



# INFORME DE **COMPETITIVIDAD**

# 2020





# INFORME DE COMPETITIVIDAD

2020





## MIEMBROS ASOCIADOS



Drago Guillermo Kistic Wagner



\*Asociado principal





## CONSEJO DIRECTIVO

Fernando Martín Zavala Lombardi  
*Presidente*

Jorge Luis Ramos Raygada  
*Vice-Presidente*

Elena Aída Conterno Martinelli

Julio César Luque Badenes

Gonzalo Germán Aguirre Arriz

César Oswaldo Sandoval Aguirre

Eric Héctor Rey de Castro Quesada

Martín Antonio Naranjo Landerer

Juan Fernando Correa Malachowski

## EQUIPO

Fernando Zavala Lombardi  
*Presidente*

Marisol Guiulfo Suárez – Durand  
*Gerente general*

Pablo Lavado Padilla\*\*  
*Economista jefe*

Miguel Jaramillo Franco  
*Economista senior*

Araceli Acuña Chávez  
*Abogada senior*

Patricia Pérez Malca  
*Economista senior*

Camilo Carrillo Purín  
*Economista senior*

Iván Portocarrero Reyes\*  
*Economista senior*

Santiago Paz Ojeda  
*Analista*

Rocío Medina Polar  
*Analista*

César Núñez Huamán  
*Analista*

Yien Yi Fhon  
*Jefa de comunicaciones*

Valeria Zolla Beltrán\*\*\*  
*Analista practicante*

\*Hasta junio 2019

\*\* Hasta agosto 2019

\*\*\* Hasta agosto 2019

## PARTICIPANTES DE MESAS DE TRABAJO

Fernando Cáceres Freyre  
*Sistema de Justicia*

Elizabeth Roxana Mac Rae Thays  
*Sistema de Justicia*

Alejandro Santo Morán  
*Sistema de Justicia*

Adrián Simons Pino  
*Sistema de Justicia*

José Tam Pérez  
*Sistema de Justicia*

Ana Lucía Camaiora Iturriaga  
*Eficiencia del Sector Público*

Juan Carlos Cortés Carcelén  
*Eficiencia del Sector Público*

**Jorge Danós Ordóñez**  
*Eficiencia del Sector Público*

**José Escaffi Kahatt**  
*Eficiencia del Sector Público*

**Pierina Pollarolo Giglio**  
*Eficiencia del Sector Público*

**Daniella Raffo Porcari**  
*Eficiencia del Sector Público*

**Alonso Rey Bustamante**  
*Eficiencia del Sector Público*

**Víctor Shiguiyama Kobashigawa**  
*Eficiencia del Sector Público*

**Verónica Sifuentes Sarmiento**  
*Eficiencia del Sector Público*

**Evans Avedaño Tapia**  
*Infraestructura*

**David Dall'orto Cacho**  
*Infraestructura*

**Andrea Guardia Muguruza**  
*Infraestructura*

**Gustavo Morales Valentín**  
*Infraestructura*

**Juan Pacheco Romani**  
*Infraestructura*

**Leonie Roca Voto - Bernales**  
*Infraestructura*

**José Salardi Rodríguez**  
*Infraestructura*

**Fernando Sánchez  
de Lamadrid Poveda**  
*Infraestructura*

**Milton Von Hesse La Serna**  
*Infraestructura*

**Daniel Alfaro Paredes**  
*Capital Humano y Competencias*

**Leticia Malaquío Angona**  
*Capital Humano y Competencias*

**Marilú Martens Cortés**  
*Capital Humano y Competencias*

**Alfredo Rivera Díaz**  
*Capital Humano y Competencias*

**María Teresa Silva Porto Díaz**  
*Capital Humano y Competencias*

**Felipe Valencia Dongo Quintanilla**  
*Capital Humano y Competencias*

**José Luis Escaffi Kahatt**  
*Salud*

**Gabriel Del Castillo Mory**  
*Salud*

**Ángela Flores Salgado**  
*Salud*

**Pedro Grillo Rojas**  
*Salud*

**Flor de María Philipps Cuba**  
*Salud*

**Hernán Ramos Romero**  
*Salud*

**Alfredo Sobrevilla Ricci**  
*Salud*

**Luis Chu Gonzáles**  
*Mercado Laboral*

**Julio Del Valle Montero**  
*Mercado Laboral*

**Cristina Oviedo Alva**  
*Mercado Laboral*

**José Carlos Saavedra Solano**  
*Mercado Laboral*

**Víctor Shiguiyama Kobashigawa**  
*Mercado Laboral*

**Gustavo Yamada Fukusaki**  
*Mercado Laboral*



**Favio León Lecca**  
*Logística*

**Luis Maldonado Ortega**  
*Logística*

**Pablo Mercado Portal**  
*Logística*

**Xavier Montes Essenwanger**  
*Logística*

**Carlos Paz Agurto**  
*Logística*

**Roy Viale Estremadoyro**  
*Logística*

**Javier Calmell Del Solar**  
*Ambiente de Negocios*

**María del Carmen Rivera Pérez**  
*Ambiente de Negocios*

**Leonie Roca Voto – Bernales**  
*Ambiente de Negocios*

**Karina Vargas Terrones**  
*Ambiente de Negocios*

**Rafael Castillo Manrique**  
*Ciencia, Tecnología e Innovación*

**Gustavo Crespi**  
*Ciencia, Tecnología e Innovación*

**Ana Gabriela Sobarzo Arteaga**  
*Ciencia, Tecnología e Innovación*

**Gonzalo Villarán Córdova**  
*Ciencia, Tecnología e Innovación*

**Karen Weinberger Villarán**  
*Ciencia, Tecnología e Innovación*

## **COLABORADORES**

**José Carlos Saavedra Solano**  
*Introducción y Mercado Laboral*

**Pierina Pollarolo Giglio**  
*Eficiencia del Sector Público*

**Juan Carlos Cortés Carcelén**  
*Eficiencia del Sector Público*

**Flor de María Philipps Cuba**  
*Salud*

**Gabriel Del Castillo Mory**  
*Salud*

**Jessica Luna Cárdenas**  
*Logística*

**María del Carmen Rivera Pérez**  
*Ambiente de Negocios*

**Karen Weinberger Villarán**  
*Ciencia, Tecnología e Innovación*

**.Puntoaparte**  
bookvertising

[www.puntoaparte.com.co](http://www.puntoaparte.com.co)

Impreso Gráfica.



[www.compite.pe](http://www.compite.pe)

[Twitter.com/cpcperu](https://twitter.com/cpcperu)

Dirección: Ca. Víctor Maúrtua 135,  
San Isidro

Teléfono: (01) 2074900

# TABLA DE CONTENIDOS

## Introducción

PG 14



## Condiciones habilitantes

PG 26



### 1. Sistema de Justicia

28



### 2. Eficiencia del Sector Público

62



### 3. Infraestructura

112

## Capital humano

PG 152



### 4. Capital humano y competencias

154



### 5. Salud

188

## Mercados PG 242



**6. Mercado  
laboral**  
244



**7. Logística**  
290

## Ecosistema para la innovación PG 328



**8. Ambiente  
de negocios**  
330



**9. Ciencia,  
Tecnología e  
Innovación**  
354

# Presentación

"La institucionalidad es indispensable, ya que permite predictibilidad en las decisiones del Estado a la vez que genera estabilidad y un entorno propicio para el desarrollo económico y social."

## ➤ MÁS Y MEJOR

Han pasado dos años desde el anuncio de la creación del Consejo Privado de Competitividad (CPC) y uno desde la publicación del primer *Informe de Competitividad 2019*. En este período de tiempo hemos sido testigos de constantes cambios en el escenario político y económico de Latinoamérica y, en especial, de nuestro país.

En la presentación del informe anterior afirmamos lo siguiente: "Se hace imperativo remover las barreras que limitan nuestra competitividad para retomar mayores tasas de crecimiento que permitan desarrollarnos de forma sostenible". Hoy esta urgencia no podría estar más vigente. Urge ser más competitivos como país, para así generar mayores tasas de crecimiento y poder otorgar más y mejores oportunidades para los peruanos, en particular para quienes más las necesitan.

El 2019 para el Perú ha estado caracterizado por la incertidumbre política y el estancamiento económico. Por el lado político, la falta de institucionalidad reflejada por los

problemas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En cuanto a lo económico, la sensación de carecer de normas claras que rijan la inversión genera incertidumbre y parálisis en la toma de decisiones del sector público, así como estancamiento de las inversiones en el sector privado.

Como consecuencia, la proyección de la tasa de crecimiento 2019 continúa bajando y se sitúa alrededor del 2,7 %, una de las tasas más bajas en la última década, lejos del crecimiento promedio de 6,1 % anual durante el período 2002 - 2013.

¿Importa esto? Por supuesto que sí. Un bajo crecimiento significa que no se pueden generar suficientes puestos de trabajo para incorporar a las generaciones de jóvenes que ingresan a la fuerza laboral (anteriormente, se incorporaba a 260 mil personas al año al sector formal, lo cual en la actualidad es solo a 80 mil). Significa también menor recaudación de impuestos, lo que retrasa aún más la provisión de servicios públicos de calidad para los ciudadanos. Significa además una menor capacidad de satisfacer las legítimas aspiraciones de la cre-

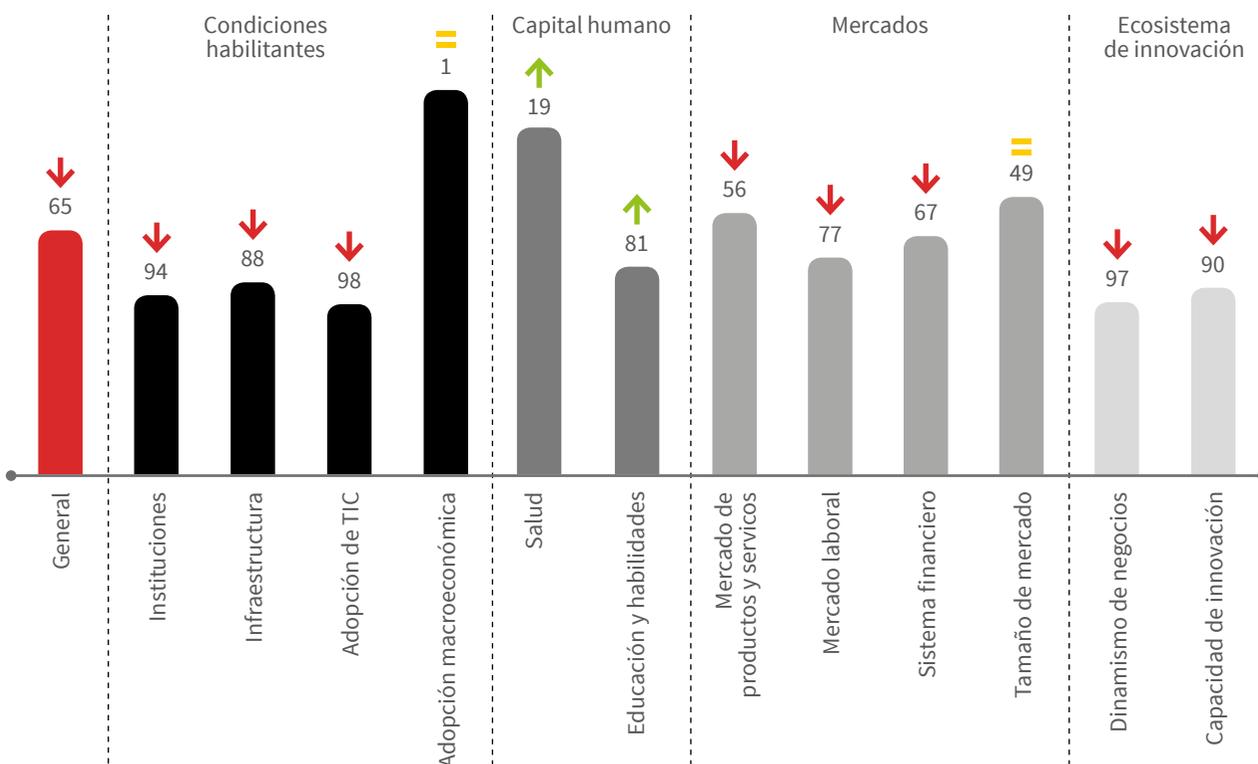
ciente clase media. En suma, significa que no podemos crecer a nuestro nivel potencial y que nos demoraremos aún más en ser un país desarrollado.

Se suma a ello que diversos países de la región han enfrentado y siguen enfrentando complejos procesos. El Perú no es ni puede ser ajeno a esta realidad, la cual debe ser una motivación para trabajar más y mejor para todos los peruanos.

Los pilares que nos permitieron reducir la pobreza de 59 % a 21 % en los últimos 16 años —solidez macroeconómica, apertura comercial y un enfoque de promoción de las inversiones— son insuficientes si queremos volver a la senda de crecimiento que nos permita cruzar el umbral hacia el desarrollo.

Todo lo anterior se ve reflejado en las cifras del último *Índice Global de Competitividad* del Foro Económico Mundial (WEF, en inglés). En la edición del 2019 se evidencia que el Perú ha retrocedido cinco puestos en los últimos dos años, ubicándose en el puesto 65 de un *ranking* de 141 países, y mostrando retrocesos en 8 de los 12 pilares que componen el índice (ver Gráfico 1).

**G1** Gráfico 1. Perú: Ranking en el Índice Global de Competitividad 2019 y los pilares que lo componen (con respecto a un total de 141 países).



Fuente: WEF. Elaboración: CPC.

A pesar de este contexto, una buena noticia es la aprobación del *Plan Nacional de Competitividad y Productividad* (en adelante, el Plan) y del *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC)*. Estos documentos identifican acciones y proyectos concretos para generar condiciones para mejorar la competitividad del país; así como para enfrentar la brecha de infraestructura de S/ 363 mil millones en el largo plazo (49 % del PBI). El CPC contribuyó de manera activa en el proceso, siendo parte de los nueve comités público-privados generados para discutir y proponer medidas de política. Como resultado del trabajo conjunto entre el CPC y el sector público, el 69 % de las propuestas del *Informe de Competitividad 2019* han sido consideradas en el Plan, actas del Consejo Directivo de CNCF y el PNIC, así como en otros espacios del sector público como las Mesas Ejecutivas.

Ahora el CPC, como centro de pensamiento cuyo objetivo es contribuir al aumento de la competitividad del

país a través de la generación de políticas articuladas entre el sector público y privado, presenta el *Informe de Competitividad 2020*. Este documento muestra ese ejercicio de seguimiento y mejora a los siete factores analizados en el *Informe de Competitividad 2019*, e incluye a dos nuevos factores: Salud y Eficiencia del Sector Público, proponiendo medidas de política que permitan mejorar la competitividad. La inclusión de estos nuevos factores responde a la necesidad de garantizar servicios públicos de calidad para el ciudadano. En el caso del factor Salud, resulta impostergable perfeccionar la gestión de los servicios —en un contexto de segmentación y fragmentación del sistema de salud—, para garantizar el acceso y la calidad de los mismos. En el caso del factor Eficiencia del Sector Público, se requiere un esfuerzo para promover la meritocracia que permita mejorar las capacidades del Estado para ejecutar proyectos oportunamente y así proveer servicios públicos de calidad.

Para cada uno de los nueve factores se ha desarrollado un capítulo que contiene indicadores, descripción de la situación actual y sus determinantes, el estado de propuestas del informe del año anterior y las nuevas propuestas del presente informe. Esperamos que este trabajo realizado durante más de siete meses por el equipo del CPC, y retroalimentado con los comentarios de más de 50 profesionales del sector público, privado y la academia, contribuya al impulso que necesita el país para retomar la senda de crecimiento.

En este informe se hace un esfuerzo por incluir propuestas directamente relacionadas con dos temas que merecen especial atención en los momentos que vive el país: la institucionalidad y la generación de empleo digno. La institucionalidad es indispensable, ya que permite predictibilidad en las decisiones del Estado a la vez que genera estabilidad y un entorno propicio para el desarrollo económico y social. Se propone, entre otras cosas, reforzar la creación de un marco normativo de descarga procesal, otorgando mayores facultades a los procuradores públicos en los procesos contencioso-administrativos, y estableciendo más limitaciones al recurso de casación. Por otro lado, la generación de empleo digno es un instrumento fundamental para que los ciudadanos puedan cubrir sus necesidades, así como desarrollar al máximo su potencial. El *Informe de Competitividad 2020* propone enfocarse en la pequeña empresa, mejorando el régimen especial de tal manera de incentivar la contratación formal de jóvenes a través de mejores condiciones vinculadas a la seguridad social (salud y pensiones).

Mención aparte merece el trabajo adicional que realiza el CPC como parte del seguimiento de la gestión pública en nuestro país. En julio de este año lanzamos, en colaboración con el Instituto Peruano de Economía, el Índice Regional de Gestión Pública (IRGP-2019). Dicho índice permite medir el desempeño de 17 indicadores en las 25 regiones del Perú, cumpliendo con un rol de generar información actualizada y transparente para el seguimiento y toma de decisiones de los hacedores de política a nivel regional y local.

Finalmente, deseamos agradecer a IPAE a través de su Presidenta, del Consejo Institucional y de su directorio, quienes por segundo año consecutivo han permitido que este organismo crezca y se fortalezca con miras al futuro. Agradecemos también a los asociados del CPC, quienes contribuyen a la consolidación de este centro de pensamiento. Asimismo, agradezco al equipo de profesionales

que me acompaña en este reto de seguir impulsando medidas que contribuyan a incrementar la productividad y en especial por su dedicación para la publicación del *Informe de Competitividad 2020*.

¿Este esfuerzo es suficiente? No, pero sabemos que estamos en la senda correcta de participar en el reto de generar propuestas innovadoras y plantear estrategias agresivas de mejora de la competitividad del país. Ello permitirá lograr el objetivo en común que todos debemos tener: generar un mejor país para las siguientes generaciones. Necesitamos más y mejor colaboración entre el sector público y privado. Necesitamos más y mejores políticas para fomentar la competitividad. Necesitamos más y mejores oportunidades para todos. Necesitamos todos esforzarnos más y mejor. Más y mejor: ese es el camino que queremos y debemos seguir como país.



**Fernando Zavala**

**Presidente**

**Consejo Privado de Competitividad**



## **Introducción**

**Es urgente que  
retomemos el diálogo  
para reactivar la  
productividad**



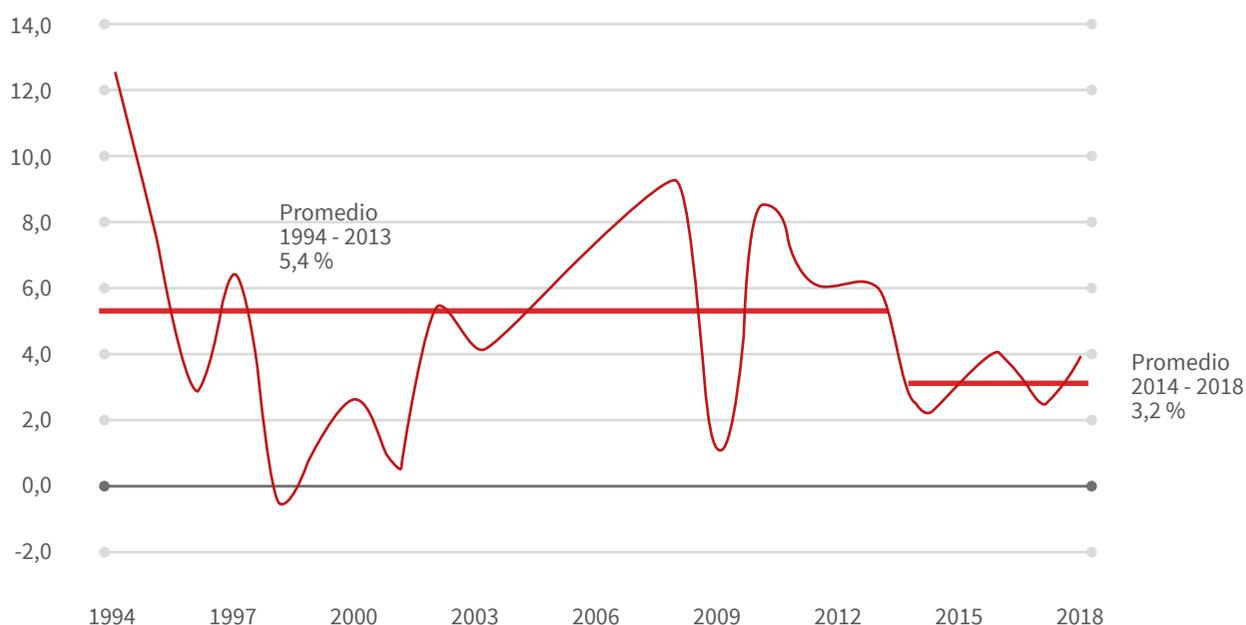


## LA ECONOMÍA PERUANA DEJA DE BRILLAR POR SU RITMO DE CRECIMIENTO

En los últimos 25 años, el Perú presenta una economía sólida que destaca en la región por su rápido crecimiento económico y su significativa mejora en indicadores sociales. Sin embargo, en este período, el país atraviesa claramente dos fases de crecimiento bien

diferenciadas. Entre 1994 y 2013, la economía peruana creció en promedio 5,3 % anual. En contraste, el ritmo de crecimiento de los últimos cinco años se moderó a cerca de 3,0 %; el quinquenio de menor crecimiento en casi 20 años.

**G1** Gráfico 1. Perú: PBI (variación % real).



Fuente: BCR. Elaboración: CPC.

