 300 dólares.⁵⁹ La regulación anticompetitiva es aún mucho más prevalente que en países de la OCDE, y solo entre el 2018 y el 2019 se identificaron más de 12 000 barreras de acceso al mercado ilegales, la gran mayoría de ellas en el ámbito subnacional. Un reciente estudio muestra que empresas ubicadas en municipios que eliminaron dichas barreras regulatorias experimentaron un incremento significativo en sus ingresos sin aumentar los márgenes entre los precios y el costo de producción. Esto sugiere una mejora de la productividad.

58. Por ejemplo, Resolución 3240-2010/SC1-Indecopi (servicios de transporte), Resolución 010-2017/CLC-Indecopi (papel higiénico), Resolución 078-2016/CLC-Indecopi (medicamentos) y Resolución 104-2018/CLC-Indecopi (gasolina).

59. Gestión, 15 de octubre del 2018, “Desarticulación de cárteles generó ahorro a familias peruanas por más de S/. 1,000 millones en 2017”.

Se estima que reformas procompetitivas en una serie de mercados de servicios que son insumos para el resto de la economía —como energía, telecomunicaciones, transporte y servicios profesionales— podrían incrementar el valor agregado en una cantidad equivalente al 0,2% del PIB (Banco Mundial, 2015b: 23). Además, las condiciones de muchos mercados son aún menos competitivas tras la crisis causada por la COVID-19.

Las restricciones a la competencia en los mercados de productos prioritarios para los hogares pueden generar un impacto negativo en familias de menores ingresos, especialmente en áreas rurales (Banco Mundial, 2020d: 11-16).⁶⁰ Los mercados con alta incidencia en el gasto de los hogares con menores ingresos se ven afectados por las limitaciones a la competencia. La mayoría de estos mercados son altamente concentrados, sobre todo en productos como arroz, leche evaporada, detergentes y aceite de soya, en los cuales el actor principal maneja cuotas de mercado con porcentajes cercanos al 70, 81, 69 y 59, respectivamente (Banco Mundial, 2020d: 27, 39, 42 y 52). Las intervenciones estatales presentes en los mercados de arroz, trigo y farináceos, leche evaporada, medicamentos, transporte terrestre de pasajeros y azúcar pueden restringir la competencia. Por ejemplo, los sistemas de franjas de precios para definir derechos de importación aplicables al arroz, el maíz, la leche en polvo y el azúcar reducen la presión competitiva que ejerce el mercado internacional sobre el precio de los productos domésticos. Asimismo, el sistema de autorizaciones sanitarias, las restricciones a la importación y el régimen de propiedad intelectual podrían crear obstáculos para la entrada de medicamentos genéricos al mercado peruano. Otros indicios de limitaciones a la competencia pueden rastrearse en los precios de ciertos mercados, como sucede en el caso del mercado al por menor del arroz y el pollo, cuyos precios son, respectivamente, 3,5 y 2,5 veces más altos que los precios al por mayor. Además, se han sancionado cárteles en los mercados de panaderías, farmacias y transporte terrestre (Banco Mundial, 2020d: 12, 18, 27, 31).

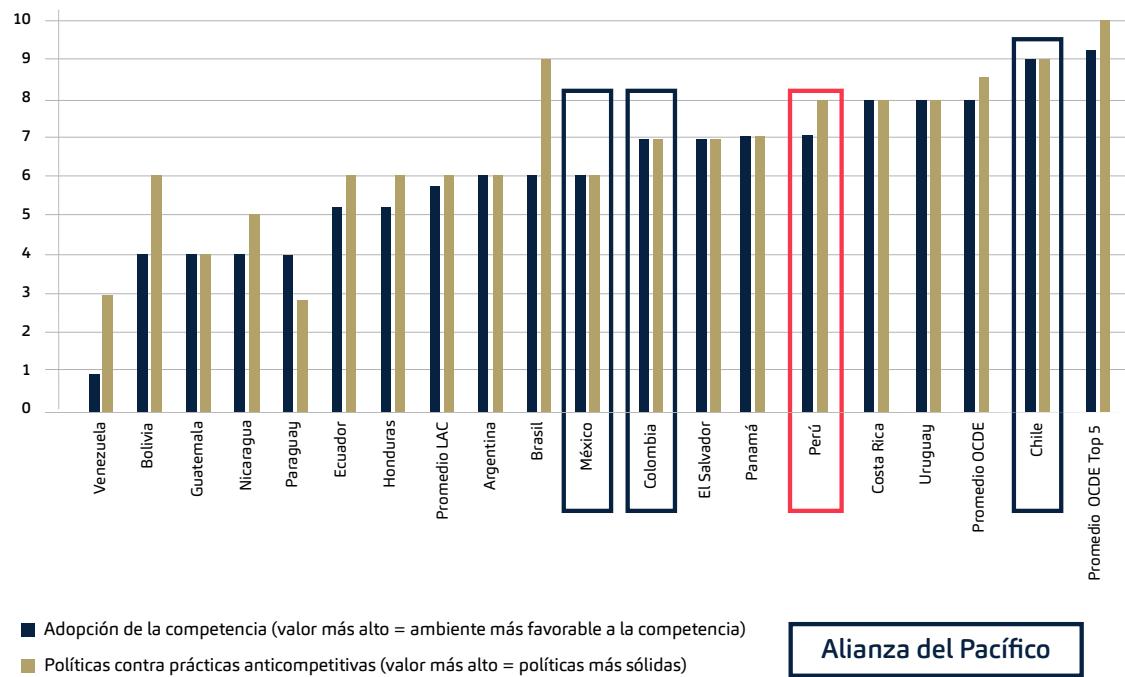
Si bien el Perú cuenta con elementos clave para establecer una política de competencia efectiva, esta debe ir más allá de una ley y una autoridad de competencia bien posicionadas a nivel regional.⁶¹ Es necesario ampliar la mirada sobre las políticas de protección de la competencia. Durante los últimos años, la protección de la competencia en el Perú, gestionada mediante Indecopi, se ha enfocado en perseguir cárteles y eliminar barreras burocráticas ilegales. Aunque estas acciones han tenido un impacto positivo, son todavía insuficientes para incrementar sistemáticamente el nivel de competencia en muchos mercados de la economía peruana. La vigilancia de las conductas de las empresas dominantes ha sido infrecuente, mientras que el control de concentraciones económicas se ha limitado al sector eléctrico.

60. Los mercados estudiados incluyen arroz, pollo, trigo y farináceos, leche evaporada, detergentes, medicamentos, transporte terrestre, azúcar, papa, aceite de soya y carne.

61. El Decreto Supremo 030-2019-PCM aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas. Igualmente, la autoridad de competencia es el Indecopi. OsipTEL es la autoridad de competencia para el sector telecomunicaciones. En cuanto al posicionamiento a nivel regional, puede consultarse OCDE (2018).

Asimismo, los estudios de mercado y otras labores de abogacía han obtenido un impacto restringido en la promoción de reformas para que la regulación sea más favorable a la competencia. Esto se refleja en los indicadores que miden la percepción de expertos sobre el avance en políticas de competencia,⁶² las cuales todavía ubican al Perú por debajo de sus pares de la OCDE (figura 14.1).

Figura 14.1. Nivel de adopción de los fundamentos de la competencia basada en mercados, y existencia y efectividad de políticas de protección contra prácticas anticompetitivas, 1-10 (mejor)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Índice BTI para el año 2020.

Nota: A partir de las opiniones de expertos de cada país, el BTI —administrado por la Fundación Bertelsmann— evalúa, entre otros aspectos, si los países se están dirigiendo hacia una economía de mercado. Las respuestas reflejan la situación del país en enero del 2019.

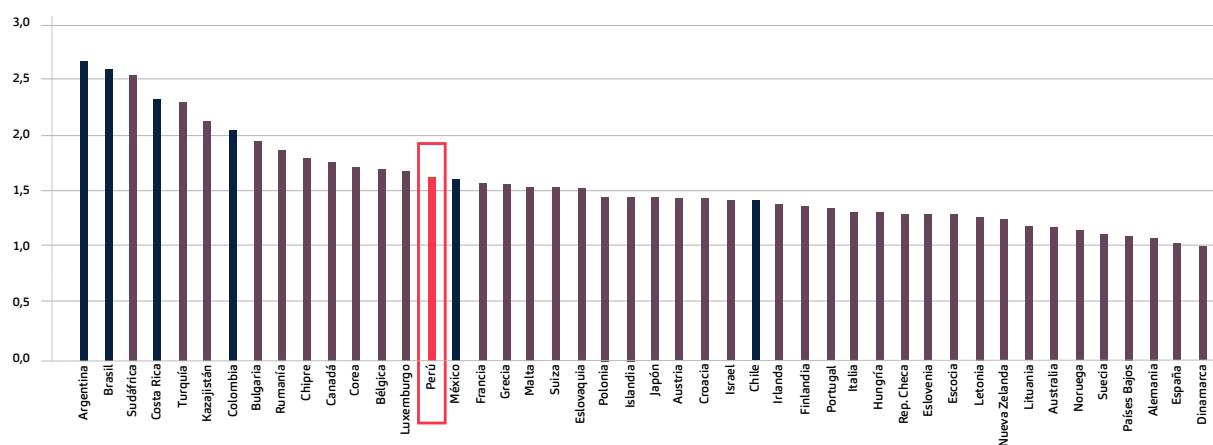
62. Los indicadores del Índice de Transformación Bertelsmann (BTI) responden a dos preguntas, planteadas sobre la base de la opinión de expertos: (i) ¿hasta qué nivel se han desarrollado los fundamentos de la competencia basada en mercados —incluyendo la baja importancia del control de precios, la convertibilidad de la moneda, las barreras a la entrada y la salida poco significativas, la libertad de inversión y desinversión, y la no discriminación basada en propiedad o tamaño—?; y (ii) ¿en qué medida existen resguardos para prevenir el desarrollo de monopolios y cárteles, y en qué medida son puestos en vigencia efectivamente —incluyendo la existencia de leyes de competencia—?