Esta moderación —en nuestro ritmo de crecimiento— se explica por factores externos y locales. Por un lado, en los últimos años el crecimiento de la economía global se moderó y los precios de los productos que exportamos disminuyeron. Pero no todo se explica como consecuencia de que el entorno externo ha sido menos amigable para el Perú.

La ausencia de reformas relevantes que impulsen nuestra competitividad, también es un factor determinante. Como se mencionó en el *Informe de Compe-*

*titividad 2019* —elaborado por el Consejo Privado de Competitividad—, luego de dos olas importantes de reformas estructurales que promovieron el crecimiento económico en los últimos 25 años, se ve muy poco avance en este sentido desde el 2006 (después del agresivo proceso de apertura comercial). Esto refleja que, si bien logramos algunos consensos en torno al manejo de la política económica (monetaria y fiscal), no pasó lo mismo en las políticas relacionadas a temas de salud, educación, entre otros.

**G2** Gráfico 2. Valor del comercio global y precios de exportación\* (variación % anual).**Fuente:** OMC, BCR. **Elaboración:** CPC.

/ Comercio global / Precios de exportación\*\*

\*Con información a julio de 2019.

\*\*Del Perú.

Este fenómeno no ocurre solo en el Perú, sino también en la región y en el mundo. La implementación de reformas estructurales en economías emergentes fue importante durante los años noventa, pero se ha debilitado considerablemente desde el año 2000. El entrapamiento político y el mayor número de Gobiernos populistas en diferentes países del mundo, dificultan el diálogo político y el diseño de políticas públicas apoyadas en evidencia, que son fundamentales para ejecutar reformas.

Como consecuencia, en los años recientes, el Perú no fue capaz de lograr mejoras sustanciales en términos de competitividad. De hecho, hemos retrocedido de posición en el *ranking* del *Índice Global de Competitividad 2020*, elaborado por el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés).

A pesar de ello, seguimos destacando por ser uno de los países con mayor estabilidad macroeconómica. Asimismo, en 2019 volvimos a ocupar el primer puesto (junto a 32 países más) en el pilar de estabilidad macroeconómica del *Índice Global de Competitividad*. No obstante, aún tenemos un largo camino por recorrer para mejorar en los otros 11 pilares.

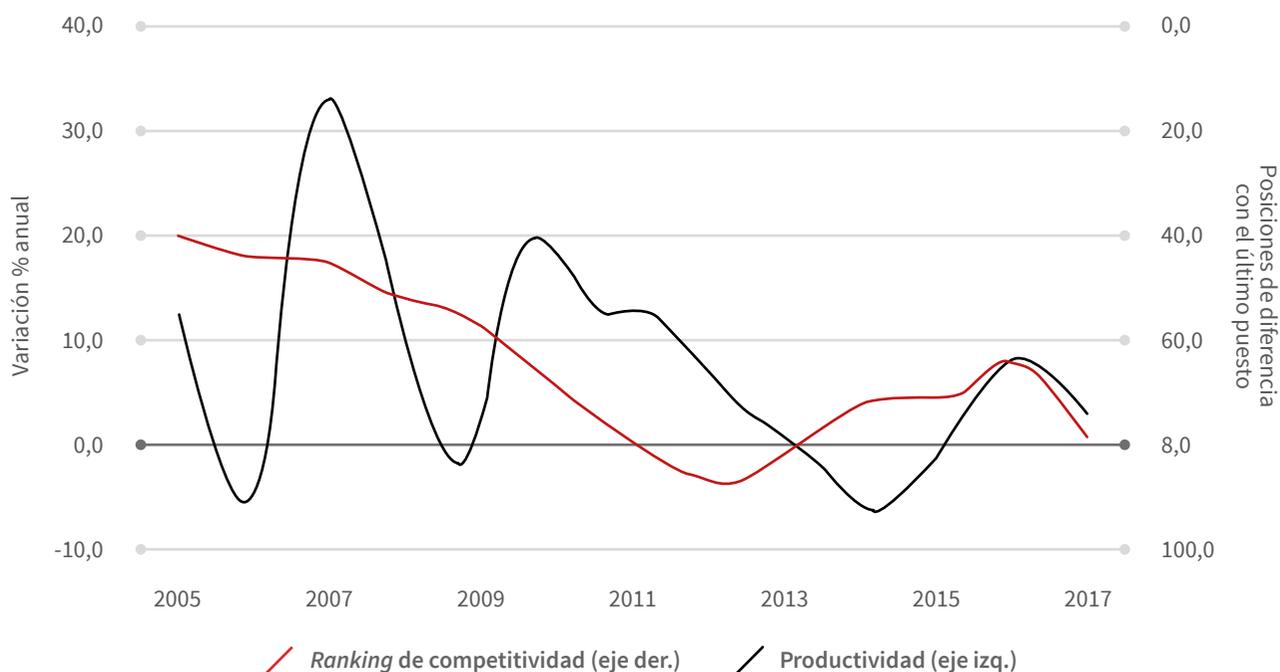
Si comparamos solo a los 33 países que comparten el primer puesto en macroeconomía, el Perú es el penúltimo de la tabla en el *ranking* total (el *ranking* WEF incluye otros factores como: la calidad de nuestras instituciones, de los servicios públicos y la facilidad de hacer negocios). Entonces, si bien la estabilidad macroeconómica es importante, todavía tenemos el reto de mejorar en otros ámbitos que son relevantes para generar un ambiente de negocios adecuado y mejorar el bienestar de la población.

---

**Si bien logramos algunos consensos en torno al manejo de la política económica (monetaria y fiscal), no pasó lo mismo en las políticas relacionadas a temas de salud, educación, entre otros.**



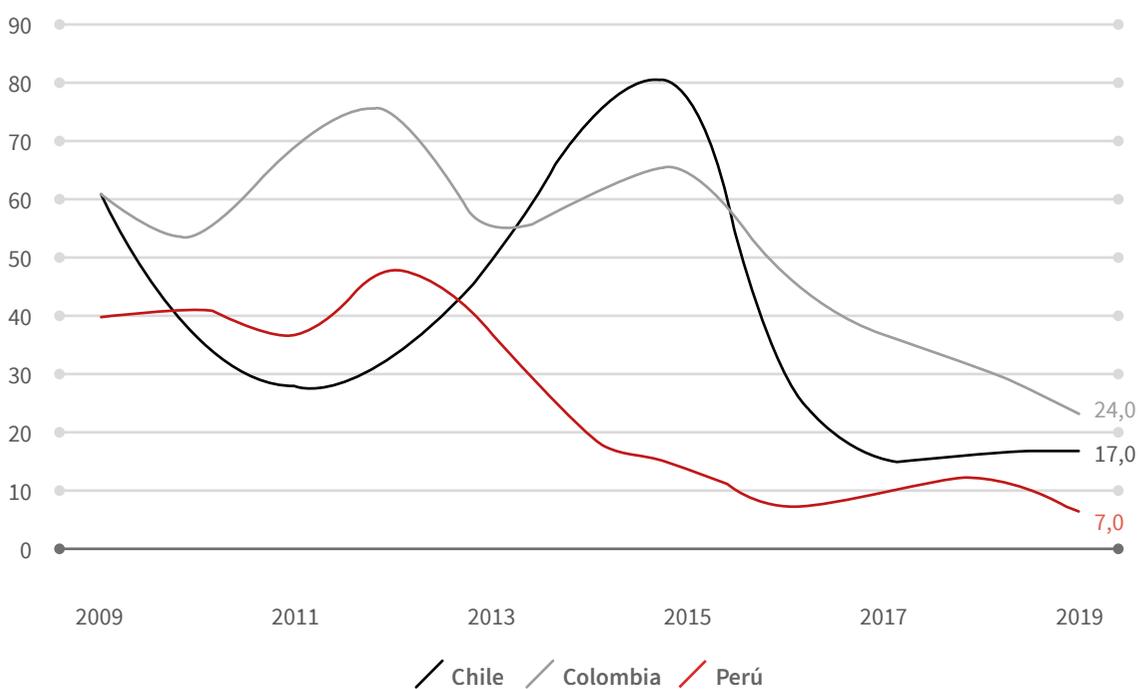
**G3** Gráfico 3. Perú: PBI por trabajador y ranking de competitividad.



Fuente: WEF, INEI, BCR. Elaboración: CPC.

Nota: para medir la productividad se emplea el PBI por trabajador. Considerar que a partir de 2017, el WEF cambió la metodología.

**G4** Gráfico 4. Prácticas de contratación y despido (posiciones de diferencia con el último puesto).



Fuente: WEF. Elaboración: CPC.

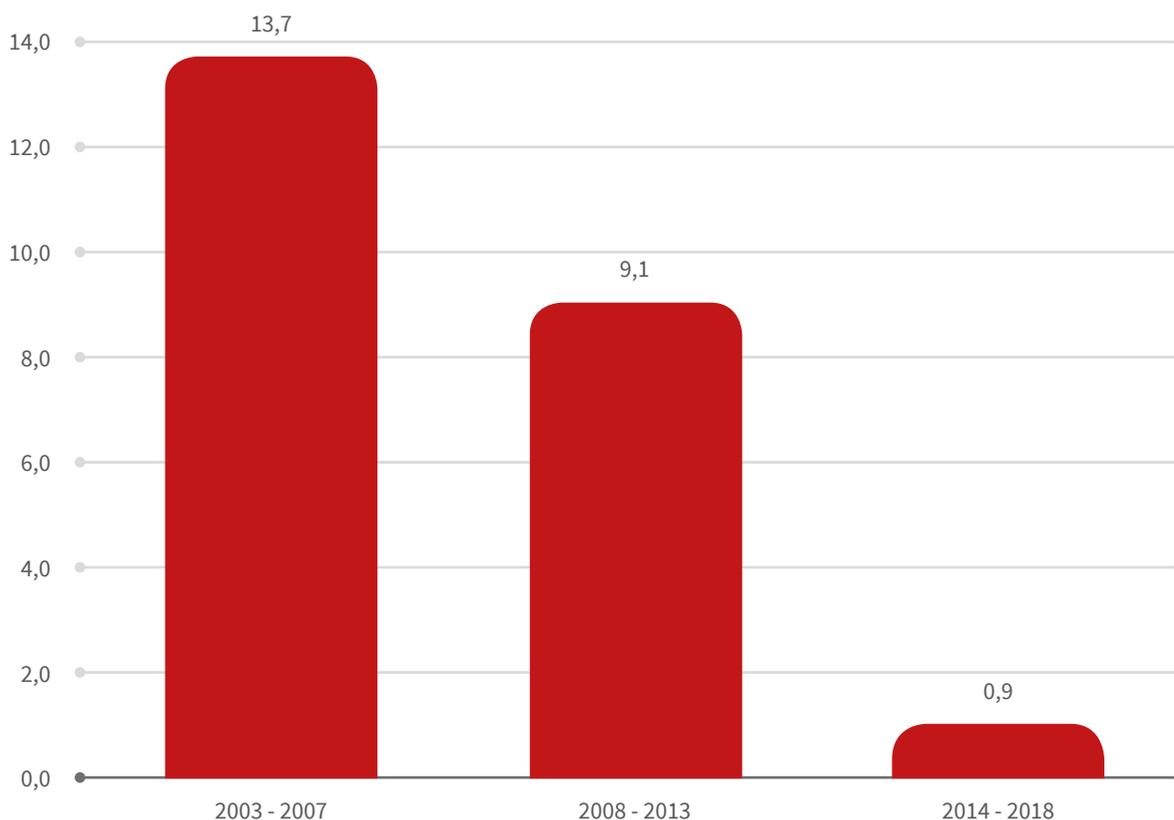


Del mismo modo, según el Banco Mundial, el Perú no logró mejoras significativas ni sostenidas en la facilidad de hacer negocios durante los últimos años. De hecho, según el reporte *Doing Business 2020*, el país se encuentra solo dos posiciones más arriba que en el 2006.

Así, durante este período de poco avance en reformas, el ritmo de crecimiento promedio de la productividad

laboral se debilitó notablemente. En adición, el PBI por trabajador creció cerca de 1,0 % anual, la tasa más baja en 15 años y muy por debajo de las tasas observadas en la década previa (11,4 % por año). Esto es preocupante, dado que el Perú es uno de los países con los menores niveles de productividad laboral de la región y eso no está mejorando.

**G5** Gráfico 5. Perú: PBI por trabajador (variación % anual, promedio del periodo).



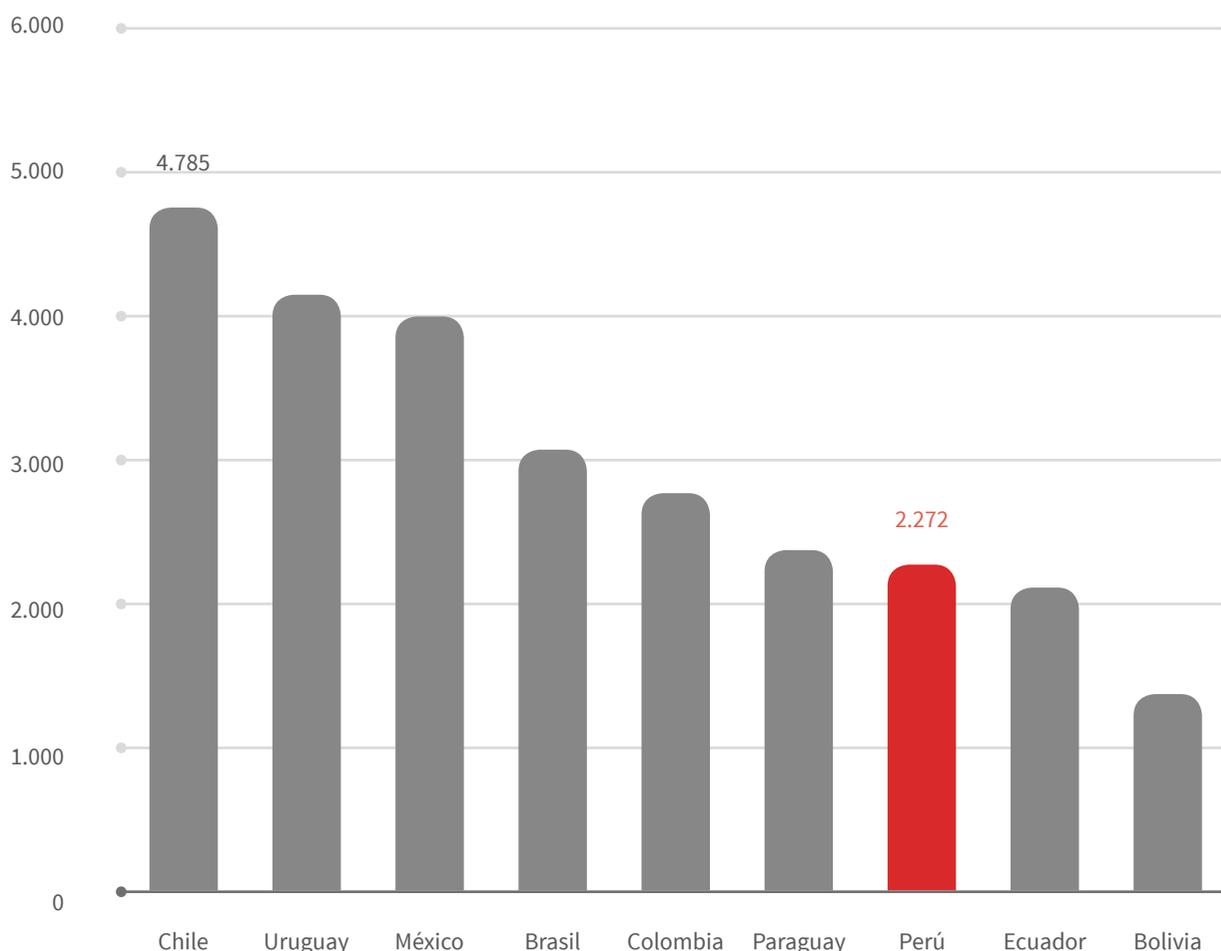
Fuente: INEL, BCR. Elaboración: CPC.

Nota: no incluye migración venezolana.

Si bien la estabilidad macroeconómica es importante, todavía tenemos el reto de mejorar en otros ámbitos que son relevantes para generar un ambiente de negocios adecuado y mejorar el bienestar de la población.



**G6** Gráfico 6. 2018: PBI por trabajador de algunos países de América Latina\*.



Fuente: FMI, OIT. Elaboración: CPC.

(\*) Expresado en dólares PPP.

## ES URGENTE RETOMAR LA AMBICIÓN POR REFORMAS

Hay por lo menos tres razones por las que es necesario implementar reformas que incrementen nuestra competitividad: i) el entorno internacional no nos va a impulsar, así que solo podremos apoyarnos en motores internos de crecimiento; ii) el ritmo de crecimiento actual no es suficiente para que la mayoría de la población perciba mejoras significativas en sus niveles de vida; y iii) en los últimos años aumentó la demanda social por mejoras en la calidad de los servicios públicos.

Con relación al primer punto, lo más probable es que el impulso del sector externo sea moderado durante los siguientes años. Por lo tanto, para impulsar nuevamente el crecimiento del sector exportador debemos ser más competitivos, diversificar nuestra oferta exportable e innovar para ganar mercados. Sin mejoras en infraestructura, en servicios logísticos o en la productividad laboral, será difícil que los productos peruanos alcancen un nivel de calidad y de precios que les permita competir con los productos de otros países. Además, algunas tendencias globales representarán un reto de adaptación para el país. Cambios tecnológicos disruptivos, tendencias demográficas y el cambio cli-

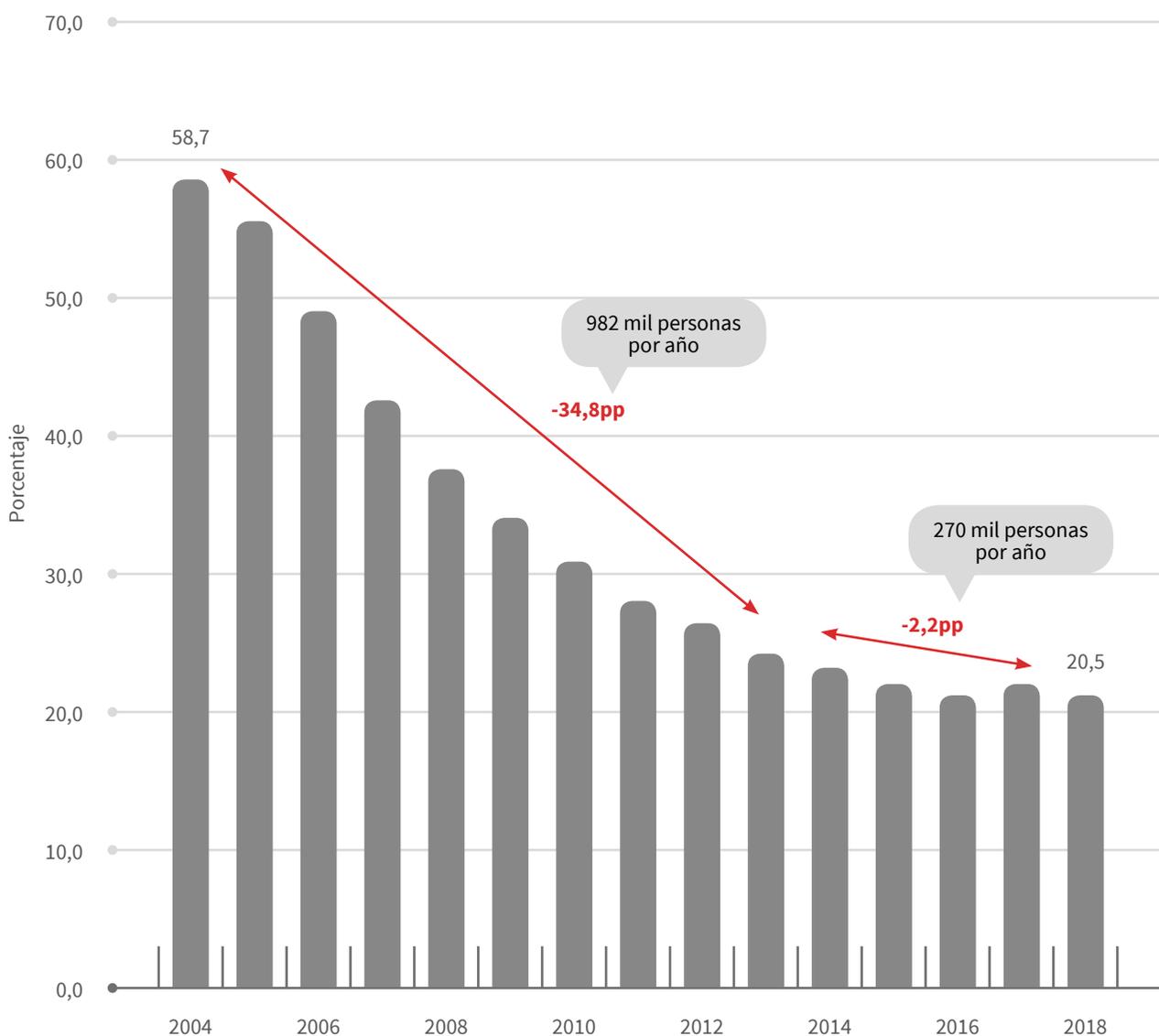


mático generarán retos y oportunidades que exigirán al máximo la flexibilidad y adaptabilidad de nuestro sector empresarial.

Una segunda razón por la que debemos retomar la ambición por promover reformas económicas es que, si bien la economía peruana no deja de crecer, el ritmo de crecimiento reciente no fue suficiente para generar mejoras significativas en la calidad de vida de la mayoría de la población.

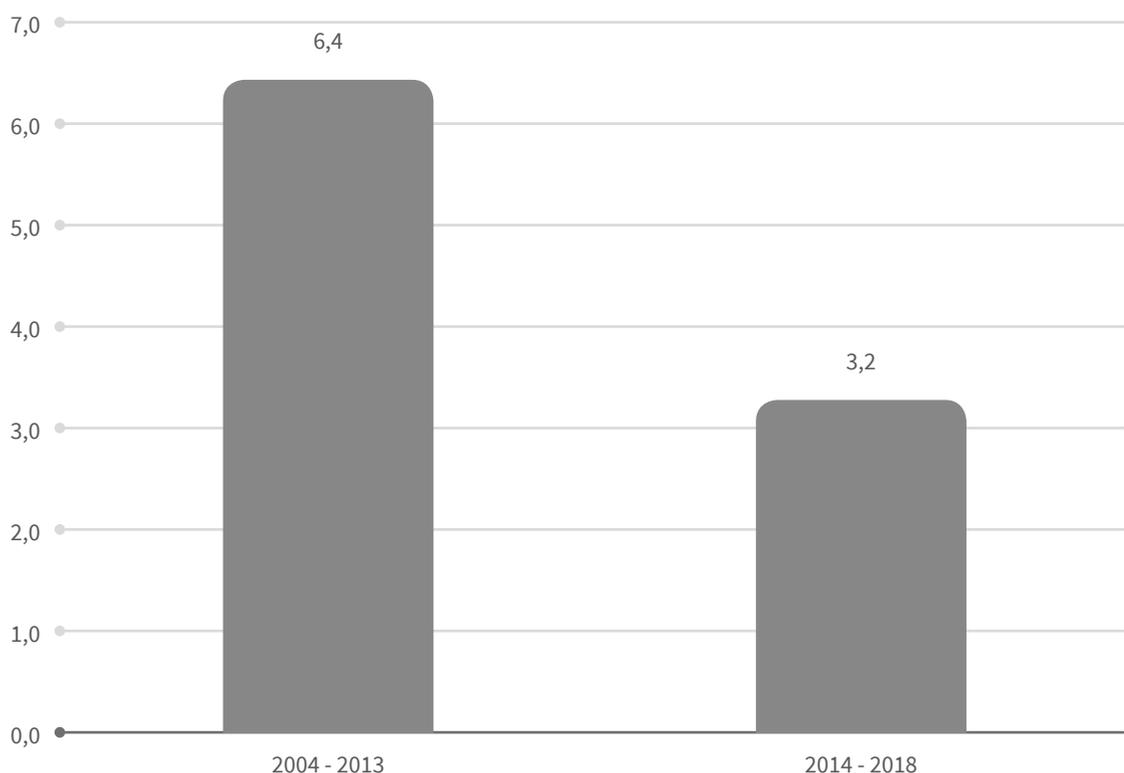
Gracias al fuerte dinamismo económico entre 2004 y 2013, la tasa de pobreza en el Perú se redujo de 58,7 % a 23,9 %, lo que implicó que nueve millones de personas dejaron de ser pobres. En ese mismo período, se crearon cerca de 260 mil empleos formales al año y el ingreso laboral total creció a tasas superiores al 6,4 % anual en términos reales. Como consecuencia, la clase media creció de forma acelerada. Entre 2007 y 2013, el porcentaje de hogares de clase media (niveles socioeconómicos A, B y C) creció de 37,4 % a 45,8 %.

**G7** Gráfico 7. Perú: evolución de la pobreza.





**G8** Gráfico 8. Perú: ingreso laboral total\*. (variación % real).



Fuente: INEL, MTPE Elaboración: CPC.

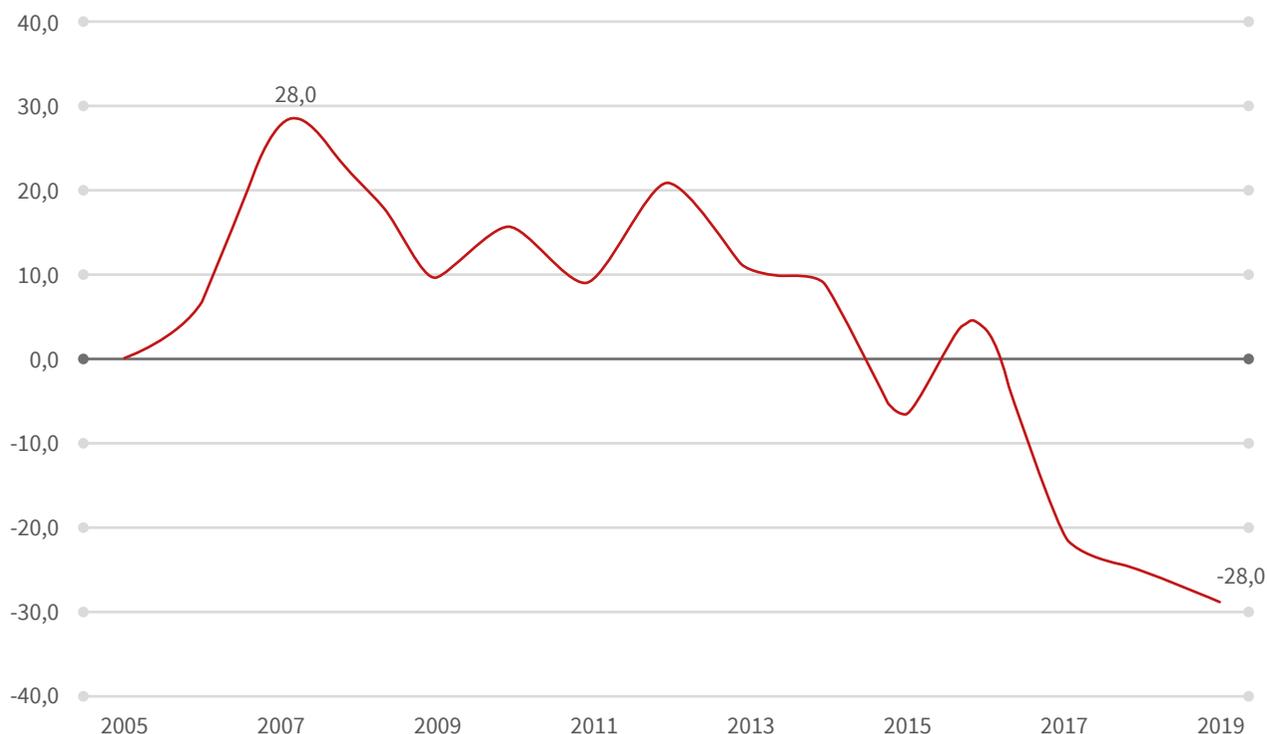
\*Solo considera ocupación principal.

**Una segunda razón por la que debemos retomar la ambición por promover reformas económicas es que, si bien la economía peruana no deja de crecer, el ritmo de crecimiento reciente no fue suficiente para generar mejoras significativas en la calidad de vida de la mayoría de la población.**

Sin embargo, entre 2014 y 2018, el avance social fue más lento en varios indicadores. El número de personas que salió de la pobreza monetaria cada año fue mucho menor (cerca de 270 mil por año) y la tasa de pobreza se redujo con menor intensidad. Además, el ritmo de creación de empleo formal bajó a cerca de 80 mil al año y el porcentaje de empleo formal prácticamente se estancó. Incluso, el ritmo de crecimiento de los ingresos laborales totales

se desaceleró a 3,2 % en términos reales —la mitad de la tasa de crecimiento de los 10 años previos—, y el desempleo en jóvenes de 18 a 29 años aumentó a un nivel promedio de 7,9 % de la PEA, máximo en una década.

Durante ese mismo periodo, el ritmo de crecimiento de la clase media se moderó, aumentando solo dos puntos porcentuales en cuatro años (pasó de ser 45,4 % de los hogares en el 2014 a 47,8 %, en el 2019).

**G9** Gráfico 9. Percepción neta de que el Perú está progresando\* (opinión pública, puntos).

**Fuente:** Ipsos. **Elaboración:** CPC.

\*Resta entre el porcentaje de encuestados que perciben que el Perú está progresando y el porcentaje que percibe que está retrocediendo.

En este contexto, se ha moderado el crecimiento del gasto de los hogares y no sorprende la caída en la percepción neta de progreso en la población, hasta su nivel mínimo en 15 años.

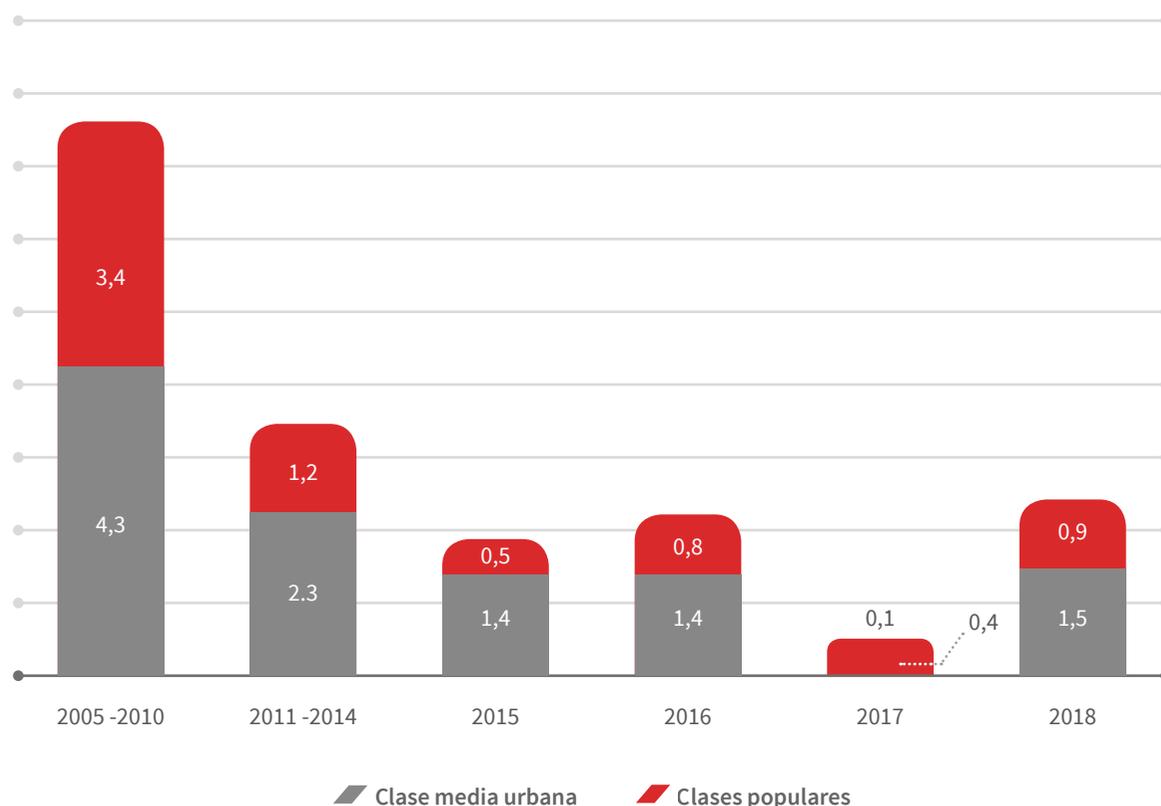
En tercer lugar, la clase media ahora es más grande que antes y ello genera que las demandas ciudadanas cambien. Una encuesta realizada en octubre de este año, por Ipsos Perú a solicitud de IPAE, muestra con claridad que los principales cambios exigidos por la población urbana al “modelo económico peruano” están relacionados con la necesidad de mejorar la calidad de los servicios públicos. Cada entrevistado podía marcar hasta tres cambios prioritarios y los tres más mencionados fueron que el Gobierno mejore la calidad de la educación (57,0 %), que sea más eficaz al combatir la corrupción (47,0 %) y que combata la delincuencia y la violencia de género con mayor efectividad (42,0 %). Estas mejoras no requieren de un cambio en la Constitu-

ción Política del Perú, pero sí de políticas públicas bien diseñadas y de capacidad de gestión.

Además, mejorar la calidad de los servicios públicos es clave para permitir la movilidad social y seguir reduciendo la desigualdad de los ingresos en el país. De la misma manera en la que el crecimiento económico y la mejora de indicadores sociales se moderaron, la disminución de la desigualdad de ingresos en el país también lo hizo desde el 2013. El coeficiente de Gini —el indicador más conocido de la desigualdad— tiene un rango de cero a uno. Mientras más cercano esté un país a uno, es más desigual; es decir, la riqueza está concentrada en menos personas. Según la información del Banco Mundial, dicho coeficiente bajó de manera significativa entre 1998 y el 2013 (de 0,56 a 0,44). Así, la distribución de los ingresos se hizo más equitativa. Sin embargo, entre el 2013 y el 2017, el coeficiente de Gini se mantuvo oscilando alrededor de 0,43 en promedio.



**G10** Gráfico 10. Perú: gasto total de los hogares\* (variación % real anual promedio).



**Fuente:** Enaho - INEI, APOYO Consultoría. **Elaboración:** CPC.

\*Se excluye el 2009. Clase media urbana; NSE A, B Y C, Clases populares: NSE D y E, y hogares rurales.

Las tres razones muestran la urgencia de llegar a acuerdos políticos que permitan poner en marcha reformas para mejorar aquellos ámbitos en los que estamos retrasados como la infraestructura, el fortalecimiento de nuestras instituciones y la calidad de los servicios básicos más relevantes; esto con el objetivo de elevar el nivel de vida de la población e igualar las oportunidades, en factores como la educación, la salud y la seguridad ciudadana. Además, sin sacrificar la disciplina fiscal, la apertura comercial y la defensa de la libre competencia.

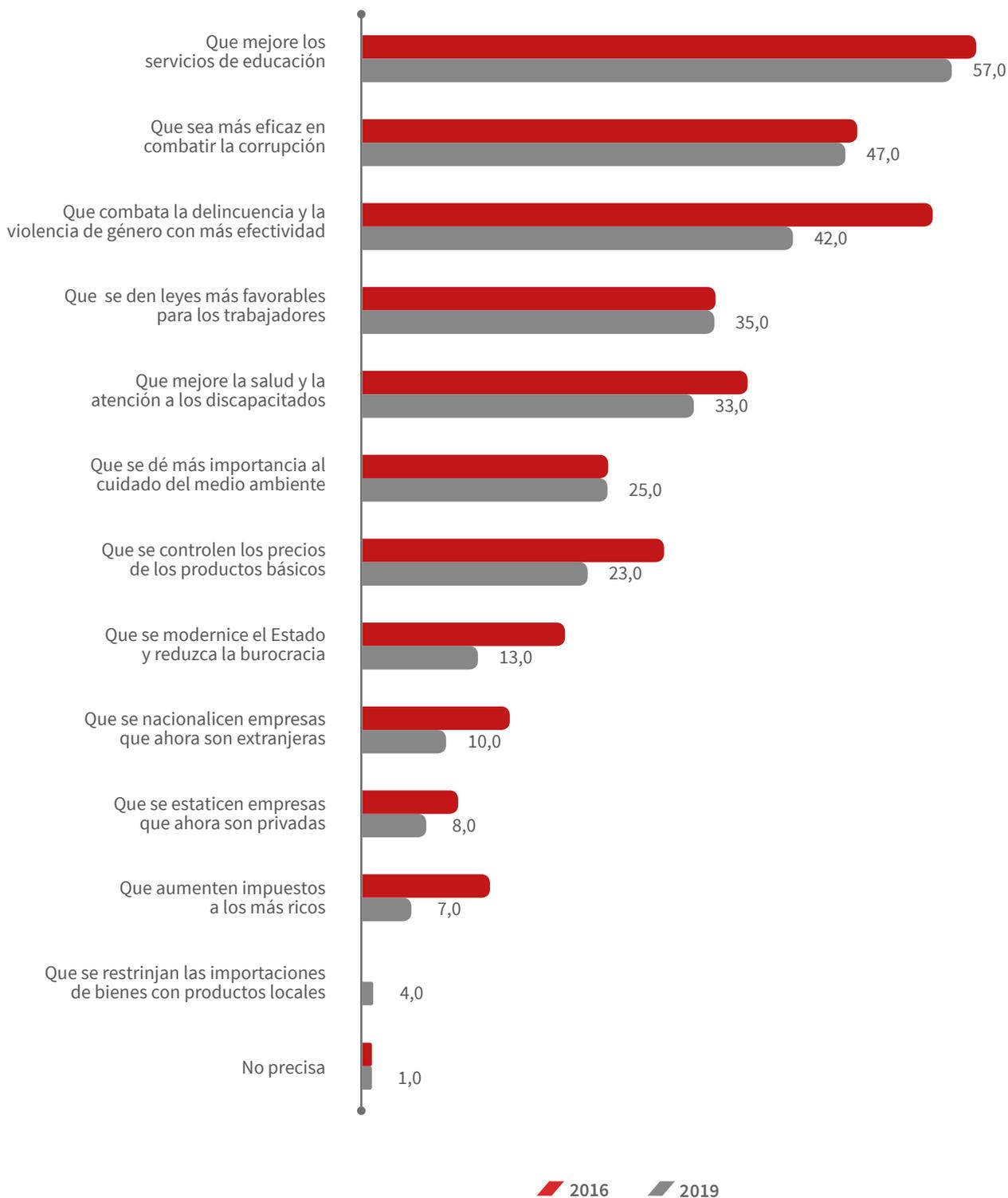
**El rol del Consejo Privado de Competitividad es clave para retomar el diálogo y para diseñar políticas basadas en evidencia.**

Como se mencionó, hoy en día son muy pocos los países que están promoviendo reformas, en parte debido a la polarización de la política y el mayor número de Gobiernos populistas. Adicionalmente, se sabe que las reformas toman años en concretarse y requieren de diálogo intenso. En este contexto, el rol del Consejo Privado de Competitividad (CPC) es clave.

**La clase media ahora es más grande que antes y ello genera que las demandas ciudadanas cambien.**

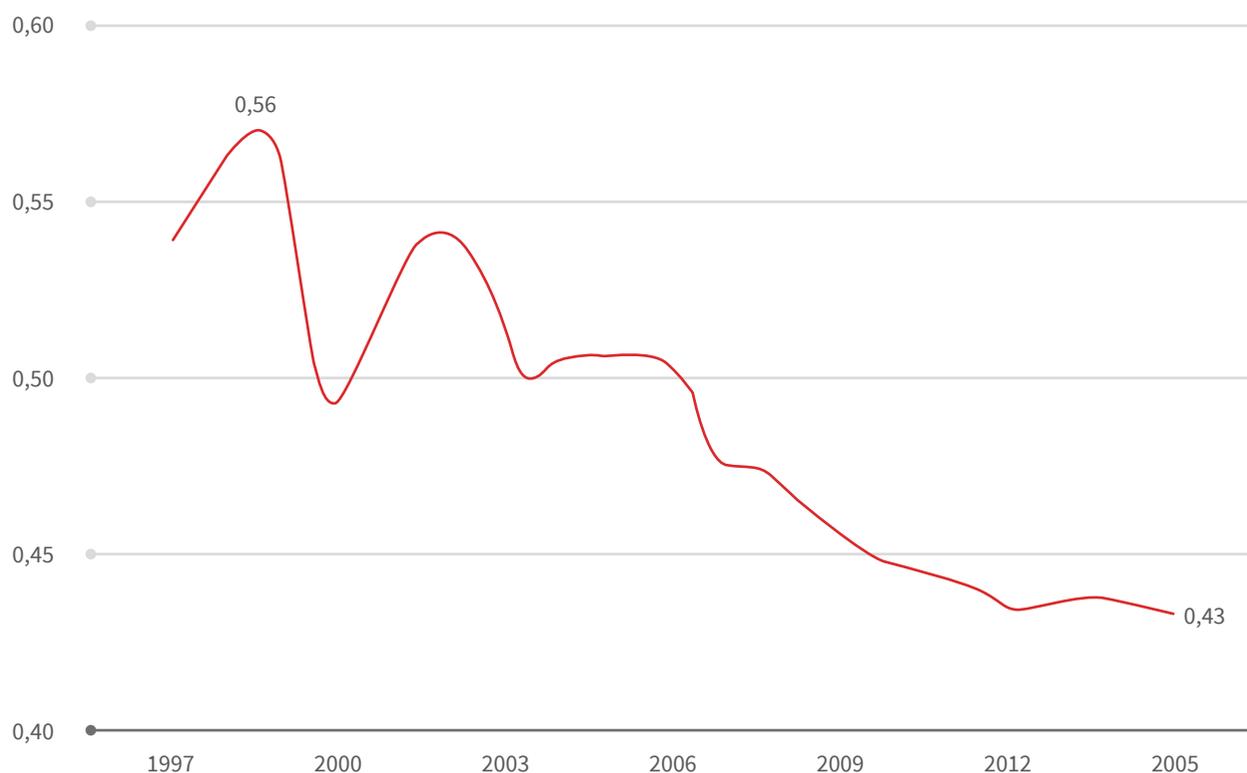


**G11** **Gráfico 11.** De la siguiente lista, ¿cuáles son los cambios que quisiera que el próximo gobierno realice en relación al actual modelo económico? (% de entrevistados).





**G12** Gráfico 12. Perú: coeficiente de Gini por ingresos.



Fuente: Banco Mundial. Elaboración: CPC.

## El CPC busca diseñar, articular, proponer e impulsar reformas económicas orientadas a mejorar la productividad del país e impulsar el desarrollo social.