PRINCIPALES DESAFÍOS

BARRERAS REGULATORIAS Y ADMINISTRATIVAS COMO PRINCIPAL FUENTE DE COMPETENCIA LIMITADA SIN INSTRUMENTO ADECUADO PARA SU REMOCIÓN

La competencia en sectores claves para la recuperación de la economía peruana continúa limitada por barreras regulatorias y administrativas. Los indicadores de regulación de mercados de producto (RMP) evalúan en qué medida el marco regulatorio promueve o inhibe la competencia en sectores esenciales de la economía, al igual que en segmentos donde la competencia es viable.⁶³ Los indicadores RMP para el Perú muestran una senda de reforma moderada desde el 2013 al 2020, y lo ubican en el tercio inferior de los países de la muestra (figura 14.2).⁶⁴

Figura 14.2. Indicador de regulación de mercados de producto de la OCDE (2020)



Fuente: Base de datos de RMP de la OCDE a diciembre del 2020.

Nota: Valores absolutos del 0 al 6. Los valores más altos están asociados a regulaciones más restrictivas.

63. La metodología del RMP para los países de la OCDE se presenta en Nicoletti et al. (2000), Conway et al. (2005) y Wölfl et al. (2009).

Las áreas abordadas por la metodología muestran las restricciones regulatorias presentes en los sectores clave —y en toda la economía— en 12 ámbitos: comercio minorista, correos, electricidad, exclusiones a las normas de competencia, forma de gobierno de las empresas públicas, gas, requisitos para la creación de empresas, saneamiento, servicios profesionales, telecomunicaciones, transporte y tratamiento de la inversión extranjera. La base de datos del RMP incluye (i) países de la OCDE: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Chile, Canadá, Colombia, Corea, Costa Rica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía; y (ii) países no miembros de la OCDE: Argentina, Brasil, Bulgaria, Costa Rica, Croacia, Chipre, Kazajistán, Malta, Rumanía y Sudáfrica.

64. Los resultados del RMP para el Perú son preliminares y fueron recopilados en el 2020, en el marco del Componente de Políticas de Competencia del Proyecto Peru Growth, que viene ejecutado la Corporación Financiera Internacional en sociedad con la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de la Confederación Suiza.

La regulación peruana requiere herramientas para permitir el acceso de terceras partes a la infraestructura esencial de industrias de red en condiciones equitativas, razonables y no discriminatorias. Las industrias de redes tienen segmentos de mercado que operan en condiciones de monopolio natural —debido a las economías de escala—, por lo que necesitan contar con herramientas específicas para promover la competencia. Sin embargo, algunas industrias de redes en el Perú todavía presentan características que dificultan el incremento de la competencia. Los monopolios legales se mantienen en el sector de la electricidad —servicio ofrecido principalmente por empresas estatales—, aun cuando sería idóneo que los clientes minoristas pudieran elegir al proveedor que mejor se ajuste a sus necesidades (artículo 30 del Decreto Ley 25844, el cual establece que la actividad de distribución es realizada en exclusividad por el titular de la concesión). En el sector del gas natural, el mercado mayorista aún no se ha liberalizado —Decreto Supremo 042-2005-EM, que no obliga a la separación vertical—, a pesar de los beneficios a largo plazo asociados a mercados mayoristas abiertos a la competencia, entre los que se incluyen mejor calidad/precio del servicio, incentivos para la inversión, reducción de costos y fomento de la innovación.

Las restricciones dentro de las profesiones reguladas y el comercio minorista también desalientan la competencia. La entrada al mercado de servicios profesionales regulados sigue estando controlada por las asociaciones profesionales y persisten los controles de precios no vinculantes para abogados, contadores y notarios. Esto puede tener efectos similares que los de los acuerdos anticompetitivos.⁶⁵ En el comercio minorista, los horarios de apertura continúan siendo normados en el nivel local,⁶⁶ a pesar del impacto positivo de su liberalización tanto para el mercado —al favorecer el dinamismo— como para los consumidores, quienes contarían con más opciones de horarios y, por ende, mayores oportunidades para comparar productos y precios.

El Perú no cuenta con una evaluación del impacto regulatorio de las normas en la competencia en los mercados en materia de leyes,⁶⁷ y solo recientemente este ha sido introducido para normas administrativas.⁶⁸ Las barreras burocráticas afectan sistemáticamente la competencia en mercados como los del transporte, las telecomunicaciones y el comercio minorista (Banco Mundial, 2015b: 27-32). En el sector de transporte, los requisitos excesivos para obtener licencias limitan la entrada en rutas de larga distancia de alto tránsito.⁶⁹

65. El RMP incluye a abogados, arquitectos, contadores, corredores de bienes raíces, ingenieros civiles y notarios.

66. Por ejemplo, en San Juan de Lurigancho —el distrito más populoso de Lima—, el artículo 48 de la Ordenanza 117-MDSJL establece horas de operación que van desde las 6 a. m. hasta las 11 p. m., de lunes a domingo.

67. El artículo 2 del Decreto Legislativo 1310 señala que el análisis de calidad regulatoria no aplica a los procedimientos administrativos contenidos en leyes o normas con rango de ley.

68. El 3 de abril del 2021 se emitió el Decreto Supremo 063-2021-PCM.

69. Decreto Supremo 017-2009-MTC, el cual incluye requisitos estrictos para obtener autorizaciones para cada ruta.

También existen barreras de nivel local para el establecimiento de terminales terrestres propios y para el acceso a terminales públicos concesionados, las cuales derivan de los requisitos de licenciamiento y la ausencia de garantías de acceso equitativo, razonable y no discriminatorio (Banco Mundial, 2020d: 48). Otro ejemplo es el de la ciudadela de Machu Picchu —el principal atractivo turístico del país—, donde dos gobiernos locales otorgaron un monopolio para el servicio de transporte en autobús en la zona sin establecer adecuados mecanismos para asegurar la competencia “por el mercado”.

UN MARCO INTEGRAL DE POLÍTICA DE COMPETENCIA, RECOGIDO EN UNA POLÍTICA NACIONAL, ES UNA OPCIÓN EFECTIVA PARA ENFRENTAR LA LIMITADA COMPETENCIA EN ALGUNOS MERCADOS

Indecopi es el principal ente encargado de implementar el marco regulatorio e institucional de protección a la competencia. Este organismo ya asumía las tareas de sancionar prácticas anticompetitivas, eliminar barreras burocráticas y limitar la acción de empresas estatales que infringieran el principio de subsidiariedad.⁷⁰ Con la entrada en vigor de la Ley de Control de Concentraciones, el mandato de Indecopi se ha extendido al control de los efectos anticompetitivos de la consolidación de mercados.⁷¹ Sus funciones de abogacía incluyen (i) la realización de estudios de mercado, (ii) la emisión de dictámenes/opiniones sobre proyectos de ley relacionados con su mandato y con normas legislativas que puedan limitar el desarrollo de una actividad económica, así como (iii) la recomendación de medidas regulatorias en pro de la competencia.

Sin embargo, esta concentración de funciones requiere una adecuada dotación de recursos técnicos y financieros para el Indecopi y genera el riesgo de que el resto del aparato estatal no se involucre activamente en las políticas de competencia. Por ejemplo, la actividad del Osiptel ha sido limitada en el sector de telecomunicaciones (OCDE 2018: 96-101). Todo ello constriñe la plena efectividad de cada herramienta individual y constituye una brecha crítica en la transformación de iniciativas aisladas en políticas integrales.

70. El artículo 60 de la Constitución peruana señala que la actividad económica del Estado solo es legítima cuando (i) está autorizada por ley, (ii) es subsidiaria a la actividad empresarial privada, y (iii) existe interés público o manifiesta conveniencia nacional.

71. Hasta noviembre del 2019, el Perú solo contaba con control de concentraciones en el sector eléctrico según la Ley 26876. En el mismo mes, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto de Urgencia 013-2019, con el que se planeó introducir, por primera vez, el control de concentraciones en todos los sectores. Este decreto debía entrar en vigor en agosto del 2020, pero se postergó hasta marzo del 2021. Finalmente, el 7 de enero del 2021 se publicó la Ley 31112, que derogó el Decreto de Urgencia 013-2019.

El avance en el desmantelamiento de cárteles y la eliminación de barreras burocráticas ilegales ha sido notable, pero se necesitan esfuerzos adicionales para la implementación plena de las políticas de competencia. La reciente criminalización de los acuerdos anticompetitivos (Ley 31040, que modificó el Código Penal), sumada a la ausencia de coordinación con la Comunidad Andina,⁷² podría limitar la efectividad del Programa de Clemencia, herramienta clave para la detección de cárteles. Por otro lado, entre el 2013 y el 2017 solo se iniciaron 10 procedimientos por abuso de posición de dominio y no se impuso ninguna sanción (OCDE 2018: 58-59). El control de concentraciones tampoco ha sido implementado, lo que podría abrir una ventana de oportunidad para conductas abusivas por parte de algunas empresas dominantes. Asimismo, entre el 2018 y el 2019 se eliminaron 12 044 barreras burocráticas ilegales (Agencia Andina, 2020c), pero el análisis de su racionalidad según su impacto en la competencia ha sido limitado.

Pese a los logros alcanzados, la promoción de la regulación sectorial en pro de la competencia y la protección de la neutralidad competitiva siguen constituyendo una tarea pendiente. Entre el 2014 y el 2018, Indecopi ejecutó solo cinco estudios de mercado centrados en abordar problemas específicos, sin articular un análisis integral de las dinámicas competitivas,⁷³ lo que resulta fundamental para impulsar reformas a favor de la competencia (OCDE 2018: 75). El resto de las entidades o bien carecen de un mandato expreso de competencia o no han priorizado iniciativas sustanciales en la materia.⁷⁴ Por ejemplo, el BCR cuenta con el mandato expreso de asegurar que los sistemas de pagos funcionen en condiciones de competencia—Ley 29440, artículo 10—, pero al no haber desarrollado aún la reglamentación necesaria para ello, se podrían perennizar barreras existentes que limitan y encarecen el acceso a dichos servicios (Banco Mundial, 2014). Por otro lado, no existe un sistema de control para limitar los efectos distorsionantes de las intervenciones estatales en los mercados —por ejemplo, un control sobre las medidas de ayuda estatal a ciertas empresas o sectores—. Estos factores determinan que la regulación de mercados de productos sea restrictiva.