El CPC busca diseñar, articular, proponer e impulsar reformas económicas orientadas a mejorar la productividad del país e impulsar el desarrollo social. Para ello, el CPC forma mesas multisectoriales —conformadas por profesionales del sector público, sector privado y de la academia— que permiten, a través del consenso, formular políticas públicas que diversifiquen la actividad económica y atiendan las demandas insatisfechas de la población. Por ejemplo, durante el último año el CPC participó y contribuyó en los 15 comités público-privados

orientados a aprobar las medidas de política contenidas en el *Plan Nacional de Competitividad y Productividad* (el Plan) y en el *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC)*.

Este documento busca hacer un seguimiento de las 77 propuestas que se presentaron en el informe previo y propone varias medidas orientadas a atender las principales demandas insatisfechas de la población: mejorar los servicios de salud, de educación, de protección social y de infraestructura.



**SISTEMA  
DE JUSTICIA**

**EFICIENCIA DEL  
SECTOR PÚBLICO**

**INFRAESTRUCTURA**

CONSEJO PRIVADO  
DE COMPETITIVIDAD PERÚ

# Condiciones habilitantes



# Sistema de Justicia

Perfil del Perú en materia del sistema de justicia	29
.....	
Estado de las propuestas del <i>Informe de Competitividad 2019</i>	34
.....	
Propuestas nuevas o actualización de propuestas previas	43
.....	
Cuadro resumen de propuestas	53
.....	
Referencias bibliográficas	57
.....	
Notas	57
.....	



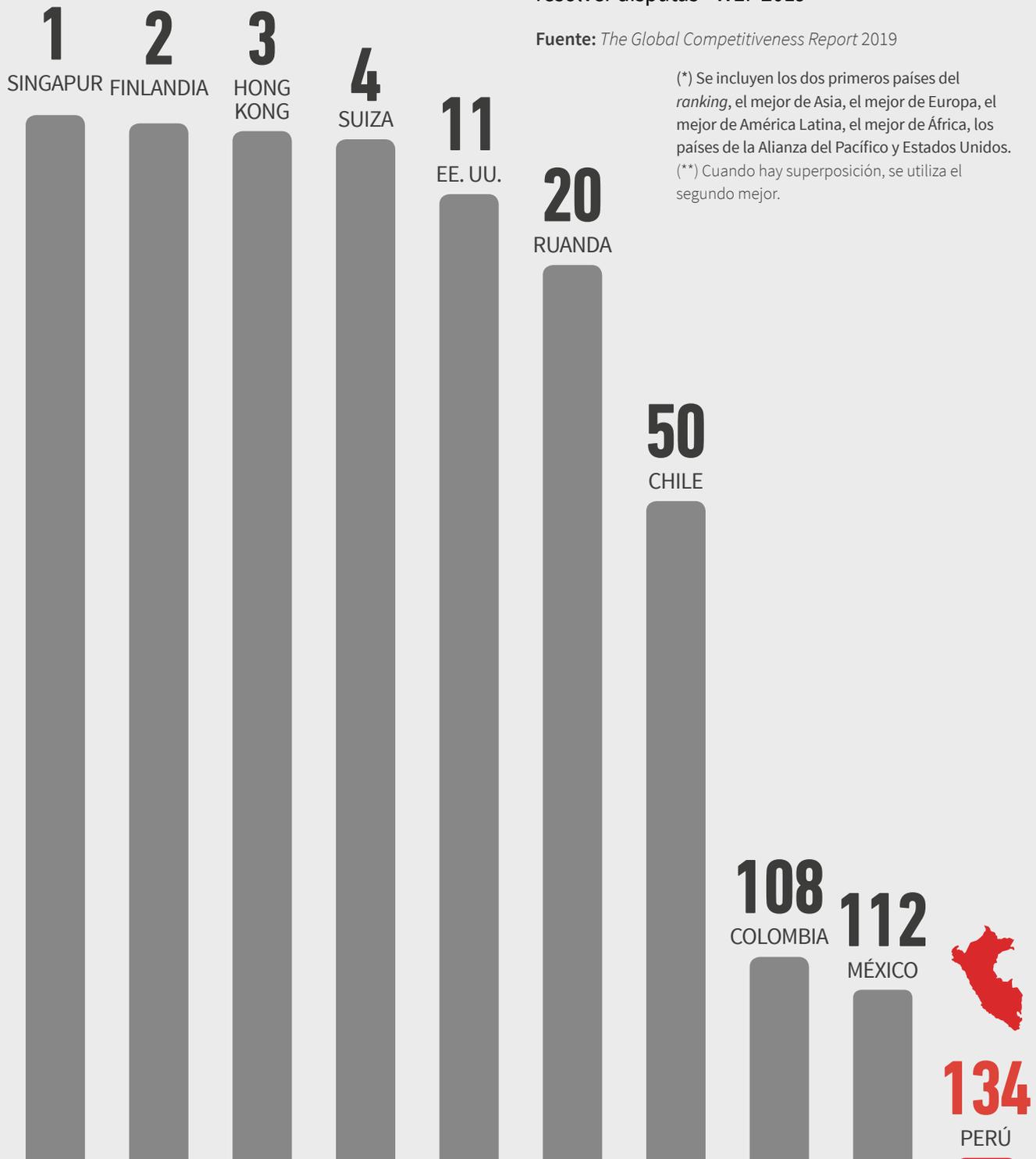
## PERFIL DEL PERÚ EN MATERIA DEL SISTEMA DE JUSTICIA

### RANKING DEL INDICADOR CENTRAL

Eficiencia del marco legal para resolver disputas - WEF 2019

Fuente: *The Global Competitiveness Report 2019*

(\*) Se incluyen los dos primeros países del ranking, el mejor de Asia, el mejor de Europa, el mejor de América Latina, el mejor de África, los países de la Alianza del Pacífico y Estados Unidos.  
(\*\*) Cuando hay superposición, se utiliza el segundo mejor.



## ➤ DIAGNÓSTICO DEL PERÚ EN MATERIA DEL SISTEMA DE JUSTICIA

### CUADRO RESUMEN

DETERMINANTE	INDICADOR	AÑO INDICADOR	VALOR PERÚ	RANKING DE AMÉRICA LATINA	RANKING MUNDIAL	MEJOR PAÍS EN AMÉRICA LATINA	FUENTE
Gestión del capital humano	Confianza en el Poder Judicial	2018	16,2 %	16/18	N.D.	Costa Rica 49,1 %	Latinobarómetro 2018
Gestión de procesos	Eficiencia del marco legal para resolver disputas	2019	2,3 %	18/22	134/141	Chile 4,1 %	WEF
	Imperio de la Ley Justicia Civil	2018	0,46 %	23/30	89/126	San Cristóbal y Nieves 0,75 %	World Justice Project
	Imperio de la Ley Justicia Penal	2018	0,33 %	21/30	105/126	Bahamas 0,62 %	World Justice Project
Transparencia y predictibilidad	Court Automatización	2020	0 %	24/32	118/190	Brazil 3,0 %	Doing Business
Institucionalidad	Índice Global de Impunidad	2017	69,04 %	19/21	64/69	Barbados 48,79 %	Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia
	Independencia judicial	2019	2,5 %	14/22	122/141	Uruguay 5,3 %	WEF



## ➤ SITUACIÓN ACTUAL DEL PERÚ EN MATERIA DEL SISTEMA DE JUSTICIA

En 2018, el sistema de justicia peruano vivió una crisis de legitimidad originada por la falla institucional de sus componentes. Esta situación dejó expuesta la debilidad del sistema y propició que el Poder Ejecutivo creara una comisión consultiva denominada Comisión de Reforma del Sistema de Justicia, la cual se encargó de proponer

medidas urgentes y concretas para reformar el sistema de justicia. La labor de esta comisión concluyó con la elaboración de ocho proyectos de ley que fueron anunciados en el mensaje a la nación del 28 de julio de 2018. La Tabla 1 da cuenta del estado actual de estos proyectos de ley.

**T1** Tabla 1. Proyectos de ley sobre reforma del sistema de justicia.

PROYECTO DE LEY PRESENTADO POR EL PODER EJECUTIVO	NÚMERO DE PROYECTO EN EL CONGRESO	ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO
Proyecto de ley de reforma constitucional del Consejo Nacional de la Magistratura*	3159/2018-PE	Ley 30904, publicada en <i>El Peruano</i> el 10-01-2019
Proyecto de ley que crea la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial.	3160/2018-PE	Ley 30943, publicada en <i>El Peruano</i> el 08-05-2019
Proyecto de ley que crea la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público.	3161/2018-PE	Ley 30944, publicada en <i>El Peruano</i> el 08-05-2019
Proyecto de ley que propone modificar los artículos 16 y 28 del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo, para eliminar la participación del Ministerio Público en los procesos contencioso-administrativos, cortando la dilación de los mismos.	3162/2018-PE	Ley 30914, publicada en <i>El Peruano</i> el 14-02-2019
Proyecto de ley que propone incorporar un título nuevo al Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para establecer la obligación de transparentar información relevante de las instituciones del sistema de justicia (hojas de vida del juez, declaración jurada de intereses, relación de entrevistas y visitas, entre otros).	3163/2018-PE	Ley 30934, publicada en <i>El Peruano</i> el 24-04-2019
Proyecto de ley para incentivar la probidad en el ejercicio de la abogacía.	3164/2018-PE	Con dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso
Proyecto de ley que crea el Sistema Fiscal Especializado en delitos de corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos y modifica la Ley Orgánica del Ministerio Público.	3165/2018-PE	Con dictámenes de la Comisión de Constitución y Reglamento y Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso
Proyecto de ley que crea el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.	3166/2018-PE	Ley 30942, publicada en <i>El Peruano</i> el 08-05-2019.

(\*) Este proyecto de ley fue aprobado por referéndum de 9 de diciembre de 2018.

Además de dichas medidas legislativas, se declararon en situación de emergencia a las siguientes instituciones del sistema de justicia: el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y el Ministerio Público<sup>1</sup>.

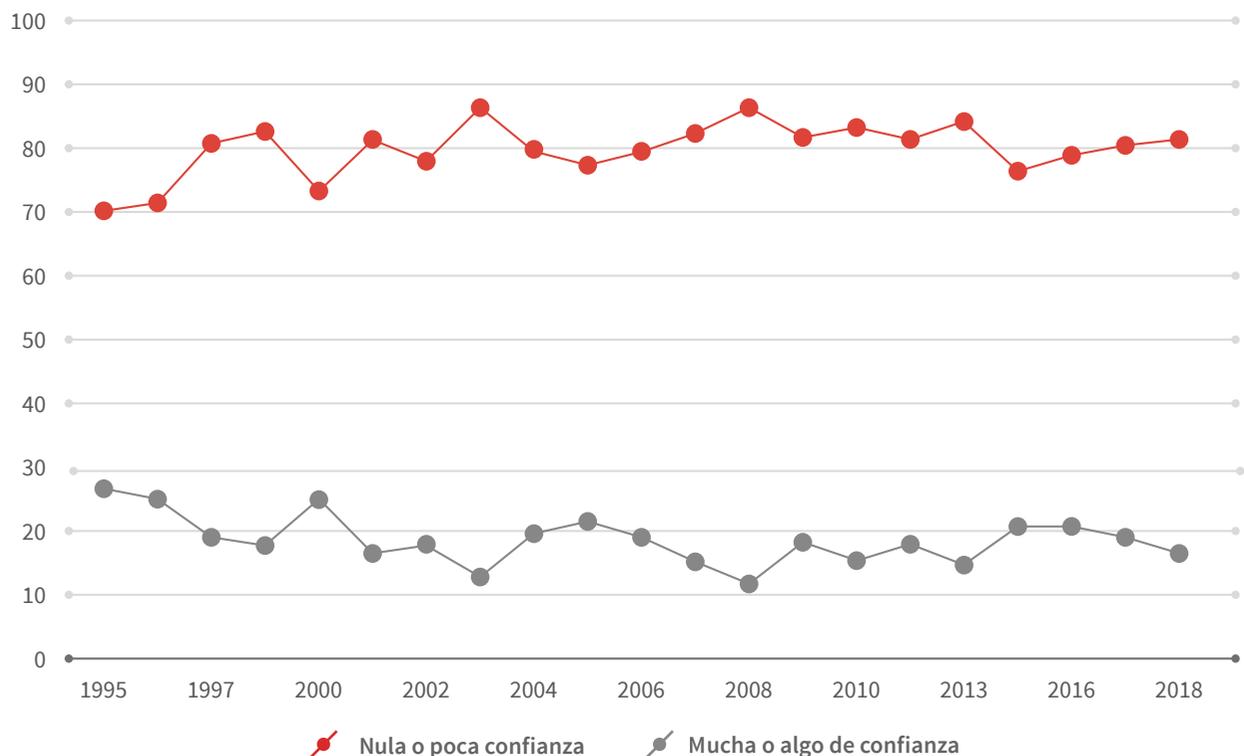
Asimismo, en el interior del Poder Judicial, se aprobó el Plan de Cambio Urgente y se crearon comisiones de trabajo y de visitas extraordinarias a las cortes superiores del país para la búsqueda y recolección de datos sobre: la composición de los órganos jurisdiccionales, las prácticas de gestión administrativa, la capacidad operativa de las unidades jurisdiccionales, la eficacia del sistema de control interno, los grados de integridad y corrupción en el desempeño funcional, la infraestructura disponible y la idoneidad de los medios y suministros logísticos. Los datos recopilados fueron analizados para la elaboración de un planteamiento estratégico institucional, y se publicó un resumen de los principales hallazgos encontrados en 20 distritos judiciales del país; de esta manera, se identificaron los tres problemas más frecuentes como factores recurrentes que afectan el desempeño funcional de

las cortes: i) el predominio de la designación irregular de jueces supernumerarios, ii) el retraso en la resolución de los casos judicializados; y iii) el colapso disfuncional de las instancias desconcentradas de control interno<sup>2</sup>.

Todas estas medidas tuvieron como propósito garantizar un servicio de justicia eficiente, transparente y de calidad, que revierta la actual crisis de legitimidad de las instituciones del sistema de justicia, que se refleja en el nivel de confianza de la población en el mismo, en particular en el Poder Judicial.

El Latinobarómetro 2018 ha establecido que el 80,7 % de los peruanos confía poco o nada en el Poder Judicial, ubicándonos en el puesto 16 de los 18 países encuestados<sup>3</sup>; esto representa el ascenso de un puesto en comparación con el año 2017. Porcentaje similar al que se observa en la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) para el periodo comprendido entre enero y junio de 2019, que ubica al Poder Judicial entre las instituciones menos confiables del país, con un 82,8 % de desconfianza, frente a un 11,6 % de nivel de confianza, es decir, el porcentaje de desconfianza es siete veces mayor al de confianza<sup>4</sup>.

**G1** Gráfico 1. Confianza en el Poder Judicial, Latinobarómetro 1995-2018.

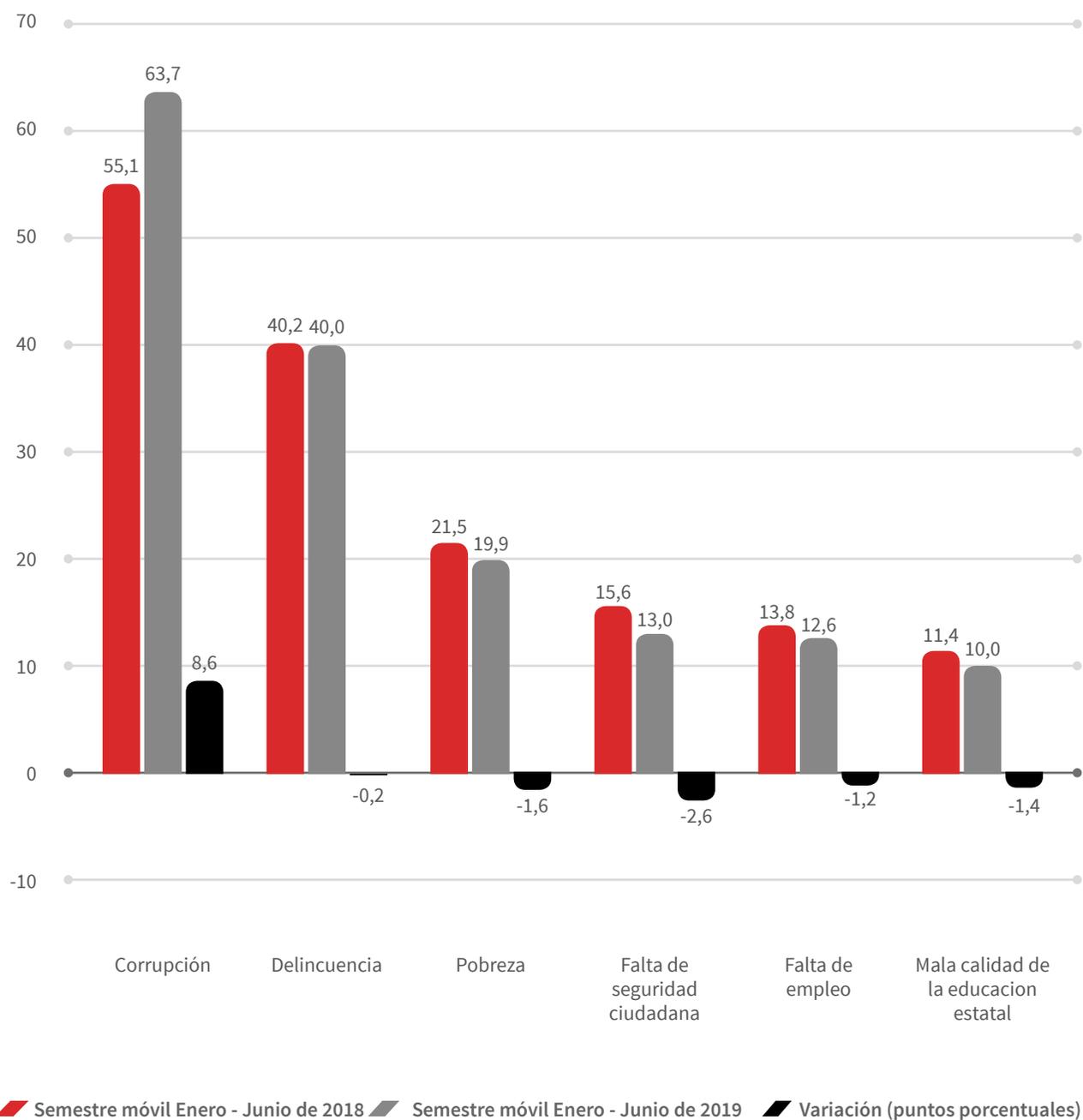




La baja confianza en el sistema de justicia es el resultado de múltiples causas. Sin embargo, la literatura y los diversos documentos elaborados por las comisiones y grupos de trabajo creados para la reforma del sistema de justicia coinciden en que la corrupción es uno de los principales problemas del deterioro de la imagen de la

justicia en el país. De acuerdo a la Enaho, la población percibe la corrupción como el principal problema que aqueja al país, registrando un 63,7 % en el primer semestre de este año, lo que representa un aumento en 8,5 puntos porcentuales en comparación con el mismo periodo del año pasado, que alcanzó a 55,1 %.

**G2** Gráfico 2. Principales problemas del país, 2018 y 2019 (% de la población).



Según el *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2018* de Transparencia Internacional, el Perú ocupó el puesto 105 de 180 países con un puntaje de 35 sobre 100, ubicándose por debajo de la media internacional y de países de la región como Uruguay (puesto 23, con 70 puntos) y Chile (puesto 27, con 67 puntos)<sup>5</sup>.

Una situación similar se observa en el *ranking global de competitividad* del WEF en el indicador de corrupción, donde el Perú retrocedió 11 puestos en comparación con el año pasado, colocándose en la posición 91 de 141 países evaluados (con 35 puntos), por debajo de países latinoamericanos como Uruguay, Chile, Costa Rica, Argentina, Panamá y Colombia.

Este año —durante una presentación en la Comisión de Presupuesto del Congreso—, el contralor general de la República Nelson Shack, señaló que por actos de corrupción se pierden alrededor de S/ 17 mil millones del presupuesto público, monto que equivale al 9,4 % del presupuesto aprobado para el 2019<sup>6</sup>.

Estas cifras dan cuenta de la urgencia de llevar adelante el proceso de reforma del sistema judicial. En esa línea, órganos como el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia —creado en mayo de 2019—, viene formulando los criterios para la elaboración de la política nacional de reforma del sistema de justicia, haciendo seguimiento a la implementación y ejecución de los procesos de reforma judicial. El *Plan Nacional de Competitividad y Productividad* (en adelante, el Plan) publicado el 28 de julio de 2019, también se comprometió a asegurar el impulso de la reforma de justicia y garantizar su continuidad.

A continuación, analizaremos el estado de las propuestas del factor sistema de justicia presentadas en el *Informe de Competitividad 2019*.

## ➤ ESTADO DE LAS PROPUESTAS DEL INFORME DE COMPETITIVIDAD 2019

Con relación a las propuestas correspondientes al factor sistema de justicia, 10 de las 15 planteadas en el *Informe de Competitividad 2019* fueron consideradas en diversos espacios del sector público (e.g. en el Plan, en leyes y en proyectos de ley, entre otros). Se recalca que el hecho de estar consideradas no quiere decir que todas estén

ejecutadas y que no se necesite un esfuerzo continuo para asegurar su implementación. Por otro lado, cinco propuestas no han sido consideradas a la fecha.

## PROPUESTAS CONSIDERADAS

En los siguientes puntos, se presenta el resumen de las propuestas y sub-propuestas consideradas:

- **Aprobar una reforma constitucional para reconfigurar el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM):** en el *Informe de Competitividad 2019* se propuso promover la reforma de la Constitución para modificar la elección de los miembros del entonces Consejo Nacional de la Magistratura (hoy Junta Nacional de Justicia). Además, se planteó habilitar la regulación de un concurso público transparente y meritocrático con el fin de mantener la independencia del poder político, y se estableció una serie de consideraciones esenciales que debían ser tomadas en cuenta para el concurso de selección de jueces y fiscales.

Estas propuestas se han concretado con la Ley 30904, Ley de Reforma Constitucional sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia (antes CNM), y con la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia (LOJNJ); la primera publicada el 10 de enero y, la segunda, el 19 de febrero de 2019. Sin embargo, existe una demora en su implementación debido a la falta de elección de los miembros de la JNJ a cargo de la Comisión Especial creada para dicho efecto<sup>7</sup>.

Recordemos que en el primer concurso público de méritos para la elección de los miembros de la JNJ, sólo 3 de 104 postulantes aprobaron la prueba de conocimientos; por ello, esta prueba fue duramente criticada y propició que no se cubriera ninguna de las siete plazas convocadas. En la actualidad, se ha convocado a un segundo concurso público de méritos que, según sus bases, ha incorporado un cambio en la prueba de conocimientos<sup>8</sup>.

La instalación de este órgano constitucional autónomo resulta de vital importancia, pues a la fecha, se encuentran a la espera temas que les compete, como: la elección, ratificación y sanción de los jueces y fiscales de todas las instancias a nivel nacional; la elección de los jefes de la Autoridad Nacional de Control



## Respecto a las propuestas correspondientes al factor sistema de justicia, 10 de las 15 planteadas en el *Informe de Competitividad 2019* han sido consideradas en diversos espacios del sector público (e.g. en el Plan, en leyes y en proyectos de ley, entre otros).

del Poder Judicial y Ministerio Público; la elección de los nuevos jueces y fiscales de control; la revisión de los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios efectuados por los consejeros removidos del entonces CNM; entre otras importantes funciones.

- **Modificar el modelo de acceso, permanencia y promoción en la carrera judicial y fiscal:** el CPC planteó como subpropuestas 1) crear una Escuela Nacional de Jueces y Fiscales para el ingreso a la carrera judicial y fiscal; 2) regular la tercerización de la elaboración del examen escrito para que sean entidades reputadas e independientes las que se encarguen de este proceso, pudiendo contratarse universidades licenciadas u organizaciones de la sociedad civil; 3) autorizar el levantamiento del secreto bancario para acceder a la carrera judicial y fiscal; y 4) poner énfasis en la violencia de género y contra la mujer, tanto en la formación como en el acceso a la carrera, como propuesta complementaria.

Respecto a la primera subpropuesta, se planteó la implementación de un programa acreditado por la Academia de la Magistratura (AMAG) para desarrollarse en universidades licenciadas, mediante un modelo de traslape con estudios universitarios y financiamiento público, de modo que se asegure la participación de los mejores estudiantes. Actualmente, existen algunos proyectos de ley formulados por el Poder Eje-

cutivo (Minjus) para la creación de la Escuela Nacional de Jueces y Fiscales. En ese sentido, atendiendo a la necesidad de contar con un modelo de formación de jueces y fiscales que asegure la generación integral de capacidades técnicas y éticas como mecanismo meritocrático y de control de calidad para el acceso a la carrera judicial y fiscal, mantenemos la propuesta de crear una escuela con base en el modelo francés para ser desarrollada en universidades licenciadas<sup>9</sup>.

La segunda sub-propuesta se encuentra recogida en los artículos 30 y 32 de la LOJNJ, que señalan que la JNJ puede solicitar el apoyo de instituciones especializadas, nacionales e internacionales para la evaluación de conocimientos de los candidatos a jueces y fiscales, así como contratar los servicios especializados de empresas o expertos para la prueba de confianza (evaluación patrimonial, socioeconómica, psicológica y sicométrica) de jueces y fiscales.

La tercera sub-propuesta se encuentra recogida en el inciso 2 del artículo 10 de la LOJNJ que exige que, en los concursos públicos de méritos para jueces y fiscales, los postulantes autoricen por escrito el levantamiento del secreto bancario.

Para finalizar, respecto a la cuarta sub-propuesta, hoy existen algunos avances, que van desde cursos sobre administración de justicia con enfoque de género dictados por la AMAG, hasta la aprobación de una serie de propuestas diseñadas por la Comisión de Justicia de Género del Poder Judicial. Entre ellas destacan:

- “Lineamientos para el Funcionamiento de las Comisiones Distritales de Justicia de Género”, aprobado por Resolución Administrativa 274-2018-CE-PJ.
- “Lineamientos para la Incorporación del Enfoque de Género en la Gestión de los Recursos Humanos del Poder Judicial”, aprobado por Resolución Administrativa 022-2019-CE-PJ.
- “Lineamientos para el Uso del Lenguaje Inclusivo en el Poder Judicial”, aprobado por Resolución Administrativa 023-2019-CE-PJ.
- “Propuesta Metodológica para Capacitar en Enfoque de Género a Jueces y Juezas a nivel nacional”, aprobada por Resolución Administrativa 025-2019-CE-PJ.

## Un tema que debería delimitarse para asegurar una real separación de funciones de la Autoridad Nacional de Control (ANC) con el Poder Judicial y Ministerio Público, es el diseño del perfil del jefe de la ANC y de los jueces y fiscales contralores

- El Observatorio de Justicia de Género del Poder Judicial, creado por Resolución Administrativa 026-2019-CE-PJ.
- “La incorporación del enfoque de género en las herramientas de gestión del Poder Judicial”, aprobado por Resolución Administrativa 087-2019-CE-PJ.
- “Sistema de Registro, Seguimiento y Monitoreo para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e integrantes del grupo Familiar”, aprobado por Resolución Administrativa 113-2019-P-CSJV/PJ.
- **Modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Ministerio Público para crear nuevos organismos de evaluación y control de jueces y fiscales:** esta propuesta se concretó con la Ley 30943, Ley de creación de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial, y la Ley 30944, que crea la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público.

Ambas normas contienen las siguientes sub-propuestas formuladas en el *Informe de Competitividad 2019*: 1) crear la carrera de control como función exclusiva y separada del Poder Judicial y Ministerio Público; 2) contar con apoyo especializado en materia contable, económica y financiera, y con la asignación de un equipo policial especializado; 3) tener un presupuesto diferenciado en los correspondientes pliegos, para asegurar la implementación de estos órganos de

control; y 4) regular el levantamiento del secreto bancario de los postulantes y de su núcleo familiar para acceder a la carrera de control.

En relación con la primera sub-propuesta, ambas leyes incorporan la especialidad de control disciplinario judicial y fiscal y la figura del juez y fiscal de control. Sin embargo, un tema que debería delimitarse para asegurar una real separación de funciones de la Autoridad Nacional de Control (ANC) con el Poder Judicial y Ministerio Público, es el diseño del perfil del jefe de la ANC y de los jueces y fiscales contralores. Esto le corresponderá a la JNJ, que además se encargará de diseñar el respectivo procedimiento de selección. El diseño del perfil de los jueces y fiscales contralores será tratado dentro de la sección de propuestas nuevas o actualización de propuestas previas del presente capítulo como una ampliación de la propuesta. Adicionalmente, en dicha sección trataremos los temas relacionados con la necesidad de contar con un programa de especialización del juez y fiscal de control y del cambio en el esquema del proceso disciplinario de esta nueva ANC.

En cuanto a la segunda sub-propuesta, las Leyes 30943 y 30944 incorporan como una de las funciones de la ANC establecer mecanismos de intercambio de información, colaboración interinstitucional e investigaciones conjuntas con la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) y la Policía Nacional del Perú (PNP)<sup>10</sup>. No obstante, consideramos que esta sub-propuesta debe ampliarse con la creación de una UIF como parte de la estructura de la ANC, tema que será tratado con mayor profundidad en la sección de propuestas nuevas o actualización de propuestas previas del presente capítulo.

## El nivel de provisionalidad en el Poder Judicial a mayo de 2019, alcanzó el 21,0 %, siendo el nivel más alto el de la Corte Suprema, con un 64,0 %



Respecto a la tercera subpropuesta de levantamiento del secreto bancario de los postulantes, si bien no ha sido considerada expresamente en las Leyes 30943 y 30944, este requisito debe ser incorporado por la JNJ en el reglamento que elabore para el proceso de selección del jefe de la ANC y de los jueces y fiscales contra-los; esto con el fin de que guarde congruencia con lo dispuesto en la LOJNJ para la selección de la JNJ y de los jueces y fiscales ordinarios, a quienes sí se les exige que autoricen por escrito el levantamiento de su secreto bancario.

Finalmente, respecto a la cuarta subpropuesta de que el órgano de control cuente con un presupuesto

diferenciado, las Leyes 30943 y 30944 señalan con claridad que la ANC cuenta con autonomía económica<sup>11</sup>.

• **Sincerar la provisionalidad y capacitar el apoyo jurisdiccional:** en el *Informe de Competitividad 2019* el CPC propuso que mediante información de gestión debía eliminarse progresivamente: 1) la provisionalidad permanente en la Corte Suprema derivada de la falta de definición de su diseño y del mantenimiento de salas transitorias y 2) la provisionalidad para la reducción de carga procesal en primera y segunda instancias. La Tabla 2 presenta el número de jueces titulares y provisionales por instancias jurisdiccionales.

**T2** Tabla 2. Número de magistrados titulares y provisionales por Poder Judicial.

INSTANCIA JUDICIAL	JUEZ TITULAR		JUEZ PROVISIONAL	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Juez Supremo	18	36,00 %	32	64,00 %
Juez Superior	530	70,70 %	220	29,30 %
Juez Especializado	1046	81,30 %	240	18,70 %
Juez de Paz Letrado	268	99,30 %	2	0,70 %
<b>Total</b>	<b>1862</b>	<b>79,00 %</b>	<b>494</b>	<b>21,00 %</b>

**Fuente:** Planilla de mayo de 2019 del Poder Judicial. **Elaboración:** CPC

Conforme se advierte en la Tabla 2, el nivel de provisionalidad en el Poder Judicial a mayo de 2019, alcanzó el 21,0%, siendo el nivel más alto el de la Corte Suprema, con un 64,0%; seguido de las Salas Superiores, con un 29,3%; luego los Juzgados Especializados, con un 18,7%; y, finalmente, los Juzgados de Paz Letrado con tan solo un 0,7%.

La provisionalidad en la Corte Suprema se debe, en gran medida, a la modificación del artículo 30 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). En un inicio, este artículo señalaba que la Corte Suprema estaba conformada por tres salas (Penal, Civil y de Derecho Constitucional y Social), cada una con cinco vocales. Sin embargo, con la modificación introducida en 1996<sup>12</sup>, el citado dispositivo permite la existencia de salas permanentes y transitorias, compuestas por jueces su-

premos titulares y jueces provisionales, siendo estos últimos la gran mayoría. Por ello, hoy la Corte Suprema está conformada por 3 salas supremas permanentes (Penal, Civil y de Derecho Constitucional y Social) y cinco salas transitorias (una Penal, una Civil y tres Salas de Derecho Constitucional y Social), además de una Sala Penal Especial integrada por tres magistrados y un Juzgado Supremo de Investigación Preparatoria a cargo de los procesos penales por la comisión de delitos de función atribuidos a altos funcionarios por razón de la función pública, que hacen un total de 44 magistrados supremos, entre titulares y provisionales.

La Tabla 3 muestra la composición de nuestra Corte Suprema y de otras cortes y tribunales supremos de América Latina.

T3 **Tabla 3.** Composición de cortes y tribunales supremos.

INDICADORES	PERÚ	ARGENTINA	BRASIL	BOLIVIA	COLOMBIA	CHILE	ECUADOR	MÉXICO
Cantidad de magistrados	44	5	11	9	23	21	18	11
Número de salas	5	1	2	9	3	3	6	2

**Fuente:** páginas web de las cortes y tribunales de los países mencionados. **Elaboración:** CPC.

Respecto al nivel de provisionalidad de las demás instancias judiciales, es indispensable la instalación de la JNJ, dado que este órgano constitucional tiene la atribución exclusiva del nombramiento de jueces y fiscales titulares. En el Acuerdo Nacional por la Justicia se determinó que el principal problema de la provisionalidad en la magistratura es la falta de información real sobre las plazas vacantes. Actualmente, tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público designan jueces y fiscales provisionales (titulares de rango inferior que asumen provisionalmente un cargo superior) o supernumerarios (suplentes). Sin embargo, como bien señala el Acuerdo Nacional, dichas selecciones se realizan bajo criterios que no se ajustan a los mismos niveles de exigencia que los concursos de acceso a la magistratura. Además, estas designaciones no están debidamente transparentadas ni tienen definidos los criterios uniformes para ello (*Acuerdo Nacional por la Justicia, 2017*).

Esta conclusión se respalda con la información obtenida por las comisiones de visita a las Cortes Superiores de Justicia del país, —realizadas entre agosto y setiembre de 2018—, que dan cuenta de que las designaciones de jueces provisionales y supernumerarios, en especial de estos últimos, se realizan sin cumplir las formalidades administrativas correspondientes y sin que exista supervisión de sus actividades funcionales por parte de los órganos de control interno. De las 20 cortes superiores visitadas, se observó que solo el 35,0 % de cortes han designado jueces supernumerarios inscritos en el Registro Distrital Transitorio de Jueces Supernumerarios de cada corte, y que el 60,0 % de cortes ha designado jueces supernumerarios por encima del porcentaje máximo establecido por ley<sup>13</sup>. Un gran paso para eliminar este problema

es la reciente publicación de la Resolución Administrativa 353-2019-CE-PJ que aprueba el Reglamento de selección y registro de jueces supernumerarios del Poder Judicial.

Otro punto que fue propuesto en el *Informe de Competitividad 2019* como una medida complementaria, fue la implementación de un sistema adecuado de capacitación permanente de especialistas y auxiliares judiciales como soporte de la función jurisdiccional. De acuerdo a la Constitución, el órgano encargado de la capacitación es la AMAG<sup>14</sup>. Sin embargo, en forma complementaria, otras instituciones desarrollan mecanismos propios y especializados de capacitación como: el área de capacitación de la Corte Suprema, el Centro de Investigaciones del Poder Judicial, el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, el Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, la Escuela del Ministerio Público, entre otros centros de formación. En el Acuerdo Nacional por la Justicia se identificaron los siguientes problemas en materia de capacitación:

- Múltiples instituciones que planifican y ejecutan actividades de capacitación de forma aislada.
- No existe un perfil de juez o fiscal elaborado y consensuado por todas las instituciones, que oriente los objetivos de los procesos formativos y de capacitación.
- No se ha elaborado un diagnóstico situacional o línea de base sobre las necesidades de capacitación, tanto del Poder Judicial como del Ministerio Público (no existe información cuantitativa y cualitativa desagregada sobre las capacitaciones).



- La oferta de capacitaciones responde a políticas u objetivos estratégicos institucionales disímiles y que no está orientada hacia un perfil uniforme y consensuado de juez, fiscal y de otros operadores jurídicos.
- No se cuenta con un sistema de evaluación que permita medir o evaluar el impacto de las capacitaciones en las labores propias de la función de los jueces, fiscales y otros operadores del sistema de administración de justicia (*Acuerdo Nacional por la Justicia*, 2017).

Según la *Memoria Institucional* 2018 de la AMAG, esta realizó un total de 17.603 capacitaciones, de las cuales 15 902 corresponden al programa de actualización y perfeccionamiento para jueces, fiscales y auxiliares jurisdiccionales<sup>15</sup>.

### RECOMENDACIONES CPC:

1. Es urgente que la JNJ se instale y de inicio a los procesos de selección de jueces y fiscales con base a la información que proporcionen el Poder Judicial y el Ministerio Público.
  2. Respecto a la implementación de un sistema adecuado de capacitación, sugerimos que tanto la AMAG como las demás instituciones conformantes del sistema de justicia, elaboren en forma coordinada y consensuada sus necesidades de capacitación según el perfil de juez, fiscal, auxiliar jurisdiccional y auxiliar fiscal que se requiera y a su vez creen un sistema de evaluación para medir el impacto de dichos programas.
- **Modernizar la gestión del despacho judicial y regular el uso de herramientas tecnológicas:** ambas propuestas fueron planteadas en el *Informe de Competitividad 2019* en los determinantes de gestión de procesos y transparencia y predictibilidad. La pro-

puesta de modernizar la gestión de despacho judicial consiste en el uso de protocolos que precisen el flujo del proceso, desde el ingreso del escrito en mesa de partes hasta la resolución del expediente, para eliminar pasos no regulados y simplificar la tramitología judicial. En tanto que la propuesta de regular el uso de herramientas tecnológicas comprende las siguientes subpropuestas: 1) implementar herramientas para favorecer la consulta amigable y ser alimentadas con sentencias, resoluciones y autos emitidos, usando lenguaje sencillo; 2) habilitar un sistema electrónico de jurisprudencia sistematizada y actualizada por materias; 3) implementar integralmente el uso de expediente electrónico en todas las materias y en todo el territorio nacional, y la extensión de la notificación electrónica a todas las sentencias y autos definitivos; 4) Implementar un récord público de jueces y fiscales que incluya sus sentencias y quejas; y 5) exigir en forma complementaria que las audiencias públicas se graben en video y publiquen en la página institucional del Poder Judicial.

Estas propuestas se encuentran contenidas en el Plan<sup>16</sup>. En cuanto al Expediente Judicial Electrónico (EJE), el Plan incluye cuatro hitos: (i) una Directiva que regule el funcionamiento y operatividad del EJE (noviembre de 2019); (ii) un Plan Nacional de Interoperabilidad del Sistema de Administración de Justicia (julio de 2021); (iii) el EJE en plena operación en el 50,0 % de los distritos judiciales (julio de 2025); y (iv) funcionamiento del EJE en el 100,0 % de distritos judiciales. Hoy en día, existe un reglamento del EJE, aprobado por Resolución 228-2017-CJ-PJ que establece reglas generales y flujos básicos que deben seguir los procesos. Asimismo, el Poder Judicial está elaborando un proyecto de ley que establece el uso obligatorio del EJE y regula la formación y tramitación del expediente desde el modo de presentación de los

**Es urgente que la JNJ se instale y de inicio a los procesos de selección de jueces y fiscales con base en la información que proporcionen el Poder Judicial y el Ministerio Público.**

documentos digitales hasta la notificación de las resoluciones; esto acompañado de propuestas de adecuación de los códigos procesales. La aprobación de la directiva mencionada en el primer hito y de este proyecto de ley permitirán la elaboración y uso de protocolos que precisen los flujos de los procesos judiciales electrónicos, es decir, todo el ciclo de vida del proceso desde el inicio hasta el final, pero bajo el esquema del EJE. Por ello, es necesario que el Poder Ejecutivo apruebe la directiva dentro del plazo señalado en el primer hito, así como el proyecto de ley del EJE. Cabe señalar que, sin contar con la emisión de la mencionada directiva y el proyecto de ley, el grado de avance de la implementación del EJE es lento. Es así que al día de hoy, el EJE únicamente se ha puesto en marcha en algunas cortes superiores del país, en las especialidades de: Comercial, Aduanero y de Mercado, Tributario y Laboral (con la Nueva Ley Procesal del Trabajo)<sup>17</sup>.

Para el repositorio de resoluciones judiciales en línea, el Plan ha establecido los siguientes hitos: (i) la firma del convenio de financiamiento para el desarrollo del repositorio (agosto de 2019)<sup>18</sup>; (ii) el desarrollo tecnológico del repositorio por materia (julio de 2021); (iii) criterios para la sistematización de reportes y estadísticas de las resoluciones de los jueces (julio de 2025); y (iv) repositorio implementado en todas las cortes judiciales (julio de 2030). Esta medida forma parte del proceso de implementación del Decreto Legislativo 1342, que promueve la transparencia y el derecho de acceso de la ciudadanía al contenido de las decisiones judiciales; y de la Ley 30934, que establece un listado de información que las entidades que forman parte del sistema de justicia están obligadas a publicar en sus respectivos portales de transparencia. Dentro de este listado, se encuen-

tra la siguiente información, que guarda relación con nuestra subpropuestas:

- La hoja de vida del juez o del fiscal, de los miembros de la JNJ, del Tribunal Constitucional (TC) y del Consejo Directivo de la AMAG. En esa publicación se incluye la información básica sobre su formación académica y experiencia laboral, sanciones disciplinarias impuestas, patrimonio conforme a su declaración jurada de ingresos, bienes y rentas, sentencias, resoluciones o dictámenes emitidos o en las que haya participado como integrante de un colegiado.
- Todas las sentencias judiciales, dictámenes fiscales y jurisprudencia sistematizada de fácil acceso por materias, con una sumilla en lenguaje sencillo y amigable, conforme a los lineamientos y directrices establecidos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus), a través de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales y en coordinación con el PJ y el MP.
- Los procesos de selección y nombramiento, ratificación y disciplinarios de los jueces y fiscales por la JNJ.
- **Limitar el contencioso-administrativo en los casos Estado contra Estado:** en el *Informe de Competitividad 2019* propusimos la aprobación de una ley que establezca que, en los casos de resoluciones de tribunales administrativos, las entidades públicas no recurran al Poder Judicial para impugnarlas cuando favorezcan a los administrados. Esta propuesta forma parte del Plan<sup>19</sup>. Cabe precisar que el CPC ha ampliado esta propuesta mediante el otorgamiento de facultades a los Procuradores Públicos con el objeto de descargar los procesos contencioso-administrativos, por lo que será tratada con profundidad en la sección Pro-

---

**En el *Informe de Competitividad 2019* propusimos la aprobación de una ley que establezca que, en los casos de resoluciones de tribunales administrativos, las entidades públicas no recurran al Poder Judicial para impugnarlas cuando favorezcan a los administrados.**



## Otro aspecto que debe ir mejorando es el relacionado con la publicación y sistematización de las resoluciones disciplinarias de los órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público.

puestas nuevas o actualización de propuestas previas presente capítulo.