72. La Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) puede sancionar a las empresas que incurran en acuerdos anticompetitivos.

La CAN ha interpretado que la inmunidad otorgada por una autoridad nacional no impide la investigación y sanción de estas conductas por parte de su Secretaría y Tribunal.

73. Por ejemplo, las leyes de creación que no hacen referencia a la competencia incluyen al regulador de saneamiento; a los ministerios de Agricultura, Ambiente, Energía, Producción, Salud y Transporte; a los gobiernos regionales y locales; a la PCM; y a la entidad que ejerce control sobre las empresas de propiedad estatal (Fonafe). El MEF cuenta con una unidad con funciones relacionadas con la competencia, pero su ley de creación tampoco incluye una referencia expresa a este tema.

74. Las entidades cuya ley de creación hace referencia expresa a la competencia son los reguladores de energía, transporte y telecomunicaciones; el regulador bancario; el BCR; la autoridad de contrataciones públicas, y el Mincetur. Véase Osinergmin: Art. 11 D.S.054-2001-PCM; Ositran: Art. 5.1, 9.10 D. S. 044-2006-PCM; Osiptel: Art. 8, 11, 19 (a) D. S. 008-2001-PCM; SBS: Art. 30 y 326 Ley 26702; BCR: Art. 52 D. L. 26123; OSCE: Art. 2 (e) y 14.2 Ley 30225; y Mincetur: Art. 4 (b) Ley 27790.

La ausencia de una unidad dedicada exclusivamente a la abogacía de competencia y ejecución de estudios de mercado, así como de una plataforma de coordinación interinstitucional permanente, puede limitar en forma severa la eficacia del Indecopi en estos frentes y mantener el encajonamiento de estas políticas en la autoridad de competencia.⁷⁵

Finalmente, es importante respaldar la actuación del Indecopi y equiparar sus recursos técnicos y financieros con los de sus pares regionales. La OCDE identificó que, en sus procesos de toma de decisiones, el Indecopi todavía presenta un alto riesgo de exposición a la intervención política, lo que sugiere la necesidad de realizar ajustes en su sistema de gobierno.⁷⁶ Para legitimar la labor del Indecopi, es importante limitar su exposición a la intervención política, así como nivelar su disponibilidad de recursos técnicos y financieros a cifras comparables con las de sus pares regionales; esto debido a la centralización de políticas de competencia en esta instancia, al igual que al hecho de que asuma funciones relacionadas con el control de concentraciones. En cuanto a disponibilidad de recursos, existe una amplia brecha entre el Indecopi y sus agencias pares regionales. Indecopi está en los últimos lugares en la región tanto en número de personal como en presupuesto dedicado a temas de competencia (Banco Mundial, 2014).

OPCIONES DE POLÍTICA

Un marco efectivo de políticas de competencia se sostiene en tres pilares:

- La promoción de regulaciones que favorezcan la competencia en sectores/mercados claves.
- La creación de condiciones equitativas para todos los operadores del mercado, sean privados o públicos, estén ya establecidos en el mercado (incumbentes) o sean nuevos/potenciales entrantes, de acuerdo con el principio de neutralidad competitiva.
- La aplicación efectiva de la ley de competencia que regula los acuerdos colusorios, el abuso de posición dominante y el control de los efectos negativos de las concentraciones económicas.

75. Por ejemplo, el Área de Protección al Consumidor del Indecopi cuenta tanto con comisiones encargadas de la adjudicación de casos como con la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor. Esta última ejecuta funciones en el marco de la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor, la cual creó un Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor; este dispone de mecanismos de coordinación interinstitucional para promover la protección al consumidor como política de Estado, desde distintas entidades públicas.

76. La OCDE (OCDE 2018: 109-110) identificó cuatro riesgos de interferencia: (i) la adscripción del Indecopi a la PCM; (ii) la ausencia de garantías de independencia en los procedimientos de designación de miembros del consejo directivo, comisionados, vocales y secretarios técnicos; (iii) la falta de garantías de independencia para las secretarías técnicas; y (iv) la ausencia de comisionados/vocales a tiempo completo.

La implementación de una PNC permitiría integrar las distintas políticas públicas necesarias para garantizar la competencia y, a su vez, impulsar los sectores esenciales de la economía peruana. Esto deviene en especialmente relevante en una coyuntura como la actual, en la que la crisis de la COVID-19 ha afectado las condiciones de los mercados y ha exacerbado el riesgo de que se presenten conductas anticompetitivas. La política sugerida podría formular un plan de acción, así como establecer mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional para revisar sistemáticamente la normativa sectorial desde una óptica de competencia que priorice los sectores fundamentales para la respuesta y recuperación de la COVID-19. La PNC debería gozar de un amplio consenso entre los sectores público y privado, con el fin de lograr implementar una política de competencia sólida en cada uno de sus tres pilares, mencionados líneas antes. Una vez implementada, debería permitir la introducción de incentivos o medidas similares para que las entidades públicas cumplan con los objetivos trazados.

La aplicación efectiva de la ley contra prácticas anticompetitivas, al igual que el control de concentraciones, constituyen el pilar fundamental de una política de competencia. La ineficacia de la ley de competencia puede convertirse en un cuello de botella para los esfuerzos orientados a su promoción. Por ello, sigue siendo sustancial proteger el progreso obtenido y escalarlo hacia un tratamiento más eficaz de las posiciones de dominio y control efectivo de concentraciones. Esta labor requerirá recursos técnicos y financieros, lineamientos de implementación, capacitación de funcionarios, así como también una visión estratégica para la efectiva priorización de labores, sobre la base de la experiencia adquirida, en aras de alcanzar una mayor eficiencia. Por otro lado, es necesario revisar la ley que criminaliza las conductas anticompetitivas para alinearla con las mejores prácticas y preservar el programa de lucha contra los cártels. Al mismo tiempo, para legitimar las funciones del Indecopi y potenciar su efectividad, es preciso otorgar mejores garantías para su independencia. Igualmente, la entidad requiere el personal y los recursos adecuados para desempeñar labores sofisticadas de investigación. Finalmente, considerando iniciativas existentes —Resolución 038-2020-Indecopi/COD, publicada el 12 de marzo del 2020—, podría evaluarse la posibilidad de convertir al Indecopi en un organismo constitucionalmente autónomo.

El Indecopi podría reforzar sus labores de abogacía, mientras que otras entidades asumen un rol más activo en promover la regulación procompetitiva. Es posible aprovechar mejor las herramientas de abogacía del Indecopi con el fin de preparar el marco regulatorio más idóneo para la competencia. Asimismo, para definir planes de acción interinstitucionales es fundamental priorizar los sectores relevantes para la recuperación de la crisis y la posterior ejecución de estudios de mercado. Posteriormente, se debería crear —al interior del Indecopi— una unidad de abogacía con facultades para ejecutar iniciativas de oficio; así, esta herramienta estaría en condiciones de actuar sin necesidad de que exista un procedimiento abierto. Similar trabajo de priorización puede realizarse respecto a las barreras burocráticas que tienen que ser revisadas de oficio, a lo que debe sumarse el refuerzo del marco legal aplicable y el desarrollo de herramientas analíticas adecuadas para una evaluación centrada en la competencia. Por otro lado, para eliminar el encajonamiento de las políticas de competencia en el Indecopi, es necesario clarificar el rol de otras entidades en la promoción de la competencia e introducir una evaluación de impacto en la competencia de intervenciones. Todo esto

sentará las bases para identificar y abordar las restricciones y distorsiones en las industrias de redes, los servicios profesionales, los mercados de comercio minorista y todas las demás áreas prioritarias para la recuperación.

Finalmente, las numerosas intervenciones para lidiar con la crisis ameritan evaluar la introducción de controles tanto para la vigencia plena del principio de subsidiariedad como para garantizar condiciones equitativas entre las empresas que participan en los mercados (neutralidad competitiva). Otorgarle un rol de abogacía a la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal del Indecopi —por ejemplo, emisión de opiniones— puede ser un mecanismo idóneo para fomentar una evaluación *ex ante* del cumplimiento del principio de subsidiariedad de iniciativas que buscan crear nuevas empresas estatales. Este papel podría cumplirse de oficio y sin necesidad de que exista un procedimiento sancionador abierto. Por otro lado, en el marco de la PNC, también es factible considerar sistemas dedicados a evaluar, aprobar y monitorear medidas de ayuda pública. Esto permitiría evaluar los efectos de las medidas para minimizar las distorsiones, pues prevendría el otorgamiento de ventajas que faciliten prácticas anticompetitivas o coloquen a las empresas no beneficiarias en situaciones desventajosas.