- **Hacer obligatorio el arbitraje institucional en el Estado:** esta propuesta ha sido considerada con la modificación del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, que establece como regla general el arbitraje institucional y precisa que el arbitraje *ad hoc* procede cuando las controversias deriven de contratos cuyo monto contractual original es menor o igual a S/ 5 millones.

En la actualidad, existen dos temas pendientes en materia de arbitraje en contrataciones con el Estado: i) la instalación del Consejo de Ética del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), —creado por la Ley de Constataciones del Estado (LCE)<sup>20</sup>—, encargado de aplicar el Código de Ética para el Arbitraje en Contrataciones del Estado<sup>21</sup>; y, ii) la elección de la autoridad competente para acreditar las instituciones arbitrales, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)<sup>22</sup>.

- **Ampliar y homologar el mandato del Presidente del Poder Judicial y del Fiscal de la Nación:** el CPC propuso que el presidente del Poder Judicial y el Fiscal de la Nación ejerzan su cargo por un período de cuatro años, no renovable y que no coincida con los períodos políticos. Además, se plantearon dos subpropuestas complementarias: 1) en la ceremonia de inicio del año, ambos poderes expongan el detalle de la situación de

los resultados de gestión y la implementación de las reformas pendientes; y, 2) las memorias institucionales deben incluir obligatoriamente indicadores clave de gestión institucional sobre eficiencia; que estén vinculados al uso de recursos humanos, la atención de la carga procesal, producción por juez y fiscal, por materia y por ubicación geográfica.

La propuesta de homologación del mandato ha sido mencionada en el Plan<sup>23</sup>. Se espera que esta propuesta sea considerada en la política pública en materia de justicia que viene siendo elaborada por el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, creado por Ley 30942. En el Plan se han establecidos los siguientes hitos: (i) propuesta de política pública en materia de justicia (agosto 2019<sup>24</sup>), (ii) política pública para la reforma del Sistema de Justicia en implementación (julio de 2021); y (iii) evaluación de impacto de la política (julio de 2025).

En cuanto a las subpropuestas complementarias, un primer paso es la Ley 30934 que establece el listado de información que las entidades que forman parte del sistema de justicia están obligadas a publicar en sus respectivos portales de transparencia. Dentro de este listado se encuentran los informes anuales sobre las actividades realizadas en el marco de sus competencias, y la información detallada y útil para la generación de políticas públicas en la materia. Actualmente el Poder Judicial viene publicando memorias anuales y boletines estadísticos; sin embargo dicha información resulta insuficiente, por lo que se sugiere que estas memorias y boletines cuenten con indicadores de gestión en base a su plan estratégico institucional<sup>25</sup> relacionados a los tiempos y costos procesales, a fin de identificar los cuellos de botellas en los diversos procesos judiciales. Un buen ejemplo son las publicaciones que realiza la Corte Suprema de Justicia de Colombia<sup>26</sup>.

- **Regular un mecanismo de coordinación permanente del sistema de justicia:** esta propuesta se encuentra en el Plan<sup>27</sup> como parte de las propuestas que serán consideradas en la política pública en materia de justicia, que viene siendo elaborada por el Consejo para la reforma del sistema de justicia.

Como antecedente a esta propuesta, en el año 2004, la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) planteó la instalación de un mecanismo de coordinación en-

## Dado que ya existe el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia (...) consideramos como primera opción que este sea el órgano articulador y de coordinación permanente de los órganos que forman parte del sistema de justicia.

tre las instituciones del sistema de justicia. Sin embargo, fue hasta el 2016 cuando el Minjus elaboró un proyecto de ley para la creación del Consejo Interinstitucional Permanente de Cooperación, Coordinación y Seguimiento de las Políticas Públicas en materia de Justicia (Inter Justicia), con la finalidad de institucionalizar las acciones de coordinación y colaboración mutua en la gestión de las políticas públicas en materia de justicia. Alguno de sus principales objetivos es establecer las coordinaciones necesarias para articular los planes estratégicos de las instituciones conformantes y aprobar y/o actualizar, cada cinco años, el *Plan Nacional de Justicia*, con indicadores y metas compartidas. El Acuerdo Nacional por la Justicia presentó dicha iniciativa de ley (proyecto de ley 1626/2016-PE). Sin embargo, pese a contar con dictamen aprobatorio de la Comisión de Justicia desde noviembre de 2017, nunca fue aprobado por el pleno.

Actualmente, dado que ya existe el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia creado por la Ley 30942 con las funciones de impulsar la reforma del sistema de justicia, formular los criterios para la elaboración de la Política Nacional de reforma del Sistema de Justicia, coordinar la ejecución de estas políticas a cargo de las entidades integrantes del sistema de administración de justicia, dar seguimiento y control a la implementación y ejecución de los procesos de reforma y presentar un reporte anual de los avances de la reforma del sistema de justicia, consideramos como primera opción que este sea el órgano articulador y de coordinación permanente de los órganos que forman parte del sistema de justicia. Además, sugerimos que dentro de su conformación se incorpore a un representante de la sociedad civil.

### PROPUESTAS NO CONSIDERADAS

A continuación, se detallan las propuestas o subpropuestas más relevantes que no han sido consideradas:

- **Reforzar las exigencias de compliance para los abogados:** en el *Informe de Competitividad 2019* se propusieron dos subpropuestas: 1) los colegios de abogados deben instaurar indicadores judiciales que hagan seguimiento a la conducta de los mismos para optimizar su rol fiscalizador y sancionador; y 2) regulación de los requerimientos mínimos para el patrocinio judicial, considerando las instancias judiciales.

Ninguna de estas dos medidas fueron consideradas en ningún espacio. No obstante, cabe precisar que, durante el 2018, se presentaron los siguientes proyectos de ley relacionados al rol de los colegios de abogados del país:

- Proyecto de Ley 3164-2018-PE, ley para incentivar la probidad en el ejercicio de la abogacía.
- Proyecto de ley 3426-2018-CP, Ley de la Abogacía Peruana.
- Proyecto de ley 3670-2018-CR, Ley del Abogado.
- Proyecto de Ley 4201-2018-CR, ley que regula el ejercicio de la abogacía.
- Proyecto de Ley 4327-2018-CR, ley que protege a los ciudadanos de las malas prácticas de los abogados.

Los proyectos de ley 3426, 4201 y 4327 se fusionaron en el proyecto de ley denominado “Ley de la Abogacía Peruana”, que señala que los colegios de abogados pueden



evaluar a sus agremiados para asegurar su ejercicio ético, obligaba a los colegios a tener su propio registro de sanciones y remitir dicha información al actual Registro Nacional de Abogados Sancionados por Mala Práctica Profesional (RNAS) del Minjus, y establece infracciones y sanciones. Por su parte, los proyectos de ley 3164 y 3670 se fusionaron en el proyecto de ley denominado “Ley que incentiva la probidad profesional en el Sistema de Justicia”, que a diferencia del proyecto anterior, se extendió no solo a los abogados, sino a todos los profesionales vinculados con el sistema de justicia, ratificando la potestad sancionadora de los colegios profesionales, otorgando alcance nacional a los códigos de ética de los colegios profesionales, creando un registros de sanciones por mala *praxis* e incorporando en el Código Penal el agravante del ejercicio de la profesión en el sistema de justicia.

Si bien ninguno de estos dos proyectos fue aprobado por el pleno del Congreso, lo más rescatable del primer proyecto fue lo relacionado a la posibilidad de que los colegios de abogados puedan evaluar el ejercicio ético de sus agremiados. En ese sentido, con la finalidad de incorporar medidas orientadas a promover la probidad en el ejercicio profesional de los abogados, teniendo presente el rol social que cumplen en el sistema de justicia, ampliamos nuestra propuesta para que los abogados agremiados puedan ser evaluados cada cierto tiempo por sus colegios profesionales, como sucede en otros países que cuentan con altos estándares de calidad profesional. El sustento de esta ampliación será desarrollado en la sección de propuestas nuevas o actualización de propuestas previas del presente capítulo.

- **Modificar el Código Procesal Civil y ampliar competencias de los notarios y jueces de paz letrado:** en el *Informe de Competitividad 2019* se planteó las siguientes subpropuestas: 1) impulsar el proyecto de reforma del Código Procesal Civil para simplificar procesos y ampliar las competencias de los jueces de paz letrado; 2) optimizar el acceso a la Corte Suprema, impidiendo que se convierta en una tercera instancia; 3) precisar las competencias de los juzgados comerciales y establecer que los procesos en los que se encuentran involucrados proyectos de inversión considerables serán de competencia de la jurisdicción comercial; 4) regular la publicación de las decisiones de los miembros de la Corte Suprema dentro de las 24 horas que fueron votadas o tomadas; y 5) ampliar las competencias de los notarios

en materias no contenciosas cuando no haya oposición. Ninguna de estas propuestas ha sido acogida. Sin embargo, debido a su importancia y trascendencia en el determinante de gestión de procesos del sistema de justicia, este año procedemos a ampliarlas, por lo que serán tratadas a profundidad en la sección de propuestas nuevas o actualización de propuestas previas del presente capítulo.

## ➤ PROPUESTAS NUEVAS O ACTUALIZACIÓN DE PROPUESTAS PREVIAS

En el *Informe de Competitividad 2019* se planteó, sobre la base de evidencia, la importancia del capital humano y de la gestión de procesos como determinantes para lograr una justicia más eficiente, predecible y equitativa. Durante el último año, el CPC se centró en identificar los principales problemas en el sistema de control disciplinario de los jueces y fiscales, en la calidad de los abogados y en la carga procesal. Por ello se ampliaron cuatro de las propuestas planteadas el año previo en el capítulo de sistema de justicia (propuestas 3, 5, 6 y 8), añadiendo modificaciones que se detallan a continuación. El objetivo es plantear propuestas más atractivas que fortalezcan el nuevo sistema de control, que mejoren la calidad profesional y ética de los abogados y que optimicen los procesos judiciales reduciendo su número y tiempo de tramitación.

---

**Si bien ninguno de estos dos proyectos fue aprobado por el pleno del Congreso, lo más rescatable del primer proyecto fue lo relacionado a la posibilidad de que los colegios de abogados puedan evaluar el ejercicio ético de sus agremiados.**

## CAPITAL HUMANO

### DIAGNÓSTICO

#### El proceso de control disciplinario y el perfil del juez y fiscal de control

Hasta antes de la vigencia de las Leyes 30943 y 30944, el control disciplinario de los jueces y fiscales estaba a cargo de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) del Poder Judicial y de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público. Es a partir de la aprobación de las citadas normas que se crearon la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público (ANC del PJ y MP) como los órganos encargados del control funcional de los jueces y fiscales de todas las instancias, así como del personal administrativo de dichas entidades, con excepción de los jueces y fiscales supremos que es de competencia exclusiva de la JNJ. Sin embargo, cabe aclarar que, al no haberse procedido a elegir a los miembros de la JNJ, la OCMA y la Fiscalía Suprema de Control Interno siguen en funcionamiento.

En ese sentido, el procedimiento disciplinario que se encuentra vigente en el Poder Judicial, en tanto no se instale la JNJ ni se nombre a los jefes de las ANC del Poder Judicial, es el regulado por el Reglamento del Procedimiento Administrativo de la OCMA que data de 2015<sup>28</sup> y, en el caso del Ministerio Público, es el señalado en su Ley Orgánica de 1981 y en el Reglamento de Organización y Funciones de la Fiscalía Suprema de Control Interno aprobado el 2005<sup>29</sup>.

En cuanto al procedimiento disciplinario llevado en el Poder Judicial, este se inicia con una queja verbal o escrita que, luego de ser admitida, pasa a la etapa de investigación preliminar y, de existir indicios suficientes, se abre el proceso disciplinario a cargo de un magistrado instructor. A partir de ese momento, el procedimiento varía dependiendo del tipo de sanción que el magistrado instructor proponga:

1. Cuando se trate de la propuesta e imposición de la medida disciplinaria de amonestación o multa: si el magistrado instructor pertenece a una Oficina de Control Interno Desconcentrado (ODECMA) donde no hay fusión de unidades de línea, este emite un informe opinando sobre la responsabilidad del investigado y la graduación de la sanción; luego, eleva el informe al jefe de la unidad de línea para su pronunciamiento en pri-

mera instancia. En cambio, si el magistrado pertenece a una ODECMA donde hay fusión de unidades de línea, este procede a imponer la sanción, acto que constituye pronunciamiento de primera instancia. En ambos supuestos, si la sanción es apelada, será resuelto por el jefe de la ODECMA como segunda y última instancia.

2. Cuando se trate de la propuesta e imposición de la medida disciplinaria de suspensión: el informe del magistrado instructor es elevado a la jefatura de la ODECMA o a la unidad de línea de la OCMA, para que emita una propuesta que es remitida a la jefatura suprema de la OCMA para su pronunciamiento en primera instancia, y de ser apelada será puesta a consideración del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial para su pronunciamiento en segunda y última instancia.

3. Cuando se trate de la propuesta de destitución: el informe del magistrado instructor es elevado a la jefatura de la ODECMA o a la unidad de línea de la OCMA para que emita una propuesta, que es remitida a la jefatura suprema de la OCMA para su evaluación y eventual remisión a la presidencia del Poder Judicial, órgano competente para elevar la propuesta de destitución al CNM, hoy JNJ.

El procedimiento regulado en el actual Reglamento del Procedimiento Administrativo de la OCMA resulta engorroso, entre otras razones porque transita por varias unidades y funcionarios, generando la demora en su tramitación y en muchos casos la prescripción del procedimiento<sup>30</sup>. La nueva ANC debe elaborar un procedimiento administrativo-disciplinario más efectivo que se aparte del modelo del proceso penal, buscando acortar trámites y pasos innecesarios.

Otro aspecto a mejorar es la publicación y sistematización de las resoluciones disciplinarias de los órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público. Actualmente, la Fiscalía Suprema de Control Interno publica las acciones y resultados de control, y algunas estadísticas de sanciones según el tipo de sanción y resoluciones en los casos ya resueltos. Por su parte, la OCMA publica las estadísticas acorde al tipo de sanción y cuenta con dos buscadores: uno de consulta del estado de las quejas y otro de resoluciones disciplinarias por el número de expediente, a los que solo pueden acceder las partes involucradas. La Tabla 4 muestra las sanciones impuestas por la OCMA en el 2018 y lo que va del 2019.



**T4** Tabla 4. Estadísticas de sanciones impuestas por la OCMA según tipo de sanción.

TIPO	2018			2019 ( A SETIEMBRE)		
	MAGISTRADOS	AUXILIARES	TOTAL	MAGISTRADOS	AUXILIARES	TOTAL
Amonestación	707	2.214	2.921	405	1.100	1505
Multa	403	1.173	1.576	47	690	937
Propuesta destitución	162	121	283	41	45	86
Suspensión	123	20	143	04	26	130
<b>Total</b>	<b>1.395</b>	<b>3.528</b>	<b>4.923</b>	<b>797</b>	<b>1.861</b>	<b>2658</b>

**Fuente:** Sistema de información sisocma. **Elaboración:** CPC.

En cuanto a la estructura y funcionamiento de la nueva ANC, las Leyes 30943 y 30944 establecen que la ANC cuenta con una jefatura nacional que es su órgano de dirección y con oficinas descentralizadas. Además, estas señalan que tanto el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial como la Junta de Fiscales Supremos, —a solicitud motivada del jefe de la ANC de cada entidad—, pueden dotar de instalaciones especiales, presupuesto, personal, equipos y peritos. En cuanto a las funciones, una de las más resaltantes es que la ANC puede establecer mecanismos de intercambio de información, colaboración institucional e investigación conjunta con la UIF, la PNP y con el propio Poder Judicial y Ministerio Público. Sin embargo, no establece en su estructura una unidad que se dedique a investigar los movimientos patrimoniales de los jueces y fiscales.

La actual estructura de la OCMA contempla una Unidad de Información y de Investigaciones Especiales y un sistema informático de control patrimonial de los magistrados, que básicamente se nutre de las declaraciones anuales de bienes y rentas presentadas de forma anual por los magistrados a nivel nacional. Esta unidad emite un informe técnico legal cuando advierte un signo exterior de riqueza o un incremento patrimonial de un magistrado con base en alertas implementadas en el Sistema de Declaraciones Juradas. No obstante, estas de-

claraciones juradas resultan insuficientes para detectar y reportar operaciones sospechosas, por lo que es necesario que las nuevas ANC del PJ y MP tengan una unidad de investigación patrimonial y financiera que tenga potestades para solicitar y analizar mayor información. Esta no es una propuesta nueva, ya la CERIAJUS planteó en su momento la creación de tres unidades dentro de la OCMA, entre ellas, una de investigación patrimonial y financiera, para revisar el movimiento patrimonial de jueces y fiscales.

Finalmente, en cuanto al perfil del juez y fiscal de control, las Leyes 30943 y 30944 señalan que para ser juez y fiscal de control se requiere haber aprobado un programa de especialización a cargo de la AMAG, lo que guarda relación con la Ley de la Carrera Judicial. Esta última indica que le corresponde a la AMAG aprobar y ejercitar el programa de especialización. Sin embargo, teniendo en cuenta que se trata de una nueva especialidad, es necesaria la colaboración de entidades nacionales o extranjeras para el diseño y dictado de este programa. Cabe aclarar que, si bien las mencionadas leyes establecen que la ANC puede celebrar convenios de cooperación, intercambio y capacitación con entidades nacionales e internacionales, estos programas están destinados a quienes ya formarán parte del sistema nacional de control judicial y fiscal.

## Estándares de calidad del ejercicio profesional de la abogacía

Según un estudio realizado por Roberto MacLean sobre los colegios de abogados del Perú y las reformas del sistema de justicia, los países donde existen altos estándares de calidad profesional de los abogados, son aquellos donde las asociaciones de abogados tienen el más alto nivel y exigencia para la admisión al ejercicio profesional, como Japón, Inglaterra, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia. En algunas de estas asociaciones se requiere exámenes de control de calidad profesional cada cierto número de años para mantener la condición de miembro, ejercer la profesión y gozar de los beneficios correspondientes (MacLean U., 2008).

En el caso peruano, no existen estos exámenes de control de calidad profesional. Los colegios de abogados del Perú no cumplen esa función, razón por la cual los estándares de calidad de los profesionales en derecho no son las mejores. Recordemos lo señalado en el *Informe de Competitividad 2019*, cuando analizamos a los actores responsables de la deslegitimación del sistema de justicia. En aquella oportunidad hicimos referencia al hecho de que el juez no es el único responsable de la carga procesal, sino todos los actores del proceso, como los abogados, que en materia de conducta litigiosa presentan estrategias dilatorias y apelaciones sin sentido (Hernández, 2007).

### PROPUESTAS

- **Reforzar la función de las Autoridades Nacionales de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público:** esta propuesta contiene cinco subpropuestas:

1. La reforma de procedimientos administrativo-disciplinarios más ágiles y expeditivos, —acortando plazos e intervenciones innecesarias con base en matrices de riesgo—, con el fin de evitar la impunidad.

2. La sistematización de las resoluciones de las ANC del PJ y MP, con criterios de búsqueda de acuerdo a los tipos de sanciones (amonestación, multa, suspensión y propuesta de destitución) y conductas infractoras (retardo procesal, actos de corrupción, entre otros), con el fin de que el PJ y el MP incorporen las medidas necesarias para promover la prevención de infracciones disciplinarias.

3. La creación de una unidad de inteligencia financiera dentro de la estructura de las ANC del PJ y MP, que se encuentre interconectada con la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), para contar con información útil que cualquier organismo público y privado pueda brindar; esto debido a que las declaraciones juradas de los magistrados no resultan suficientes para advertir cualquier desbalance patrimonial. En ese sentido, es importante que, una vez que el Jefe de la ANC sea elegido por la JNJ, cree esta unidad al momento de aprobar su reglamento de organización y funciones y otras normas reglamentarias que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

4. Se debe contar con la colaboración de universidades, organismos e instituciones internacionales expertas en temas de control y práctica forense, para la formulación y dictado del nuevo programa de especialización de control disciplinario para la formación de jueces y fiscales de control. En el nuevo programa de especialización deberían crearse los cursos de derecho disciplinario judicial, auditoría y control judicial, sistemas de integridad, prevención de la corrupción, entre otros.

5. Adicionalmente, una vez que se instale la JNJ, se debe diseñar el perfil del juez y fiscal de control con un corte auditor y forense. A los postulantes se les debe exigir, además de los requisitos señalados en las Leyes 30943 y 30944, los siguientes requisitos: i) no contar con antecedentes disciplinarios; ii) no estar inscrito en el Registro de Deudores Judiciales Morosos ni en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos; y iii) no haber ocupado el cargo de juez o fiscal ordinario, para generar una verdadera separación de funciones y romper el incentivo perverso del “control de pares”. Asimismo, se les debe exigir que autoricen el levantamiento de su secreto bancario. Para terminar, se debe considerar en el reglamento para el concurso público de mérito de los jefes de la ANC, valorizar la experiencia en la función judicial.