La siguiente tabla presenta un conjunto de opciones de política claves:

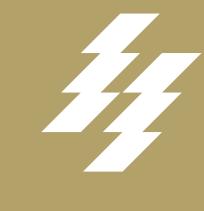
Opciones de política		
Objetivos	Corto plazo (2021-2022)	Mediano plazo (2023 en adelante)
1. Desarrollar una PNC	<p>1.1 Aprobar la PNC para apoyar la recuperación en todos los sectores.</p> <p>1.2 Desarrollar un marco para mejorar la cooperación interinstitucional entre las entidades públicas con el propósito de contribuir a la implementación efectiva de la PNC. Entre estas entidades están el Indecopi, el MEF, los organismos reguladores y otros organismos públicos nacionales y subnacionales relevantes.</p>	<p>1.3 Crear mecanismos de incentivos para que las entidades públicas nacionales/subnacionales eliminen las regulaciones restrictivas de mercado e incorporen los principios de las políticas de competencia en sus intervenciones.</p> <p>1.4 Reforzar la alineación de políticas públicas con los principios de subsidiariedad y neutralidad competitiva, incluyendo el otorgamiento de un rol de abogacía de oficio a la Comisión de Competencia Desleal. Fortalecer los mecanismos dirigidos a frenar las distorsiones relacionadas con las medidas de apoyo del Estado, los cuales han de ser similares a los sistemas de control de ayudas públicas.</p>

<p>2.1 Mantener e incrementar la aplicación efectiva de las leyes de competencia y control de concentraciones</p>	<p>2.1 Asegurar la entrada en vigor de la nueva Ley de Control de Concentraciones destinada a frenar los posibles efectos anticompetitivos de la consolidación del mercado relacionada con la crisis de la COVID-19.</p> <p>2.2 Desarrollar la legislación secundaria y los lineamientos necesarios para la implementación efectiva de la Ley de Control de Concentraciones.</p> <p>2.3 Revisar la Ley 31040, que modifica el Código Penal e introduce como delitos el abuso de dominio y los acuerdos anticompetitivos, en aras de garantizar la efectividad del Programa de Clemencia.</p>	<p>2.4 Mejorar la identificación de concentraciones complejas versus las de revisión rápida, para fortalecer la efectividad y eficiencia del Indecopi.</p> <p>2.5 Implementar un plan estratégico para abordar el dominio del mercado.</p>
<p>3. Fortalecer las instituciones reguladoras del mercado y promover la cooperación interinstitucional para fomentar la competencia en todos los sectores</p>	<p>3.1 Incrementar la disponibilidad presupuestaria y de recursos humanos y técnicos del Indecopi.</p> <p>3.2 Ampliar el mandato de los organismos reguladores, ministerios y otras entidades públicas con el fin de habilitarlos para promover y alinear sus intervenciones con la competencia en sus respectivos sectores.</p> <p>3.3 Profundizar la independencia del Indecopi mediante una revisión de su sistema de asignación presupuestaria y nombramientos de directivos/funcionarios de alto nivel.</p>	<p>3.4 Considerar la potencial transformación del Indecopi en un organismo autónomo para consolidar aún más la independencia institucional.</p>
<p>4. Promover la competencia en mercados clave de productos</p>	<p>4.1 Incrementar el impacto de la abogacía de la competencia al enfocar/priorizar los estudios de mercado en sectores relevantes para la recuperación.</p> <p>4.2 Introducir una Evaluación de Impacto Regulatorio en la competencia para nuevas leyes y regulaciones subordinadas.</p>	<p>4.3 Fomentar la competencia en (i) las industrias de redes, en particular energía —por ejemplo, la liberalización del suministro de electricidad al por menor y los mercados mayoristas de gas natural— y el transporte —por ejemplo, la eliminación de los requisitos restrictivos de licencias para los servicios de autobús—; (ii) los servicios profesionales regulados —por ejemplo, acceso y precios sugeridos—; y (iii) mercados de comercio minorista —por ejemplo, límites en las horas de operación— introducidos por los gobiernos locales.</p> <p>4.4 Reforzar las facultades para eliminar o impugnar leyes nacionales o subnacionales que introduzcan barreras a la competencia.</p> <p>4.5 Crear en el Indecopi una unidad especializada en abogacía de competencia y otorgarle facultades para ejecutar iniciativas de oficio.</p>

5. Eliminar y prevenir barreras burocráticas a la competencia	<p>5.1 Revisar la priorización del trabajo de oficio para enfocarse en la respuesta y recuperación de la COVID-19.</p> <p>5.2 Introducir enmiendas al Decreto Legislativo 1256 para eliminar las barreras que afectan las políticas nacionales de respuesta y recuperación de la COVID-19, mediante un procedimiento simplificado para sancionar a los organismos públicos o funcionarios que introduzcan o exijan el cumplimiento de barreras burocráticas.</p> <p>5.3 Desarrollar metodologías para aplicar criterios de competencia a la evaluación de barreras burocráticas.</p>	5.4 Emprender una revisión integral para identificar y eliminar barreras basadas en criterios de competencia.
---	--	---

15

MODERNIZAR EL SECTOR
ELÉCTRICO PARA HACERLO
MÁS EFICIENTE Y RESILIENTE



MODERNIZAR EL SECTOR ELÉCTRICO PARA HACERLO MÁS EFICIENTE Y RESILIENTE

Durante la década de 1990, el Perú fue pionero en las reformas eléctricas gracias a la creación de un modelo de mercado eléctrico basado en criterios de competitividad y respaldado por instituciones robustas. En el 2006, se inició una reforma de segunda generación para asegurar el suministro continuo del servicio. En la última década, se han evidenciado importantes ineficiencias que atentan contra la competitividad del sector, por lo que es necesaria una reforma regulatoria de tercera generación que lo prepare para un futuro resiliente. Las recomendaciones de esta sección se centran en la implementación de una tercera generación de reformas enfocadas en corregir deficiencias, recuperar la competitividad y modernizar el mercado eléctrico.

INTRODUCCIÓN

Durante la década de 1990, el Perú fue pionero en las reformas eléctricas, pues creó un modelo de mercado eléctrico según criterios de competitividad y respaldado por instituciones robustas. Entre los años 1992 y 2020,⁷⁷ esta reforma atrajo inversiones por alrededor de 27 billones de dólares para el desarrollo de infraestructura. El país se embarcó en un drástico proceso de estabilización y reforma estructural, incluido un amplio programa de privatización de empresas estatales que resultó en la transferencia a propiedad privada de alrededor del 70% de la capacidad de generación, prácticamente el 100% de la capacidad de transmisión y cerca del 45% del mercado de distribución. Las inversiones en generación, transmisión y distribución de energía eléctrica crecieron año tras año, y alcanzaron un pico en 1999, al cual siguió una fuerte caída que se prolongó hasta el 2003.

En el 2006, se inició una reforma de segunda generación para garantizar la continuidad en el suministro del servicio. El bajo margen de reserva de generación se vio agravado por una prolongada sequía entre el 2003 y el 2004. Por ende, era fundamental mitigar el riesgo de cortes del servicio eléctrico. La reforma incluyó varias medidas: (i) el establecimiento de subastas de energía para asegurar el suministro en el corto y largo plazo; (ii) la implementación de un proceso de planificación de transmisión y contratos

77. Declaraciones del viceministro de Electricidad en el lanzamiento del estudio del marco conceptual para la reforma eléctrica en la Comisión Multisectorial para la Reforma del Subsector Electricidad (CRSE), realizado el 16 de diciembre del 2020.

de concesión para ejecutar los proyectos de transmisión; (iii) reformas a la gobernanza del operador del mercado —el Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES-Sinac)—, para representar también la distribución y a los grandes consumidores; y (iv) la implementación de subastas de energía renovable para lograr una meta del 5% de la demanda nacional de energía eléctrica, la cual se alcanzó en el 2008.

Durante la última década, se detectaron importantes ineficiencias perjudiciales para la competitividad del sector. Por ende, es necesario implementar una reforma regulatoria de tercera generación orientada a preparar al sector eléctrico para un futuro resiliente. En los últimos años, las reformas promovidas por el mercado y por las políticas públicas aplicadas desde el 2010 han impulsado una agresiva expansión de la capacidad de generación, lo que ha elevado el margen de reserva a un porcentaje superior al 75%. Esto se ha traducido en un incremento en el costo de generación y ha afectado la eficiencia, pues dicho superávit de capacidad eléctrica tiene garantía de retornos y alto costo de producción con distintos impactos en la competitividad. La regulación debe crear las condiciones para recuperar la eficiencia y competitividad del sector eléctrico y, también, para su modernización, que es posible lograr incorporando avances tecnológicos como la descentralización, la digitalización y la descarbonización. Además, la matriz del sector debe ser resiliente para enfrentar los retos que representa el cambio climático y trabajar en su diversificación por medio de una mayor participación de energías renovables.

Las ineficiencias también afectan la prestación del servicio, cuya calidad varía significativamente entre las empresas de distribución estatales y privadas. La atención de las primeras —que se enfoca en las zonas fuera de Lima e Ica— es considerablemente inferior que la de las segundas. En consecuencia, la población más vulnerable recibe el servicio eléctrico más deficiente, lo que agudiza las brechas en materia de acceso a la electricidad tanto en las zonas rurales como en las urbano-marginales.

PRINCIPALES DESAFÍOS

LIMITACIONES PARA RECUPERAR LA EFICIENCIA Y COMPETITIVIDAD DEL MERCADO ELÉCTRICO

La agresiva política de expansión de la capacidad de generación y la disminución de la demanda esperada han ocasionado un superávit importante que se ha traducido en el incremento de costos. La promoción estatal de nuevas inversiones en generación hidroeléctrica y reserva fría, al igual que las subastas de suministro de generación, han llevado a una sobrecapacidad de generación instalada. Para fines del 2016, el margen de reserva estaba cercano al 75% y, para fines del 2019, al 64%. En la práctica internacional, los niveles de reserva de los sistemas hidroeléctricos similares al peruano alcanzan porcentajes que oscilan entre el 25% y el 30%. Por ejemplo, durante el período 2009-2015, se realizaron 14 subastas de suministro de generación de largo plazo para las distribuidoras y, durante el período 2010-2016, 4 subastas de energías renovables.

Existe una diferencia importante entre los precios que pagan los usuarios regulados y los usuarios libres.

Las estadísticas comerciales del 2019 indican que los usuarios residenciales —regulados— han pagado, en promedio, 60% más por los costos de generación y transmisión —aparte de los costos de distribución eléctrica— que los grandes usuarios del mercado mayorista —de libre contratación—. Para el mercado mayorista el costo marginal promedio anual del 2018 fue de US\$10,76/MWh; y el del 2019, de US\$8,91/MWh, con un mínimo de US\$5,27/MWh para marzo del mismo año. Mientras tanto, el costo promedio anual de largo plazo —mercado regulado— fue de US\$ 45/MWh en el 2019,⁷⁷ un monto casi cinco veces mayor que el precio marginal de corto plazo, contratado generalmente por los usuarios libres. El desacople entre los precios de corto y largo plazo también ha ocasionado distorsiones en las señales de inversión en generación.