- **Evaluar el ejercicio profesional de la abogacía:** con el objetivo de tener abogados de alto nivel, los



colegios de abogados deben incorporar la realización de exámenes de control de calidad profesional de los abogados como un mecanismo para mantener la condición de miembro. Estos exámenes pueden realizarse cada cinco años y estar a cargo de los colegios de abogados, con asistencia de otros colegios o asociaciones de abogados internacionales, como el Colegio de Abogados de los Estados Unidos (ABA, por sus siglas en inglés)<sup>31</sup>.

## GESTIÓN DE PROCESOS

### DIAGNÓSTICO

#### Los procesos contencioso-administrativos como causal de demora de los procesos judiciales

Uno de los aspectos negativos más mencionados en los diagnósticos de los sistemas de administración de justicia en América Latina ha sido la lentitud y la excesiva complejidad de los procesos. Frente a estos problemas, las soluciones casi siempre pasan por aumentar el número de jueces, mejorar el equipamiento o introducir reformas procesales. No obstante, ninguna de estas medidas ha producido los resultados esperados, pues gran parte de los problemas tienen su origen en los modelos existentes sobre la gestión judicial (Gregorio, 1996).

La gestión del proceso en el sistema de justicia tiene incidencia directa en el tiempo que dura el proceso y deviene en el indicador más tangible para el ciudadano para medir la eficiencia del sistema. Los proyectos de reducción de retrasos procesales o del congestionamiento procesal son muchos, y en la mayoría de los casos, las soluciones suelen pasar por: 1) reformas procesales que agilicen los plazos en los procesos; 2) fortalecimiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos (conciliación y arbitraje), o ampliación de competencias a otros órganos extrajudiciales (notarías y municipalidades), alejando del sistema judicial los casos que pueden ser resueltos sin la intervención de un juez; y 3) reformas administrativas, como la creación de más órganos jurisdiccionales especializados o la implementación de sistemas informáticos.

Durante los últimos años, cabe resaltar que algunas de estas propuestas generaron la reducción de plazos

para litigar y la descarga procesal, como las reformas procesales en materia penal y laboral. No obstante, están pendientes reformas procesales en materia civil y comercial, además de otras alternativas que inciden en las causas que generan alta litigiosidad y retraso procesal (como la judicialización innecesaria de casos o la concentración de funciones del juez en labores que bien pueden ser externalizadas a otros actores). En ese sentido, para poder diseñar medidas que mejoren la gestión judicial, resulta necesario disponer de información básica y estadística que pueda ser analizada.

En el *Informe de Competitividad 2019*, se analizaron algunas cifras de la carga procesal del Poder Judicial. Esto se realizó según declaraciones hechas por el entonces presidente del Poder Judicial, quien afirmó que durante el 2017 la carga llegaría a 2.516.889 expedientes; se proyectaba que se resolverían 1.375.000, lo que significaba el 55,0 % de la carga total, mientras que 1.141.607 procesos (45,0 % restante) quedarían sin atender. En el *Boletín de Estadísticas de la función jurisdiccional a nivel nacional período: enero – diciembre 2018*, elaborado por la Gerencia General, Gerencia de Planificación y Sub Gerencia de Estadística del Poder Judicial, se observa que la carga procesal para el año 2018 se incrementó, con lo cual la tasa de resolución se redujo al 44,4 %, quedando un 55,6 % de procesos pendientes de resolver.

Según estudios sobre los principales problemas del sistema de justicia, la sobrecarga procesal es un factor que impacta negativamente la celeridad de los procesos judiciales, siendo el principal motivo de demora de los procesos en el Perú el alto número de procesos en los que interviene el Estado (Gutiérrez, 2015). Estos procesos pueden ser penales, civiles, comerciales, constitucionales, laborales o contencioso-administrativos. En cualquiera de estos casos, la intervención del Estado como demandante/denunciante o demandado/denunciado se hace por regla general a través de los procuradores públicos, por ser quienes ejercen la defensa jurídica de Estado<sup>32</sup>.

De los datos estadísticos reportados por el Consejo de Defensa Jurídica del Estado, se desprende que a junio de 2019 existen 335 procuradurías a nivel nacional, para un total de 1.177.322 expedientes. La Tabla 5 detalla la carga procesal de las procuradurías públicas en los últimos cuatro años según el tipo de entidad, y el Gráfico 3 detalla la evolución de la carga procesal durante dicho periodo.

**T5** **Tabla 5.** Carga procesal de las procuradurías públicas, periodo 2016-2019, (en número de expedientes).

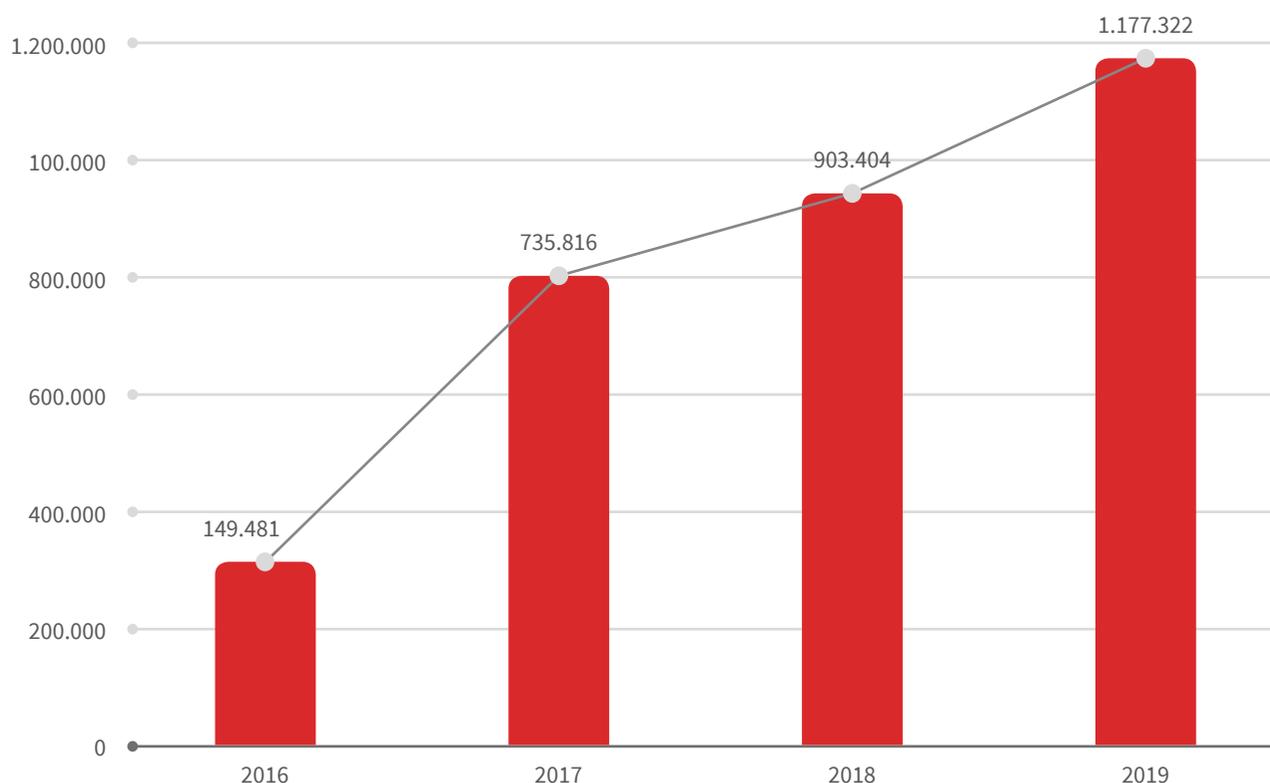
TIPO DE ENTIDAD	2016	2017	2018	2019
Poder Judicial	0	73.638	119.914	73.638
Poder Legislativo	0	0	1.400	3.034
Poder Ejecutivo	112.477	241.088	175.192	370.699
Organismos públicos	34.835	76.990	73.831	114.223
Organismos autónomos	0	32.545	34.826	69.407
Fuerzas Armadas	2.169	23.658	41.003	49.871
P.P. Especializadas	0	121.406	163.275	183.374
P.P.D. Anticorrupción (oficinas)	0	26.088	35.460	34.194
P.P. <i>Ad hoc</i>	0	54	68	73
Gobiernos regionales	0	95.247	173.183	188.505
Municipalidades provinciales	0	29.680	54.666	57.185
Municipalidades distritales	0	15.422	30.586	33.119
<b>Total general</b>	<b>149.481</b>	<b>735.816</b>	<b>903.404</b>	<b>1.177.322</b>

**Fuente:** Consejo de Defensa Jurídica del Estado. **Elaboración:** CPC.

**Según estudios sobre los principales problemas del sistema de justicia, la sobrecarga procesal es un factor que impacta negativamente la celeridad de los procesos judiciales, siendo el principal motivo de demora de los procesos en el Perú el alto número de procesos en los que interviene el Estado**



**G3** Gráfico 3. Evolución de la carga procesal de las procuradurías públicas, periodo 2016-2019 (en número de expedientes por año).



**Fuente:** Consejo de Defensa Jurídica del Estado. **Elaboración:** CPC.

Este alto número de procesos judiciales —a cargo de los procuradores públicos— podría verse disminuido si se aplicaran criterios para: desistir de una demanda, no apelar una sentencia, y conciliar o transigir judicial o extrajudicialmente aquellos casos en los que existen suficientes elementos de convicción de que no tienen la razón; esto debido a la existencia de reiterada jurisprudencia en contra o porque transitar por un proceso judicial resulta más oneroso que no hacerlo.

En ese sentido, si bien en los años 2008 y 2014 se dieron algunos esfuerzos con las Leyes 29228 y 30137 que autorizaron a los procuradores públicos para transigir, conciliar o desistirse en procesos civiles, contencioso-administrativos o constitucionales de menor cuantía en los que se discutía el cumplimiento de una obligación de dar suma de dinero, que no fuera pago indebido, ninguna de estas dos normas fue efectiva para reducir la carga procesal de las procuradurías públi-

cas<sup>33</sup>. Por esto, hoy existen muchas demandas y recursos impugnatorios presentados por los procuradores públicos que nunca debieron ingresar al Poder Judicial, ya que carecen de sustento.

Esta problemática no es reciente. En un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo en el año 2007 sobre reforma de la justicia contencioso-administrativa, se estableció que uno de los problemas de la sobrecarga eran los procesos que en su mayoría no deberían llegar al Poder Judicial; un ejemplo de ello son los procesos previsionales seguidos por y contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), en los que a pesar de la existencia de criterios jurisprudenciales, la conducta de ciertos abogados generaba la presentación de demandas judiciales y recursos impugnatorios que no iban a prosperar<sup>34</sup>. Es por esta razón que, dentro del plan de descarga procesal emprendido por el Gobierno, se aprobó la Ley 30927, que faculta a la ONP para conciliar, desistirse, transigir o

allanarse en los procesos judiciales y administrativos en materia previsional del régimen pensionario del Decreto Ley 19990. Según datos proporcionados por la ONP, desde la publicación de esta ley (9 de abril de 2019) se beneficiaron con su alcance alrededor del 18,0 % de procesos judiciales existentes a junio de 2018, lo que representa 9.702 expedientes<sup>35</sup>. Esta norma puede ser replicada para otros procesos contencioso-administrativos para descargar los procesos ya existentes y evitar la judicialización de casos que se encuentran en sede administrativa. Por ejemplo, a la fecha existe un proyecto de ley que se elabora en forma coordinada entre el Consejo de Defensa Jurídica del Estado y el Ministerio de Educación para que los procuradores públicos del citado ministerio y de los Gobiernos regionales puedan conciliar, desistirse, transigir o allanarse en los procesos judiciales sobre bonificación por preparación de clases, años de servicios y luto y sepelio que estén en trámite o los que se inicien a futuro, sin necesidad de recabar autorización del titular de la entidad.

El objetivo es continuar con la creación de un marco normativo que permita aplicar medidas efectivas de descarga judicial y evitar que el Estado, a través de sus procuradores públicos, inicie o mantenga procesos judiciales sin sustento alguno.

### La sobrecarga procesal en la Corte Suprema

Para que la Corte Suprema pueda cumplir con la finalidad para la que fue diseñada, es necesario que, previamente, lleguen pocos y determinados casos a su conocimiento y que las sentencias que se expidan sirvan como guías de la jurisprudencia nacional, lo cual puede conseguirse con reformas del recurso de casación (Juan Monroy Galvez, 2013). En ese sentido, la reforma de la Corte Suprema debe empezar por limitar los casos que lleguen a ella. Esta es la primera condición para que la Corte Suprema pueda cumplir con una de sus funciones esenciales, que es fijar jurisprudencia (Gutiérrez, 2015). La Tabla 6 presenta la carga procesal de la Corte Suprema en el año 2018.

**T6** Tabla 6. Carga procesal de la Corte Suprema, periodo 2018.

ÓRGANO JURISDICCIONAL / ESPECIALIDAD	INGRESADOS	RESUELTOS
Sala Penal Permanente	2.898	4.030
Sala Penal Transitoria	2.271	2.161
Sala Civil Permanente	2.010	2.491
Sala Civil Transitoria	2.047	2.367
Sala Constitucional Permanente	1.508	2.941
Primera Sala Constitucional Transitoria	8.406	6.559
Segunda Sala Constitucional Transitoria	8.855	7.162
Tercera Sala Constitucional Transitoria	1.578	2.080
<b>Total</b>	<b>29.573</b>	<b>29.791</b>



A la fecha existen múltiples proyectos de ley que recogen propuestas para limitar el recurso de casación, algunos de estos proyectos plantean reformas puntuales de los artículos del Código Procesal Civil que regulan dicho recurso, y otros buscan reformas integrales del sistema procesal peruano. En el entendido de que una reforma integral toma mucho tiempo, proponemos que en principio se aprueben reformas concretas, pues resulta previsible que con estas medidas la carga procesal de la Corte Suprema disminuya notablemente y convierta al recurso de casación en un instrumento que, —al igual de lo que sucede en los sistemas de justicia de los países desarrollados—, permita que la labor de la Corte Suprema se enfoque solo en los casos de mayor relevancia.

### Desjudicialización del proceso de ejecución civil

El proceso de ejecución civil, hoy denominado proceso único de ejecución<sup>36</sup>, es aquel proceso que tienen por objeto promover el cumplimiento de títulos ejecutivos de naturaleza judicial o extrajudicial según sea el caso<sup>37</sup>. En el derecho comparado existen hasta cuatro modelos que tienen como finalidad otorgar una tutela más oportuna y eficiente a los procesos de ejecución civil: i) un modelo judicial con funcionarios judiciales dependientes presupestariamente; ii) un modelo adscrito a la administración pública ajeno al judicial y con funcionarios públicos competentes; iii) un modelo con centro en el juez, pero con auxiliares externos al poder judicial, aunque sujetos a su supervigilancia; y iv) un modelo que encomienda la función a profesionales liberales que actúan coordinadamente con el juez cuando es necesario (Pérez Ragone, 2012).

En el primer modelo, el sujeto asignado por ley para admitir y diligenciar la ejecución es un juez. En este modelo se circunscribe nuestro país y la mayoría de países latinoamericanos. En los otros modelos, el sujeto encargado de diligenciar la ejecución no es un juez, sino un oficial o agente. Estos modelos de desjudicialización del proceso de ejecución se aplican en varios países de Europa. Consisten en sustraer de la órbita judicial algunas facultades del procedimiento ejecutivo y otorgar la potestad de ejecución a ciertos oficiales autorizados por el Estado, como en el caso de Bélgica, Hungría, Holanda, Francia (*huissier de justice*) y Reino Unido. En estos modelos el juez normalmente participa para ordenar, en un inicio, el procedimiento judicial de cobro; los actos posteriores son llevados a cabo por el oficial de ejecución.

En Chile, se presentó esta propuesta en el año 2012 bajo la figura del “oficial de ejecución”, como el profesional encargado de llevar adelante todas las actuaciones de apremio, incluido el embargo; esto sometido siempre a un control permanente del juez<sup>38</sup>. El objetivo del proyecto era convertir el proceso de ejecución en un trámite administrativo bajo control jurisdiccional permanente, confiado a un funcionario cuyas facultades, prohibiciones y régimen disciplinario debía estar regulados en una ley especial. Sin embargo, el proyecto no prosperó.

### PROPUESTAS

- **Crear un marco normativo de descarga procesal de los procesos contencioso-administrativos**

Se debe crear un marco normativo que faculte a los procuradores públicos para no recurrir al Poder Judicial, así como para conciliar, desistirse, transigir o allanarse en los procesos contencioso-administrativos donde existan precedentes vinculantes y doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema. Esta propuesta se encuentra en el Plan como parte del programa de optimización de las procuradurías públicas. El primer hito del Plan programado para noviembre de 2019 es el establecimiento de criterios generales para garantizar el ejercicio de las facultades de los procuradores públicos y lineamientos para la descarga y celeridad procesal. Los siguientes hitos son: la reducción del 20,0 %, 40,0 % y 70,0 % de procesos identificados como ineficientes en las procuradurías para los años 2021, 2025 y 2030, respectivamente<sup>39</sup>.

En ese sentido, para implementar esta propuesta se deben realizar las siguientes acciones: 1) identificar aquellos precedentes vinculantes, plenos casatorios y doctrina jurisprudencial según las materias y el número de procedimientos administrativos y procesos judiciales en trámite, a fin de dar prioridad a aquellas materias que generan la mayor carga procesal y administrativa; 2) elaborar los supuestos técnico-jurídicos que servirán de base para que se resuelvan los casos en sede administrativa y judicial; 3) facultar a los procuradores públicos para no recurrir a la vía judicial o para desistirse, transigir o allanarse en los procesos judiciales existentes, cuando se presenten los supuestos previamente establecidos, sin necesidad de contar con la autorización de la entidad; 4) establecer que los criterios son también de aplicación para la atención

de las solicitudes administrativas, con lo cual se incorporan a la gestión administrativa; y 5) determinar la responsabilidad para el funcionario que no cumpla.

- **Optimizar el acceso y funcionamiento de la Corte Suprema impidiendo que se convierta en una tercera instancia**

Se deben ampliar las limitaciones para recurrir a la Corte Suprema en: i) procesos de revisión judicial de procedimiento de ejecución coactiva<sup>40</sup>; ii) procesos donde exista la figura del doble conforme, a fin de restringir el recurso únicamente a pretensiones en la que se produzcan dos decisiones contradictorias entre la primera y segunda instancia; iii) recursos de apelación, para evitar que la Corte Suprema actúe como segunda instancia.

Como segunda alternativa se debe limitar el recurso de casación para que únicamente proceda si la cuestión debatida en el proceso judicial es de relevancia jurídica fundamental o si se aparta indebidamente de los precedentes emitidos por la propia Sala Suprema o por el Tribunal Constitucional<sup>41</sup>.

Por otro lado, creemos conveniente ampliar la propuesta complementaria señalada en el *Informe de Competitividad 2019*, sobre la publicación de las decisiones de los miembros de la Corte Suprema dentro de las 24 horas que fueron votadas o tomadas. Actualmente, el Decreto Legislativo 1342 establece que el presidente de Sala Suprema o Superior del Poder Judicial debe disponer la publicación en el portal institucional del Poder Judicial del sentido de la decisión el mismo día en que la causa ha sido deliberada y votada. Sin embargo, esta medida no se cumple, entre otras razones porque en muchos procesos los miembros de los órganos colegiados del Poder Judicial no tienen consensos al momento de la deliberación de los casos y lo dejan al voto por el plazo de ley. A fin de corregir este problema, es necesario que se modifique dicha norma precisando que, en el caso de que el colegido no llegue a un consenso el día que la causa es deliberada, se le otorgue el plazo de 15 días hábiles<sup>42</sup> para que se publique el sentido de la decisión, bajo responsabilidad del relator de la sala. El incumplimiento de esta obligación debe ser considerado como falta de carácter disciplinario del presidente de la sala y del magistrado ponente, para ser evaluado en el proceso de ratificación ante la JNJ.

- **Ampliar competencias a favor de notarios públicos**

A fin de descongestionar la carga procesal en materia civil y comercial, ampliamos esta propuesta presentada en el *Informe de Competitividad 2019*. Si bien se han dado algunos avances con la Ley 30933, —que regula el procedimiento especial de desalojo con intervención notarial—, aún existen otros procesos judiciales que pueden ser de competencia de los notarios, como los de consignación de dinero y bienes, división y partición de bienes hereditarios, nombramiento de peritos a falta de acuerdo, entre otros.

- **Desjudicializar parcialmente el proceso de ejecución civil**

A fin de desjudicializar el proceso único de ejecución civil, se debe recoger la figura del oficial de ejecución. Para ello, es necesario modificar el Código Procesal Civil y establecer nuevas reglas del proceso único de ejecución, de modo que la demanda sea admitida mediante una resolución de carácter administrativa dictada por este oficial de ejecución. Contra la citada resolución, el ejecutado solo podrá oponerse ante el juez competente alegando determinadas causales. Si el ejecutado no formula ninguna oposición, el proceso continuará con el oficial de ejecución sin intervención del juez. Pero si el ejecutado formula oposición, entonces la ejecución se judicializará y se suspenderá la ejecución. Una vez que el juez resuelva la oposición, si la rechaza se continuará con la ejecución ante el oficial de ejecución. En el caso contrario, si el juez declara fundada la oposición, entonces se dejará sin efecto la ejecución y cualquier embargo trabado por el oficial de ejecución.