El Perú ha perdido competitividad durante la última década, y los precios que pagan los consumidores se han incrementado de forma progresiva, sobre todo en relación con los países pares. Comparando la tendencia de los precios de electricidad en socios comerciales cercanos como Chile y Colombia, se observa que en el Perú han aumentado progresivamente los precios para los consumidores, mientras que en los países pares se ha producido una reducción. Entre el 2010 y el 2019, los consumidores residenciales pasaron de 12,48 a 16,3 centavos de US\$/kWh, es decir, experimentaron un aumento del 36%; los consumidores comerciales pasaron de 7,89 a 12,20 centavos de US\$/kWh, un alza del 55%; y los consumidores industriales, de 6,29 a 9,41 centavos de US\$/kWh, un incremento del 50%. En consecuencia, el precio promedio en el Perú ha pasado de 83,3 US\$/MWh en el 2010 a 123,00 US\$/MWh en el 2019 —47,6% de incremento—, situación paradójica si se tienen en cuenta los recursos energéticos nativos disponibles y la reducción en costos de las tecnologías. Para el mismo período, Colombia experimentó una reducción del 15% para los consumidores residenciales, del 16,5% para los consumidores comerciales y del 30,6% para los consumidores industriales. En el caso de Chile, la reducción fue del 23%, 24% y 27,7%, respectivamente. En la actualidad, el Perú muestra la segunda tarifa eléctrica más alta de Sudamérica, superada solamente por la de Uruguay.

LIMITANTES PARA UNA MATRIZ ENERGÉTICA RESILIENTE

Las dos principales fuentes energéticas del sector eléctrico, la hidroelectricidad y el gas natural, cuentan con alta disponibilidad de recursos; sin embargo, enfrentan una difícil coyuntura para continuar su desarrollo. La producción de electricidad en el 2019 se generó con 54,0% de aporte hidroeléctrico convencional, 38,0% de generación térmica de gas natural y 8,5% de fuentes de recursos de energía renovable. Si bien el país cuenta con un gran potencial de desarrollo hidroeléctrico,⁷⁸ existen importantes restricciones en materia ambiental y social, además del costo creciente y el largo tiempo de maduración.

77. La Ley 28832 cambió la regulación de la tarifa en barra —que pagan los usuarios regulados— al reemplazar su mecanismo de “balance” de los costos del mercado de corto plazo y los precios del mercado libre por otro esquema que, fundamentalmente, traslada los precios ponderados de las subastas de suministro a la tarifa en barra. De esta forma, “desacopla” tres elementos sustanciales de la competencia en la generación: el costo marginal de corto plazo, el precio del mercado libre de los grandes clientes y el costo de desarrollo de largo plazo de la generación.

78. Se estima que el potencial hidroeléctrico es de unos 70 GW, que podrían producir 400 000 gigavatios/hora (GWh) por año, lo que equivale a 10 veces los niveles de consumo del 2015.

Todo ello le resta atractivo económico y financiero, fundamentalmente por nuevos proyectos ubicados en la cuenca atlántica —la Amazonía—. Asimismo, la variación en la hidrología —generada por los cambios en la intensidad y duración de la sequía— afecta su productividad, lo que amerita cambios en la política que reorienten el desarrollo hacia centrales de menor capacidad. Por otra parte, si bien el gas natural se ha convertido en un combustible energético imprescindible para la generación eléctrica, para su expansión se presentan importantes desafíos en infraestructura, como redes de ductos en ciudades y gaseoductos para abastecer algunas zonas del país, lo que requiere inversiones de gran envergadura —como el gaseoducto del sur—, cuyos retornos causan incertidumbre dada la magnitud de la demanda local.⁷⁹

Un gran desafío del sector eléctrico es el desarrollo de una matriz resiliente mediante una política energética decididamente orientada hacia un sector eléctrico renovable, que permita descarbonizar otros rubros de la economía. La incorporación de renovables traería ganancias en resiliencia y energía limpia para los períodos de escasez o de cambios de patrones hidrológicos de la generación hidroeléctrica convencional. Por otra parte, la demanda energética de los principales sectores productivos aún se basa en energías secundarias no renovables. De este grupo, el 76% corresponde a diésel, gas natural, gasolinas, gas licuado de petróleo (GLP) y electricidad —producida por hidroeléctricas, fuentes renovables no convencionales y gas natural—, mientras que el 24% restante proviene de leña y otros combustibles. El *benchmark* para valorar el cambio de la matriz muestra que, en el 2010, la composición fue de 66% y 34%, respectivamente; es decir, se redujo el consumo de leña al reemplazarse por GLP. Empero, aún se requieren algunos cambios para alcanzar una matriz energética renovable. El Perú se enfrenta, entonces, al reto de la transición energética de los sectores productivos —primordialmente el transporte y la industria— y, posiblemente, a una reorientación de los recursos en el sector eléctrico.

LAS INEFICIENCIAS EN LA GESTIÓN DE LAS EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN DEL ESTADO HAN GENERADO BRECHAS DE COBERTURA Y ELECTRIFICACIÓN

La disparidad geográfica en la provisión de servicios básicos se acentúa debido a las diferencias en la calidad del servicio ofrecido por las empresas privadas y las estatales. Las quejas por fallas en el servicio eléctrico prestado por las empresas de distribución eléctrica administradas por el Fonafe son constantes y han ido en aumento durante los últimos años: de 318 en el 2013 a 1170 en el 2018. Las empresas de distribución estatal —que atienden al 62% de los usuarios finales del país— presentan al menos 2,5 veces más interrupciones en el servicio que las empresas privadas, las cuales atienden a Lima Metropolitana y las zonas aledañas a la capital.⁸⁰

79. Para el 2019, el país contaba con 10,5 billones de pies cúbicos de reservas probadas de gas natural (GN), suficientes para 35 años si se usaran solo para consumo interno, y para 20 años si parte de ello se exportara como gas natural licuado (GNL).

80. Según el índice de frecuencia promedio de las interrupciones del servicio por usuarios del sistema eléctrico (Saifi por sus siglas en inglés) de empresas de distribución de Fonafe, 2019.

Por lo menos el 50% de los sistemas eléctricos de distribución de 7 de las 10 empresas públicas muestran indicadores que exceden la tolerancia de la norma de calidad, lo que se manifiesta en la frecuencia y la duración de las interrupciones del servicio eléctrico. Es importante recalcar que estas empresas —que brindan gran parte del servicio eléctrico a los usuarios finales del país— suministran el 43% del consumo del mercado regulado, y operan en una extensa área geográfica con viviendas de clase media y baja, así como de zonas rurales, con consumos eléctricos relativamente reducidos. Por lo tanto, para disminuir las desigualdades regionales y cerrar las brechas de infraestructura que aquejan al país, es importante atender estas diferencias en la provisión del servicio eléctrico.

Al no estar habilitadas para trabajar con presupuestos de mediano plazo, las empresas estatales no pueden llevar a cabo inversiones intensivas en capital, fundamentales para el negocio eléctrico de la distribución. Las empresas eléctricas suelen requerir financiamiento por adelantado para costear muchas de sus inversiones, bien sea en subtransmisión o distribución. Para ello, toman préstamos que se repagan en el mediano o largo plazo mediante la tarifa establecida. Sin embargo, las empresas de distribución del Estado no pueden tomar préstamos por plazos mayores de 12 meses; entonces, para obtener el financiamiento deben emprender un proceso complejo que requiere la aprobación del Fonafe y del MEF. Esto genera un incentivo perverso de subinversión en los planes de subtransmisión —las inversiones más costosas del segmento de distribución— de las empresas de distribución eléctrica del Estado, lo que, a su vez, trae como consecuencia la sobrecarga del sistema eléctrico. Todo ello afecta la calidad y continuidad del servicio, y pone obstáculos para la atención de la demanda nueva o potencial, sea industrial, comercial o residencial.

Además, las empresas estatales de distribución eléctrica presentan una serie de deficiencias en materia de gestión. Entre las principales carencias podemos señalar (i) una gobernanza institucional subóptima, por debajo del nivel de las empresas privadas locales y de los estándares internacionales para este tipo de empresas; (ii) una limitada capacidad de gestión empresarial, en particular, en asuntos de planeamiento, ingeniería, contratación y gestión de proyectos; (iii) una limitada capacidad de gestión financiera y de inversiones —debido a restricciones gubernamentales a endeudamiento de largo plazo—, y una muy restringida generación interna de recursos —a causa de políticas de retención de excedentes tarifarios—; (iv) una política de propiedad restrictiva, caracterizada por barreras a la privatización, a la ampliación de accionariado o a la gestión privada; y (v) la uniformidad en el marco regulatorio y de supervisión para las empresas públicas y privadas, pese a las notables diferencias en su gestión empresarial.

Las deficiencias en la gestión de estas empresas afectan los planes de electrificación y cobertura eléctrica nacional. Asimismo, la población más vulnerable recibe un servicio eléctrico de baja calidad. A pesar de que durante los últimos 20 años se ha incrementado constantemente la cobertura, un 4,3% de la población aún no cuenta con servicio de electricidad. Unos 210 000 habitantes de las áreas urbanas —radicados en zonas periféricas— carecen de electricidad, y un 17,8% de la población ubicada en las zonas rurales tampoco tiene acceso a este servicio. La efectividad de los planes de electrificación y cobertura del Gobierno depende de las empresas del Estado, al ser estas entidades las encargadas de la operación y administración de los proyectos de electrificación.

OPCIONES DE POLÍTICA

Hemos preparado una serie de recomendaciones de política orientadas a ayudar al país a superar los desafíos descritos y trabajar por un sector eléctrico eficiente, competente y preparado para un futuro resiliente.

IMPLEMENTAR UNA TERCERA GENERACIÓN DE REFORMAS ENFOCADAS EN CORREGIR DEFICIENCIAS, RECUPERAR LA COMPETITIVIDAD Y MODERNIZAR EL MERCADO ELÉCTRICO

Es necesario que el modelo regulatorio en la generación eléctrica retome —a la brevedad posible— los principios de competencia, y que se corrijan las distorsiones de precios y tarifas existentes. La evidencia del mercado eléctrico peruano muestra que se deben enmendar las decisiones que se tomaron con una expectativa de carácter temporal —como los incentivos o la promoción de tecnologías, el impulso del gas natural como industria, la inflexibilidad en los contratos, entre otros—, pues su mantenimiento es perjudicial para el desarrollo del sector, al generar prácticas negativas para la competencia y la equidad entre los usuarios. Cualquier modificación o corrección temporal, de ser necesaria, debe hacerse sin entorpecer la reforma integral de largo plazo.

Es crucial articular una revisión integral de la regulación del sector eléctrico y consensuar los cambios necesarios para la recuperación de su eficiencia y competitividad, así como para la incorporación de nueva tecnología. Con la problemática identificada en el sector, el Minem y la CRSE deben formular propuestas legislativas y regulatorias orientadas a la transformación y modernización del sector eléctrico peruano, en el marco de los cuatro temas principales identificados: (i) el fortalecimiento del marco institucional; (ii) la transformación del mercado mayorista, con el propósito de establecer el modelo más conveniente para el mercado eléctrico nacional; (iii) la innovación en la distribución y la comercialización minorista; y (iv) una mejor gestión de la transmisión y de las interconexiones con países vecinos.

El sector eléctrico necesita una política de mediano y largo plazo que reoriente el uso eficiente de tres fuentes energéticas nativas: (i) hidroelectricidad, (ii) gas natural y (iii) energías renovables. (i) En materia de hidroelectricidad, se requiere un desarrollo hacia centrales medianas y pequeñas (< 50 MW), de impacto socioambiental relativamente menor y de más fácil implementación. (ii) En lo referente al gas natural, es necesario un crecimiento económicamente viable, por etapas y ajustado a la demanda local. Y (iii), en cuanto a las energías renovables, estas ameritan un desarrollo eficiente de las fuentes renovables, principalmente la solar y eólica, y complementariamente la geotérmica. De esta manera, será posible esperar que, para el 2030, contemos con una producción de electricidad más diversificada, de poco más de 70 000 GWh. De dicha proyección, un 44% sería hidroeléctrica convencional; un 31%, gas natural —un aprovechamiento eficiente de la producción actual de Camisea—; y un 25%, renovables —10% solar, 8% de hidroeléctricas menores, 6% de eólicas, y el restante 1% de biocombustibles y geotermia—.

IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA QUE FOMENTE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y MEJORE LA RESILIENCIA DEL SECTOR ELÉCTRICO

Para la transición energética y descarbonización del país, resulta clave invertir más en energías renovables con tecnologías maduras, competitivas y adecuadas al entorno local. Una transición energética con energías renovables podrá otorgarle al país seguridad energética y hacerlo resiliente frente al impacto del cambio climático. Esto puede complementar la generación hidroeléctrica y térmica de gas natural de la que el Perú dispone actualmente. Nuestro país cuenta con el potencial necesario para este proceso y el costo de las tecnologías involucradas es cada vez más competitivo.⁸¹ Si la política energética apuntara a una mayor participación de estos recursos —de manera similar a Argentina, Chile o Colombia—, se requeriría acompañarla con la flexibilidad que pueden otorgar el gas natural y las fuentes hidroeléctricas convencionales existentes en el país. El Perú se ha comprometido a lograr 15% de energía renovable —sobre todo solar y eólica— para el 2030; para alcanzar este objetivo, es importante desarrollar una planificación estratégica para el mediano y largo plazo.⁸² La política energética requiere con urgencia que se redefinan estrategias y se tomen decisiones claves sobre el abastecimiento energético para los diferentes sectores productivos. En este marco, se debe prescindir de subsidios por el lado de la oferta y optar por proyectos que conlleven, efectivamente, a la transición y la mejora de la matriz energética.

81. El Perú goza de importantes fuentes de recursos energéticos renovables: la irradiación solar diaria supera los 5,5 kilovatios hora por metro cuadrado (kWh/m²) en la mayoría de las zonas costeras. Asimismo, es mayor de 7 kWh/m² en la costa sur. Esto ubica al país en los niveles de irradiación solar más altos del mundo. Por otra parte, el potencial eólico nacional estimado es de 22,5 GW.

82. Al respecto, puede consultarse el documento *Asistencia técnica para el análisis del impacto del incremento de la parte de generación renovable no convencional en el sistema eléctrico interconectado peruano al 2030*, consultoría realizada para el Minem en coordinación estrecha con el COES y financiada con recursos del Banco Mundial, disponible en: <https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Integration%20Peru%20-%20Informe%202030%20Rev6.pdf>

MEJORAR LA GESTIÓN Y LA PROVISIÓN DEL SERVICIO ELÉCTRICO DE LAS EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN DEL ESTADO

La mejora de la gestión de las empresas públicas de distribución requiere un análisis integral completo, que reoriente la visión empresarial y administrativa del Estado, así como de las metas sectoriales de corto y largo plazo. Este análisis debe fundarse en la premisa de que el suministro de electricidad es un servicio público esencial. En el corto plazo, se requiere (i) superar los problemas urgentes que provienen de un servicio deficiente, cuya mala calidad es percibida por los usuarios, quienes realizan constantes reclamos. (ii) Completar las inversiones necesarias, principalmente, debido a los retrasos al ejecutar los planes de inversión en transmisión y distribución, fundamentales para mejorar la calidad y la expansión del servicio. (iii) Por último, es preciso implementar una gestión financiera, para que las empresas de distribución del Estado estén en condiciones de realizar las inversiones en materia de transmisión aprobadas en sus planes; de este modo, podrán mitigar el riesgo de fallas que afectan la calidad de servicio. En cuanto al largo plazo, se debe analizar exhaustivamente la posibilidad de continuar con la administración pública o vehiculizar la participación privada, bien sea en la propiedad —tanto un accionariado difundido como la transferencia directa—, en la gestión, en la operación o en la expansión de los sistemas.

Además, se requiere incorporar en la distribución eléctrica las tecnologías de digitalización para optimizar, fortalecer y brindar resiliencia a la operatividad de las empresas públicas de distribución. Para ello, se recomienda masificar el sistema de prepago de electricidad e implementar sistemas de medición inteligente, que permitan a las distribuidoras mejorar su eficiencia operativa e incrementar su resiliencia en casos de pandemia o de desastres naturales.

Para cerrar la brecha de acceso a electricidad y llegar a las viviendas geográficamente más alejadas, se requiere un mayor esfuerzo de implementación física y de recursos financieros. Aún queda bastante camino por recorrer para ampliar la cobertura en las zonas remotas o aisladas que no pueden interconectarse económicamente a los sistemas de distribución existentes. Si se avanza a un ritmo de 1,4% de promedio anual de crecimiento en electrificación —como ha pasado en los últimos ocho años—, para el 2025 se podrá llegar a casi el 90% del índice de electrificación rural. El 10% restante de la electrificación rural podría alcanzarse mediante instalaciones individuales fotovoltaicas complementarias, lo que permitiría alcanzar la meta del 100% para el 2025.

Es primordial establecer un plan para incorporar a las aproximadamente 46 000 viviendas sin servicio eléctrico en las zonas marginales de las ciudades. El 50% de estas viviendas se ubica dentro de las concesiones de servicio eléctrico de las empresas privadas de distribución —la gran mayoría establecidas en la ciudad de Lima—. El otro 50% pertenece a concesiones servidas por empresas públicas a lo largo de todo el territorio nacional. La electrificación de estas viviendas debería incorporarse en los planes de inversión de estas empresas, en aras de brindar una solución efectiva a este problema.

Consideraremos que la priorización de estas políticas —entre otras acciones— le permitirá al país consolidar un sector eléctrico eficiente, competente y preparado para un futuro de resiliencia al que puedan tener acceso todos los peruanos, independientemente de su ubicación geográfica o su situación socioeconómica.



REFERENCIAS



- Agencia Andina (2020a). *Minedu: universidades públicas de regiones tendrán más vacantes en el 2021*. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-minedu-universidades-publicas-regiones-tendran-mas-vacantes-el-2021-812684.aspx>
- Agencia Andina (2020b). *Estado de emergencia: con historietas promoverán prevención de violencia de género*. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-estado-emergencia-historietas-promoveran-prevencion-violencia-genero-798355.aspx>
- Agencia Andina (2020c). *Indecopi logró que 70 entidades públicas eliminen 6147 barreras burocráticas*. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-indecopi-logro-70-entidades-publicas-eliminen-6147-barreras-burocraticas-783165.aspx>
- Aidesep (2019). Carta notarial *Solicito consulta previa del Decreto Supremo 009-2019-MC y exijo aplicación de la Ley 29786 y del Convenio 169 OIT*. Recuperado de <http://www.aidesep.org.pe/sites/default/files/media/documento/Carta%20ConsultaPrevia%20%281%29.pdf>
- Banco Mundial (2021a). *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276>
- Banco Mundial (2021b). *World Development Indicators*. Recuperado de <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>
- Banco Mundial (2020a). *Indicadores de desarrollo mundial*. Washington, D. C.: BM.
- Banco Mundial (2020b). *Human Capital Index-Peru*. Recuperado de https://databank.worldbank.org/data/download/hci/HCI_2pager_PER.pdf?cid=GGH_e_hcpexternal_en_ext
- Banco Mundial (2020c). *El impacto de la COVID-19 en el Perú: resultados de encuestas telefónicas de mayo, junio y julio 2020*.
- Banco Mundial (2020d). *Preselección de mercados idóneos y prioritarios para un análisis de competencia en el Perú*. Documento no publicado.
- Banco Mundial (2019a). *Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú*. Lima: BM.
- Banco Mundial (2019b). *Cálculos del índice de capital humano subnacional*. Lima: BM.
- Banco Mundial (2019c). *Perú Essalud: Análisis de la sostenibilidad financiera de Essalud*. Lima: BM.
- Banco Mundial (2019d). *Perú Essalud: Generación y análisis de grupos relacionados por diagnóstico (GRD) en hospitales seleccionados de Essalud*. Lima: BM.
- Banco Mundial (2019e). *Perú Essalud: modelo de negocio y escenarios de la Unidad de Gestión de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud en el contexto del DS-010-2016-Susalud*. Lima: BM.
- Banco Mundial (2019f). *Diez mensajes sobre la violencia contra las mujeres en el Perú*. Lima: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2018a). *Descentralización fiscal en el Perú*. Lima: BM.
- Banco Mundial (2018b). *Documento de evaluación de Proyecto de Préstamo Modernización de los Servicios de Agua y Saneamiento en el Perú*. Lima: BM.
- Banco Mundial (2017a). *Peru Public Expenditure Review*. Recuperado de <http://documents1.worldbank.org/curated/en/827521524133820847/pdf/ACS22743-ENGLISH-PUBLIC-ADD-ABSTRACT-Peru-PER-2018-final-eng.pdf>
- Banco Mundial (2017b). *Informe Non-Lending Technical Assistance (NLTA) Peru Support to the Water Sector Modernization Program*. Lima: BM.
- Banco Mundial (2017c). *Marco de la alianza con el Perú 2017-2021*. Banco Mundial. Lima: BM.
- Banco Mundial (2017d). *The Global Findex Database*. Recuperado de <https://globalfindex.worldbank.org/#GF-ReportChapters>
- Banco Mundial (2016a). *Diagnóstico sistemático de país*. Lima: BM.
- Banco Mundial (2016b). *Financiamiento de la salud en el Perú: análisis de la situación actual y desafíos de política al 2021*. Washington, D. C.: BM.
- Banco Mundial (2016c). *Hacia un sistema integrado de ciudades*. Lima: BM.
- Banco Mundial (2016d). *Propuesta de política para el tratamiento de aguas residuales en el sector urbano de Perú*. Lima: BM.
- Banco Mundial (2016e). *Asistencia técnica al MEF: mejora del mercado de APPs, Etapa I: Revisión ExPost de Proyectos APP*. Lima: BM.
- Banco Mundial (2015a). *Peru Building on Success: Boosting Productivity for Faster Growth*. Washington D. C.: BM
- Banco Mundial (2015b). *Background note: Peru Tackling regulatory barriers to competition and local economy development*. Documento no publicado.
- Banco Mundial (2014). *Peru Competition and Efficiency in Payment Systems and Services*.
- Banerjee, A. y Duflo, E. (2014). *The Review of Economic Studies*, Volume 81, Issue 2, April, pp. 572-607.
- Barco, D., Chávez, P. y Olivas, K. (2021). *Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización*. Recuperado de https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/3_dp_descentralizacion.pdf
- BID (2015). *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, D. C.: BID.
- Blanco, F., Martínez-Vásquez, J. y Porras, J. (2017). *Perú: hacia la creación de un sistema de descentralización más eficiente y equitativo*. Banco Mundial. Recuperado de <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/704211568318814261/peru-building-a-more-efficient-and-equitable-fiscal-descentralization-system>
- Bobba, M., Ederer, T., León-Ciliotta, G., Nelson, C. y Nieddu, M. (2021). *Teacher Compensation and Structural Inequality: Evidence from Centralized Teacher School Choice in Peru*. Working Paper. Recuperado de <https://christopherneilson.github.io/work/teacherSchoolChoice.html>
- Bracco, J., Galeano, L., Juarros, P., Riera-Crichton, D. y Vuletin, G. (2020). *Social Transfer Multipliers on Steroids: We Are Not in Kansas Anymore*. Manuscrito no publicado. Washington, D. C.: The World Bank.
- Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (2019). *Informe sobre el presupuesto asignado al Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 (PNCVG), Plan de Igualdad de Género 2012-2017 (Planig) y Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 (PNSC)*. Recuperado de https://www.demus.org.pe/wp-content/uploads/2019/04/INFORME-ANALITICO-SOBRE-PRESUPUESTO-PLANES-NACIONALES_2019.pdf
- Comisión Europea (2016). *La protección de datos en la UE*. Recuperado de https://ec.europa.eu/info/law-topic/data-protection/data-protection-eu_es
- Conway, P., Janod, V. y Nicoletti, G. (2005). *Product Market Regulation in OECD Countries 1998 to 2003*. Recuperado de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/783417550348.pdf?expires=1624024536&id=id&accname=guest&checksum=1DD8AC30868C2C5C-8325CEAD6B017013>
- Defensoría del Pueblo (2018). *Informe 179, Centros Emergencia Mujer*. Serie Informe Defensorial, noviembre. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/Informe-Defensorial-N%20C2%BA-179-Centros-Emergencia-Mujer-supervisionC3%83n-a-nivel-nacional-2018.pdf>
- Equal Access International (2018). *Las normas sociales y el riesgo de las mujeres de violencia de pareja en Nepal*. Recuperado de <https://www.equalaccess.org/es/resources/social-norms-and-womens-risk-of-intimate-partner-violence-in-nepal/>
- Escueta, M., Quan, V., Nickow, A. y Oreopoulos, P. (2017). *Education Technology: An Evidence-based Review*. NBER Working Paper. Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w23744>
- Espinoza, Á. y Fort, R. (2020). *La expansión urbana en el Perú 2001-2018*. Lima: GRADE. Fundación Thomson Reuters y YouGov.
- Fatás, A. y Summers H. L. (2018). *The permanent effects of fiscal consolidations*. *Journal of International Economics* 112(C), 238-250.
- Ferreyra, M., Dinarte, L., Urzúa, S. y Bassi, M. (2021). *Realizing the Promise. Short-Cycle Higher Education Programs in Latin America and the Caribbean*. World Bank.
- FMI (2021). *Peru, Staff Report for the 2021 Article IV Consultation*. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/03/24/Peru-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-50305>
- FMI (2020a). *El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un acuerdo de líneas de crédito flexible (LCF) de dos años por US\$ 11 000 millones para Perú*. IMF Country Report 20/181, mayo.
- FMI (2020b). *IMF Fiscal Monitor*, octubre. Recuperado de <https://www.imf.org/es/Publications/IMF/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>
- Gentilini, U. (2015). *Entering the City: Emerging Evidence and Practices with Safety Nets in Urban Areas*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22482>
- Grupo de Trabajo Multisectorial del Programa Presupuestal orientado a Resultados para la Reducción de la Violencia contra la Mujer (2019). *Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer*. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/anexos/anexo_RS024_2019EF.pdf
- Hallegatte, S., Rentschler, J. y Rozenberg, J. (2019). *Lifelines. Tomando acción hacia una infraestructura más resiliente*. Washington D. C.: Banco Mundial.



- IHME (2020). *Estudio de la carga de enfermedad global*. Seattle, BM: University of Washington.
- INEI (2020a). *Informe técnico Perú: estimación de la vulnerabilidad económica a la pobreza monetaria*. Lima: INEI.
- INEI (2020b). *Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2004-2019*. Recuperado de <http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/>
- INEI (2020c). *Estadísticas de las tecnologías de la información en los hogares*. Informe técnico 2. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_tics.pdf
- INEI (2020d). *Violencia familiar en el Perú: mitos y realidades*. Recuperado de <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/violencia-familiar-mitos-realidades.pdf>
- INEI (2018). *Registro Nacional de Municipalidades*. Lima: INEI.
- INEI (2017). *Enaho 2016*. Lima: INEI.
- INEI (2013). *Evolución de la matrícula escolar*. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1150/cap01.pdf
- Infrastructure UK (2011). *Marco institucional, operacional, asociativo y político/regulatorio del Perú: diagnóstico, retos y recomendaciones*. Lima: Proinversión.
- IPSOS (2019). *Ánalisis comparativo de precios de los medicamentos en el Perú y América Latina*. Lima: IPSOS.
- JGP Consultoría Perú SAC (2014). *Informe principal del estudio de factibilidad del proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú. Tercera Etapa-PTRT3*. Lima.
- Joan Obradors, David de Antonio (2016). *Eliminación de barreras para la expansión de la banda ancha móvil a nivel subnacional*. Recuperado de <https://www.itu.int/en/ITU-T/Workshops-and-Seminars/gsw/201609/Documents/Presentations/8-September-2016/Pres-S1-2-JoanObradors.pdf>
- Johns Hopkins University (2020). *Coronavirus Resource Center*.
- Lavado, P. (2020). *Estimación del impacto de la pandemia de la COVID-19 en la tasa de deserción escolar*. Asistencia Técnica del Banco Mundial. Lima: BM.
- Lavado, P. y Yamada, G. (2021) *Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad*. Recuperado de https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/15_dp_empleo.pdf
- Lima Cómo Vamos (2019). *Lima y Callao según sus ciudadanos. Décimo informe urbano de percepción sobre calidad de vida en la ciudad*. Lima: Lima Cómo Vamos.
- Loayza, N. y Wada, T. (2010). *Informal Labor: Basic Measures and Determinants*. World Bank, Washington, D. C. Unpublished.
- McKinsey & Company (2013). *Identificando oportunidades de eficiencia en los procesos APP. Breve diagnóstico Lean de los procesos APP*. Lima: Proinversión.
- MEF (2021). *Consulta de ejecución del gasto SIAF*. Lima: MEF.
- MEF (2020a). *Plan económico del Perú frente al COVID-19, actualizado al 31 de diciembre de 2020*. Lima: MEF.
- MEF (2020b). *Guía de orientación al ciudadano del presupuesto público 2021*. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-publico-2021/>
- MEF (2019). *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC)*. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/planes/PNIC_2019.pdf
- MEF (2017). *Estrategia de formalización de la economía peruana*. Informe no publicado. Lima: MEF.
- MEF (2015). *Evaluación de diseño y ejecución presupuestal (EDEP)*. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2015_resumen_PNCVFS.pdf
- Midis (2020). *¿En qué se diferencian el tramo 2 del bono familiar universal y el segundo bono familiar universal?* Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/294029-en-que-se-diferencian-el-tramo-2-del-bono-familiar-universal-y-el-segundo-bono-familiar-universal>
- Midis (2012). *Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú*. Recuperado de https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/archivos/2015/documentos/11/midis_politicas_desarrollo.pdf
- MIMP (2020). *Boletín Estadístico Aurora octubre*. Recuperado de <https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-articulos.php?codigo=33>
- MIMP (2017). *Impacto y consecuencias de la violencia contra las mujeres*. Recuperado de <https://www.repositoriopncvfs.pe/wp-content/uploads/2017/12/impacto-y-consecuencias-violencia.pdf>
- MIMP (2016). *Evaluación de la estrategia de prevención, atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en zonas rurales*. Recuperado de <https://www.mimp.gob.pe/contigo/files/resumen-ejecutivo-evaluacion-estrategia-violencia-familiar-sexual-zonas-rurales-2016.pdf>
- MIMP (s. f.). *¿Qué es la Línea 100?* Recuperado de <https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-articulos.php?codigo=13>
- Minam (2016). *El Perú y el cambio climático. Tercera comunicación nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Lima: Minam.
- Minam (2010). *El Perú y el cambio climático. Segunda comunicación nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Lima: Minam.
- Minedu (2020a). *Estadísticas de la calidad educativa*. Recuperado de <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias20002015>
- Minedu (2020b). *Concurso de nombramiento, 2019. Reporte de evaluación en cifras*. Recuperado de <https://evaluaciondocente.pereduca.pe/media/11584140764%25C3%25B3n-en-cifras-Nombramiento-2019.pdf>
- Minedu (2020c). *Comunicado-Licenciamiento para la adecuación de IESP a EESP*. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/superiorpedagogica/comunicado-22-04-2020/>
- Minedu (2019a). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2018*. Recuperado de <http://umc.minedu.gob.pe/resultados-ece-2018/>
- Minedu (2019b). *Evaluaciones nacionales de logros de aprendizaje. Resultados 2019*. Recuperado de <http://umc.minedu.gob.pe/resultadosnacionales2019/>
- Miranda, L. (2020). *Potenciales estrategias pedagógicas para prevenir y mitigar la deserción y/o abandono escolar*. Asistencia técnica del Banco Mundial. Lima: BM.
- MTC (2021). *Impacto del acceso a internet en el crecimiento económico del Perú: un enfoque ARDL*. Recuperado de <dn.www.gob.pe/uploads/document/file/1635730/MTC%3A20Impacto%20del%20internet%20en%20el%20PIB.pdf>
- Nicoletti, G., Scarpetta, S. y Boylaud, O. (2000). *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation*. Recuperado de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/215182844604.pdf?expires=1624024531&id=id&accname=guest&checksum=CA32EBBD0C8A731F4A6908EE22688685>
- OCDE (2018). *OCDE-IDB Peer Reviews of Competition Law and Policy: Peru*. Recuperado de <www.oecd.org/daf/competition/oecd-idb-peer-reviews-of-competition-law-and-policy-peru-2018.htm>
- OEA (2019). *Combatir la violencia en línea contra las mujeres. Un llamado a la protección*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sms/cicte/docs/20191125-ESP-White-Paper-7-VIOLENCE-AGAINST-WOMEN.pdf>
- OMS (2013). *Prevención de la violencia: la evidencia*. Recuperado de https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85671/9789275317488_spa.pdf?sequence=1
- OMS y Unicef (2019). *Water Supply, Sanitation and Hygiene (WASH) in health care facilities: global baseline report*. Recuperado de <https://washdata.org/data>
- OMS y Unicef (2017). *Joint Monitoring Programme (JMP) is the custodian of global data on Water Supply, Sanitation and Hygiene (WASH)*. Recuperado de <https://washdata.org/data>
- ONU (2006). *Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras los hechos*. Estudio del secretario general de Naciones Unidas.
- ONU Mujeres (2019). *Enfoque en la prevención de la violencia*. Recuperado de https://www.un.org/womenwatch/daw/public/VAW_Study/VAW-Spanish.pdf
- ONU Mujeres (2010). *Consecuencias y costos de la violencia contra las mujeres y las niñas*. Recuperado de <https://www.endvawnow.org/es/articles/301-consecuencias-y-costos.html#:~:text=problemas%20sexuales%20y%20reproductivos%20como,de%20abuso%20durante%20el%20embarazo>
- OPS (s. f.) *Atención integral a la violencia doméstica contra la mujer en el sector salud*. Recuperado de <https://www.paho.org/hq/dm/documents/2009/FactSheet4-espanol.pdf>
- Ortega, J. (2019). *¿Por qué las mujeres víctimas de violencia de pareja en el Perú no buscan ayuda? En W. Hernández (Ed.). *Violencias contra las mujeres: la necesidad de un doble plural* (pp. 87-116). Lima: GRADE.*
- PCM (2018) *Agenda digital al Bicentenario*. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/748265/PERU_AgendaDigitalBicentenario_2021.pdf
- PCM (2014). *Planager 2014-2021*. Lima: PCM.
- PCM-Segdi (s. f.). *Política Nacional de Ciberseguridad*. Recuperado de http://www2.congresogob.pe/sicr/cendocibl/con5_uibd.nsf/A36311FB344A1DC70525831600577060/SFILE/Pol%C3%A9tica_Nacional_de_Ciberseguridad_peru.pdf

- PNUD (2020). *La otra pandemia: violencia en el hogar en tiempos de cuarentena*. Recuperado de <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2020/la-otra-pandemia-violencia-en-el-hogar-en-tiempos-de-cuarentena.html>
- PNUD (2019). *El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. Lima: PNUD. Recuperado de <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/el-reto-de-la-igualdad.html>
- PNUD (2017). *Del compromiso a la acción: políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*. Recuperado de https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/womens_empowerment/del-compromiso-a-la-accion-politicas-para-erradicar-la-violenci.html
- PNUD (2013). *Why violence keeps women poor*. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2013/11/04/why-violence-keeps-women-poor-jeni-klugman-and-matthew-morton.html>
- Pronabec (2021). *Expediente técnico Beca Mujeres Pregrado en Ciencia. Convocatoria 2021*. Recuperado de <https://www.pronabec.gob.pe/descargas2020/202003-Expediente%20T%C3%A9cnico%20Beca%20MujeresEnCiencia2021.pdf>
- Salmi, J. (2020). *Learning from the Past, coping with the Present, Readying for the Future: Impact of COVID-19 on Higher Education from an Equity Perspective*. Recuperado de <https://www.luminafoundation.org/wp-content/uploads/2020/11/covid-lessons-for-global-higher-education.pdf>
- Sunass (2019). *Bechmarking regulatorio de las empresas prestadoras (EP) 2019*. Lima: Sunass.
- Tavneet, S. y Jack, W. (2016). The long-run poverty and gender impacts of mobile money. *Science*, Vol. 354, 6317: 1288-1292.
- TV Perú (2020). *Minedu: más de 174 mil estudiantes dejaron la universidad en lo que va del 2020*. Entrevista a Jorge Mori, director de Educación Superior Universitaria de Minedu. Recuperado de <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/nacionales/minedu-mas-de-174-mil-estudiantes-dejaron-la-universidad-en-lo-que-va-del-2020>
- UNFPA (2020). *Gender Equality and Addressing Gender-based Violence (GBV) and Coronavirus Disease (COVID-19) Prevention, Protection and Response*. Recuperado de https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/COVID-19_Preparedness_and_Response_-_UNFPA_Interim_Technical_Briefs_Gender_Equality_and_GBV_23_March_2020_.pdf
- UNFPA (2012). *Gestión de programas contra la violencia de género en situaciones de emergencia*. Recuperado de <https://lac.unfpa.org/es/publicaciones/gestion-de-programas-contra-la-violencia-de-g%C3%A9nero-en-situaciones-de-emergencia>
- Vara-Horna, A. A. y López Odar, D. (2017). *Sí, pero no. La aceptación implícita de la violencia contra las mujeres. Un estudio nacional en jóvenes universitarios que demuestra la alta tolerancia hacia la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja*. Lima: GIZ y USMP.
- Vara-Horna, A. et al. (2015). *Los costos de la violencia contra las mujeres en las microempresas formales peruanas. Una estimación de su impacto económico*. Lima: GIZ y USMP.
- WEF (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf
- Willman, A. y Corman, A. (2013). *Sexual and Gender Based Violence. What is the World Bank doing and what have we learned? A strategic review*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16733/832090WP0sexua0Box0382076B00PU-BLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Wölf, A., Wanner, I., Kožík, T. y Nicoletti, G. (2009). *Ten Years of Product Market Reform in OECD. Countries Insights from a Revised PMR Indicator*. Recuperado de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/224255001640.pdf?expires=1624024542&id=id&accname=guest&checksum=C70A65FD75E693028BD3EF52DC6E623E3>
- Yamada, G., Lavado, P. y Oviedo, N. (2015). *Valor de la información en educación superior y efecto de la calidad universitaria en remuneraciones en el Perú*. Documento de trabajo 57. Recuperado de <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/4616>







#RepensarElFuturo del #Perú

Notas de política para transformar al Estado
en un gestor de bienestar y desarrollo



www.bancomundial.org.pe



[/BancoMundialPeru](https://www.facebook.com/BancoMundialPeru)



[@BancoMundialLAC](https://twitter.com/BancoMundialLAC)