---

**A fin de descongestionar la carga procesal en materia civil y comercial, ampliamos esta propuesta presentada en el *Informe de Competitividad 2019*.**



## CUADRO RESUMEN DE PROPUESTAS

FACTOR: SISTEMA DE JUSTICIA							
DETERMINANTE	N.º	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Capital humano	1	Aprobar una reforma constitucional para reconfigurar el Consejo Nacional de la Magistratura	Mediana		La propuesta fue incluida en la Ley 30904, Ley de reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia y, en la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia. Se encuentra pendiente la elección de la JNJ.	JNJ / Comisión Especial para la elección de la JNJ	Reforma constitucional / Implementación
	2	Modificar el modelo de acceso, permanencia y promoción en la carrera judicial y fiscal.	Mediana		La propuesta fue incluida parcialmente en la Ley N° 30916: apoyo de instituciones nacionales e internacionales para elaborar la prueba de conocimiento y autorización del levantamiento del secreto bancario para acceder a la carrera judicial y fiscal. La propuesta de creación de la Escuela de Jueces y Fiscales se encuentra en proyecto.	JNJ / Ministerio de Justicia / Congreso	Ley Orgánica / Implementación
	3	[Mejora de propuesta] Reforzar la función de las Autoridades Nacionales de Control del Poder Judicial y Ministerio Público.	Mediana		La propuesta original fue incluida en las Leyes 30943 y 30944 que crean las Autoridades Nacionales de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público. Se encuentra pendiente la elección del Jefe de la ANC y de los jueces y fiscales contralores. <b>Propuestas ampliadas:</b> reformar el procedimiento administrativo disciplinario, sistematizar las resoluciones disciplinarias, crear una UIF dentro de la ANC, apoyo de organismos internacionales para diseñar y dictar el programa de control disciplinario y diseño del perfil del juez y fiscal de control.	JNJ / ANC del PJ y MP	Ley Orgánica / Implementación
	4	Sincerar la provisionalidad y capacitar el apoyo jurisdiccional	Mediana		Existe un retraso en la implementación de la propuesta debido a la falta de elección de la JNJ	JNJ / AMAG, PJ, MP, TC y Minjus	Implementación

FACTOR: SISTEMA DE JUSTICIA							
DETERMINANTE	N.º	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Capital humano	5	[Mejora de propuesta]** Reforzar exigencias de <i>compliance</i> para los abogados.	Baja		La propuesta no fue incluida dentro del Plan ni ha sido recogida en otro espacio del Gobierno. <b>Propuesta ampliada:</b> evaluar el ejercicio profesional de la abogacía.	Congreso	Ley
Gestión de procesos	6	[Mejora de propuesta]** Modificar el Código Procesal Civil para optimizar el acceso a la Corte Suprema y ampliar competencias de los Jueces de Paz Letrado y Notarios.	Alta		Las propuestas no han sido recogidas en ningún espacio del gobierno. <b>Propuesta ampliada:</b> Se han incluido nuevos supuestos para limitar el recurso de casación y para ampliar competencias de Notarios. Se ha mejorado la propuesta de publicación de votos. Se ha incorporado una nueva propuesta para desjudicializar parcialmente el proceso de ejecución civil.	Congreso	Ley
	7	Modernizar la gestión del despacho judicial	Mediana		La propuesta fue incluida en las MP 8.2 y 8.3 del Plan (Expediente Judicial Electrónico y Repositorio de resoluciones judiciales de consulta en línea). Existe un retraso en el hito 1 de la MP 8.3 del Plan.	Poder Judicial	Implementación



FACTOR: SISTEMA DE JUSTICIA							
DETERMINANTE	N.º	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Gestión de procesos	8	[Mejora de propuesta] Crear un marco normativo de descarga procesal de los procesos contencioso-administrativos	Alta	✓	<b>Propuesta ampliada:</b> La propuesta original de limitar el contencioso-administrativo Estado contra Estado ha sido ampliada para facultar a los procuradores públicos a no recurrir al Poder Judicial, y para conciliar, desistirse, transigir o allanarse en procesos contencioso-administrativos donde existan precedentes vinculantes y doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional y PJ. Ambas propuestas han sido incluidas en la MP 8.4 del Plan (Programa de optimización de las procuradurías públicas).	Congreso y Consejo de Defensa Jurídica del Estado	Ley
Transparencia y predictibilidad	9	Regular el uso de herramientas tecnológicasAlta	Alta		La propuesta fue incluida en las MP 8.2 y 8.3 del Plan (Expediente Judicial Electrónico y Repositorio de resoluciones judiciales de consulta en línea). Existe un retraso en el hito 1 de la MP 8.3 del Plan.	Poder Judicial	Ley / Implementación
	10	Hacer obligatorio el arbitraje institucional	Mediana	✓	La propuesta fue incluida parcialmente con el nuevo Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones con el Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2028-EF.	Congreso	Ley / Implementación
	11	Fomentar en las facultades de Derecho el estudio de la jurisprudencia.	Baja		La propuesta no fue incluida dentro del Plan ni ha sido recogida en otro espacio del gobierno	Universidades	Implementación

FACTOR: SISTEMA DE JUSTICIA							
DETERMINANTE	Nº	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Transparencia y predictibilidad	12	Implementar el análisis de impacto económico en la formulación de sentencias vinculantes del Tribunal Constitucional.	Baja		La propuesta no fue incluida dentro del Plan ni ha sido recogida en otro espacio del gobierno	Tribunal Constitucional	Implementación
	13	Ampliar y homologar el mandato del Presidente del Poder Judicial y del Fiscal de la Nación.	Baja		La propuesta fue incluida en la MP 8.1 del Plan (Política de Reforma del sistema de justicia). Existe un retraso en el hito 1 de la MP 8.1.	Congreso	Ley Orgánica
Institucionalidad	14	Modificar la composición del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y profesionalizar la administración.	Baja		La propuesta no fue incluida dentro del Plan ni ha sido recogida en otro espacio del Gobierno.	Congreso	Ley Orgánica
	15	Regular un mecanismo de coordinación permanente del sistema de justicia.	Mediana		La propuesta fue incluida en la MP 8.1 del Plan (Política de Reforma del sistema de justicia). Existe un retraso en el hito 1 de la MP 8.1.	Congreso	Ley Orgánica

(\*) Las propuestas 3, 6 y 8 han sido mejoradas y ampliadas, cambiando de nombre.

(\*\*) La propuesta 5 ha sido mejorada y ampliada, manteniendo el mismo nombre del Informe de Competitividad 2019.

 Propuesta no considerada o no existe consenso en torno a la misma

 Propuesta considerada parcialmente

 Propuesta considerada

 Propuesta considerada a tiempo o implementada



## ➤ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Defensoría del Pueblo (2007). Informe. *Propuestas para una Reforma de la Justicia Contencioso-Administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia*. Informe Defensorial 121.
2. Esparza, I. (2009). *El sistema de reclutamiento y la formación de magistrados en Francia. L'école Nationale de la Magistrature*. Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología (23).
3. Gregorio, C. G. (1996). *Gestión judicial y reforma de la administración de justicia en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
4. Gutiérrez, W. (2015). *La Justicia en el Perú. Cinco grandes problemas*. Gaceta Jurídica.
5. Hernández, W. (2007). *13 mitos sobre la carga procesal. Anotaciones y datos para la política judicial pendiente en la materia*. Justicia Viva. Instituto de Defensa Legal. Universidad Católica del Perú.
6. Herrera Carbuccion, M. R. (2008). *¿Debe limitarse a determinados abogados el recurso de casación?* Gaceta Judicial, Vol.12, (256). pp. 76-80.
7. Monroy Galvez, Juan. (2013). *Fundamentación breve de una reforma del recurso de casación*. En Colección Cuadernos de Análisis de la Jurisprudencia. Volumen 3, *La modificación del recurso de casación* - Documentos reunidos (2001-2012). Academia de la Magistratura. p. 83.
8. MacLean U., R. G. (2008). *Los Colegios de Abogados del Perú y las Reformas del Sistema de Justicia*. Obtenido de Universidad de Friburgo: [https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/tribuna/tr\\_20080616\\_36.pdf](https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/tribuna/tr_20080616_36.pdf)
9. Oubiña Barbolla, S. & Martín-Vegue, P.M. (2012). *Estadísticas e Indicadores Armonizados de los Sistemas de Justicia de América Latina*. Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos - COMJIB.
10. Pérez Ragone, Á. (2012). *El modelo orgánico de la ejecución civil desjudicializada desde el punto de vista del Derecho comparado: Mitos y realidades de la desjudicialización*. Revista de Derecho (Valparaíso), (38). pp. 393-430.
11. Reggiardo Saavedra, M & Liendo Tagle, F. (2012). *Aproximaciones a la litigiosidad en el Perú*. Thémis-Revista de Derecho, (62). pp. 223-234.
12. Vargas Pavez, M. (2013). *Hacia la desjudicialización de la ejecución civil*. Revista Chilena de Derecho, vol. 40 (1). pp. 135-156.
13. Villadiego, C. (2007). *Estudio comparativo: Avance en América Latina y el Caribe de la Reforma a la Justicia Civil*.

## ➤ NOTAS

1. Por la Resolución Administrativa 203-2018-CE-PJ, publicada en El Peruano el 18 de julio de 2018, se declaró en emergencia el Poder Judicial por un plazo de 90 días. Por la Ley 30833, publicada en El Peruano el 28 de julio de 2018, se declaró en situación de emergencia el Consejo Nacional de la Magistratura, suspendiendo su Ley Orgánica y los plazos de prescripción y caducidad de los procesos disciplinarios y sancionatorios de competencia de esta entidad. Por acuerdo de Sala Plena de la Corte Suprema del 20 de agosto de 2018 se declaró en emergencia el Consejo Ejecutivo por un periodo de diez días. Por Resolución de la Fiscalía de la Nación 401-2019-MP-FN publicada en El Peruano el 26 de febrero de 2019, se declaró en emergencia el Ministerio Público por un plazo de 60 días.
2. El informe titulado “Situación actual de las Cortes Superiores del país” fue publicado en diciembre de 2018. Contiene los principales resultados consolidados de las comisiones de visita, el resumen ejecutivo de cada una de las 20 cortes visitadas y las conclusiones y recomendaciones efectuadas por las comisiones de visita.
3. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

4. Datos extraídos del documento *Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones, enero - junio 2019*, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
5. Disponible en: [www.transparency.org/cpi2018](http://www.transparency.org/cpi2018)
6. Declaración de Nelson Shack recogida en la edición virtual del diario El Comercio de 26 de abril de 2019.
7. En el *Informe de Competitividad 2019* propusimos que la ley que desarrolle el proceso de selección de la JNJ habilite, para la función de secretaria técnica de apoyo a la Comisión Especial, la participación de entidades nacionales y extranjeras con experiencia en aspectos relacionados con la formación y designación de jueces y fiscales, mediante convenios de colaboración interinstitucional con entidades públicas internacionales, debido a que en nuestro país no existe ninguna autoridad con la experiencia para fungir de apoyo en recursos humanos en poderes constitucionalmente autónomos. La LOJNJ no recogió esta propuesta para la elaboración de la evaluación de conocimiento de los candidatos a la JNJ, pero sí para la prueba de confianza, que es la segunda etapa del concurso de méritos para la elección de los miembros de la JNJ. Esta segunda prueba consiste en la evaluación patrimonial, socioeconómica, psicológica y sicométrica del postulante. El artículo 92 de la LOJNJ permite que se puedan contratar los servicios especializados de empresas o expertos para la realización de estas pruebas de confianza.
8. Según las bases de la segunda convocatoria del concurso público de méritos para la elección de los miembros de la JNJ, publicada el 29 de setiembre de 2019, la evaluación de conocimientos consistirá en un caso práctico sobre los conocimientos técnicos principales de: el sistema peruano de administración de justicia, derecho constitucional, derecho laboral público, derecho administrativo sancionador y conocimientos básicos en gestión pública y en gestión de talento humano.
9. En Francia existe la Escuela Nacional de Judicatura (ENM, por su nombre en francés), que es un cuerpo público administrativo nacional bajo supervisión del Ministro de Justicia. Para acceder a esta escuela existen tres exámenes de admisión y reclutamiento con previa preparación para rendir dichas pruebas: 1) para personas que cuentan con máster o diploma equivalente, que no son mayores de 31 años de edad; 2) para personas con cuatro años de experiencia no mayores a los 48 años de edad; y 3) para personas con ocho años de experiencia profesional en el sector privado, no mayores de 40 años. Y un examen complementario para personas con 7 años de experiencia, de 35 años o más. Los candidatos que aprueban el examen tienen la condición de "jueces aprendices" o *judicial trainees* y siguen 31 meses de entrenamiento posterior. También existe un método de reclutamiento directo con un programa de pasantía durante seis meses, donde la ENM emite un reporte y, si este es positivo, el candidato es nombrado directamente por el Ministro de Justicia. Lo que caracteriza a este modelo de otros es que tiene la participación activa de las universidades en la formación que se les brinda a los jueces. La Escuela de Burdeos o School of Burdeux tiene una facultad permanente con coordinadores de los cuales la mayoría son jueces y fiscales que trabajan en la ENM.
10. Ver el inciso o) del artículo 102-A del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, incorporado por la Ley 30943 y el inciso o) del artículo 51-A del Decreto Legislativo 052, incorporado por la Ley 30944.
11. Ver el artículo 1 de las Leyes 30943 y 30944.
12. La redacción original del artículo 30 de la LOPJ señalaba que el trabajo jurisdiccional de la Corte Suprema se distribuía en salas especializadas de cinco vocales cada una, presididas por el de mayor antigüedad, en materia Civil, Penal y de Derecho Constitucional y Social. Con la modificación introducida en 1996 por la Ley 26695, el artículo 30 señala que la Corte Suprema se distribuye en salas especializadas permanentes y transitorias de cinco vocales cada una, en materia Civil, Penal y de Derecho Constitucional y Social.
9. En Francia existe la Escuela Nacional de Judicatura (ENM, por su nombre en francés), que es un cuerpo



13. El artículo 239 de la LOPJ establece que el límite es del 30,0 % de los jueces titulares.
14. Artículo 151 de la Constitución Política del Estado.
15. Disponible en: <https://sistemas.amag.edu.pe/memoria/Memoria-institucional-2018-AMAG.pdf>, pp 20-23.
16. Dentro de las medidas de política (MP) 8.2: Expediente Judicial Electrónico (EJE) y 8.3: Repositorio de resoluciones judiciales de consulta en línea del Objetivo Prioritario (OP) 8: institucionalidad del Plan.
17. En el portal web del Poder Judicial aparece el avance de la implementación del EJE en la Corte Superior de Justicia de Lima. Disponible en: [http://eje.pe/wps/wcm/connect/EJE/s\\_eje/as\\_inicio/](http://eje.pe/wps/wcm/connect/EJE/s_eje/as_inicio/)
18. Este hito no se ha cumplido en la fecha programada.
19. Dentro de la MP 8,4: programa de optimización de las procuradurías públicas del OP 8: institucionalidad del Plan.
20. El artículo 45.30 del TUO de la Ley 30225, Ley de Contrataciones con el Estado (LCE), señala que la autoridad competente para aplicar el Código de Ética para el Arbitraje en Contrataciones del Estado es el Consejo de Ética, que se encarga de determinar la comisión de infracciones y de imponer las sanciones respectivas. Este consejo está integrado por 3 miembros elegidos por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Justicia (Minjus) y el Ministerio de Economía (MEF), quien lo preside. El artículo 256.7 del Reglamento de la LCE señala que el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) ejerce las funciones de Secretaría Técnica del Consejo de Ética, siendo el órgano encargado del registro de la información de las denuncias declaradas fundadas en el Registro Nacional de Árbitros (RNA-OSCE) y en el Listado de Infractores (denuncias o investigaciones iniciadas de oficio declaradas fundadas, tanto por las instituciones arbitrales como por el Consejo de Ética, también son registradas en la base de datos del RNA-OSCE).
21. El Código de Ética para el Arbitraje en Contrataciones del Estado es aplicable a los arbitrajes que administra el OSCE, a los arbitrajes ad hoc y, de manera supletoria, a los arbitrajes administrados por una institución arbitral que no tenga un código de ética. El actual Código de Ética ha sido aprobado por el OSCE mediante Resolución N° 136-2019-OSCE/PRE de 23 de julio de 2019.
22. La Vigésimo Segunda Disposición Complementaria Final del TUO de la LCE señala que, mediante Decreto Supremo, la PCM establece la autoridad competente para acreditar las instituciones arbitrales. Dicha autoridad regula el procedimiento para tal efecto.
23. Dentro de la MP 8.1: política de reforma del sistema de justicia del OP 8: institucionalidad del Plan.
24. Este plazo fue establecido con base en la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 30942. Sin embargo, el Consejo para Reforma del Sistema de Justicia ha procedido a ampliarlo por 90 días más, con lo cual el primer hito debe concluir en noviembre de 2019.
25. Mediante Resolución Administrativa 199-2019-P-PJ de fecha 29 de marzo de 2019, el Poder Judicial ha aprobado su Plan Estratégico Institucional para el período 2019-2022. Disponible en: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/0cc23d004a8d9bb4ab42ebd1306a5ccd/RA-199-2019-P-PJ.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0cc23d004a8d9bb4ab42ebd1306a5ccd>
26. La Corte Suprema de Justicia de Colombia cuenta con boletines estadísticos, indicadores de gestión judicial con base en el plan estratégico de su rama judicial, resultados de estudios de tiempos y costos procesales, entre otras publicaciones. Disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones>
27. Dentro de la (MP 8.1: política de reforma del Sistema de Justicia del OP 8: institucionalidad del Plan.
28. Resolución Administrativa 243-2015-CE-PJ de la OCMA.
29. Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público, y Resolución 071 -2005-MP-FN-JFS, Regla-

mento de Organización y Funciones de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público.

30. De conformidad con el artículo 40 del actual Reglamento del Procedimiento Administrativo de la OCMA, el plazo de prescripción para disponer el inicio del procedimiento administrativo disciplinario es de dos años de producido el hecho y el plazo de prescripción del procedimiento es de cuatro años contados de la notificación de la resolución de apertura del procedimiento administrativo disciplinario.
31. El Centro de Derechos Humanos del Colegio de Abogados de Estados Unidos (ABA, por su sigla en inglés), mediante un oficio cursado al presidente del Congreso de la República en el mes de setiembre de 2019, ofreció su asistencia y apoyo técnico durante el proceso de elecciones de magistrados del Tribunal Constitucional, por contar con experiencia en procesos de selección de jueces de la Corte Suprema de Justicia. Extraído de: <https://legis.pe/colegio-abogados-eeuu-ofrece-apoyo-eleccion-nuevos-miembros-tribunal-constitucional/>
32. De conformidad con el artículo 12 del decreto legislativo 1068, Decreto Legislativo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, los procuradores públicos del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y de los organismos constitucionalmente autónomos ejercen la defensa jurídica del Estado de acuerdo a la Constitución, al citado decreto legislativo y sus reglamentos.
33. Ley 29228 facultaba a los procuradores públicos a conciliar, transigir y desistirse en procesos de menor cuantía sobre pretensiones de dar suma de dinero, y la Ley 30137, amplía los montos para que los procuradores públicos puedan conciliar, transigir o desistirse en procesos en los que se discutía el cumplimiento de una obligación de dar suma de dinero. Sin embargo, se exigía la autorización previa del titular de la entidad cuando la cuantía era superior a 5 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)
34. Informe Defensorial 121, Propuestas para una reforma de la Justicia Contencioso-Administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia.
35. Fuente: ONP.
36. Antes de la modificación realizada al Código Procesal Civil mediante Decreto Legislativo 1069, se distinguía entre procesos ejecutivos y procesos de ejecución.
37. Son títulos ejecutivos según el artículo 688 del Código Procesal Civil, los siguientes: las resoluciones judiciales firmes; los laudos arbitrales firmes; las Actas de Conciliación de acuerdo a ley; los títulos valores que confieran la acción cambiaria; la constancia de inscripción y titularidad expedida por la Institución de Compensación y Liquidación de Valores; la prueba anticipada que contiene un documento privado reconocido; la copia certificada de la prueba anticipada que contiene una absolución de posiciones; el documento privado que contenga transacción extrajudicial; el documento impago de renta por arrendamiento, siempre que se acredite instrumentalmente la relación contractual; el testimonio de escritura pública; otros títulos a los que la ley les da mérito ejecutivo.
38. Proyecto de Ley 7-2012.
39. Dentro de la MP 8.4: programa de descarga procesal y optimización de las procuradurías públicas del OP 8: institucionalidad del Plan.
40. Ver el Proyecto de Ley 4522-2018-PJ presentado por el Poder Judicial.
41. Esta propuesta se acerca más a la figura del “*certiorari*” (estar informado de), que es una institución propia del *Common Law* del derecho norteamericano que surgió debido al problema que padecía la Suprema Corte de Estados Unidos a inicios del siglo pasado, que era la inmensa cantidad de casos que debía resolver. Actualmente el *certiorari* en la única manera de acceder a la Suprema Corte norteamericana y consiste en que esta discrecionalmente decide: no admitir algún proceso (*certiorari* negativo) o decide asumir competencia sobre uno, inclusive antes de que este sea resuelto por los órganos jurisdiccionales inferiores (*certiorari* positivo).



42. Este plazo se sustenta en el artículo 133 del TUO de la LOPJ que señala que la votación de las causas puede producirse el mismo día de su vista o dentro del plazo señalado por el artículo 140. Por su parte,

el artículo 140 establece que la causa dejada al voto, se resuelve en un plazo no mayor de quince días prorrogables por término igual por el presidente de la sala, si alguno de los vocales lo solicita





# Eficiencia del Sector Público

.....	
Perfil del Perú en materia de eficiencia del sector público	63
.....	
Propuestas por determinante	75
.....	
Cuadro resumen de propuestas	106
.....	
Referencias bibliográficas	107
.....	
Notas	110
.....	



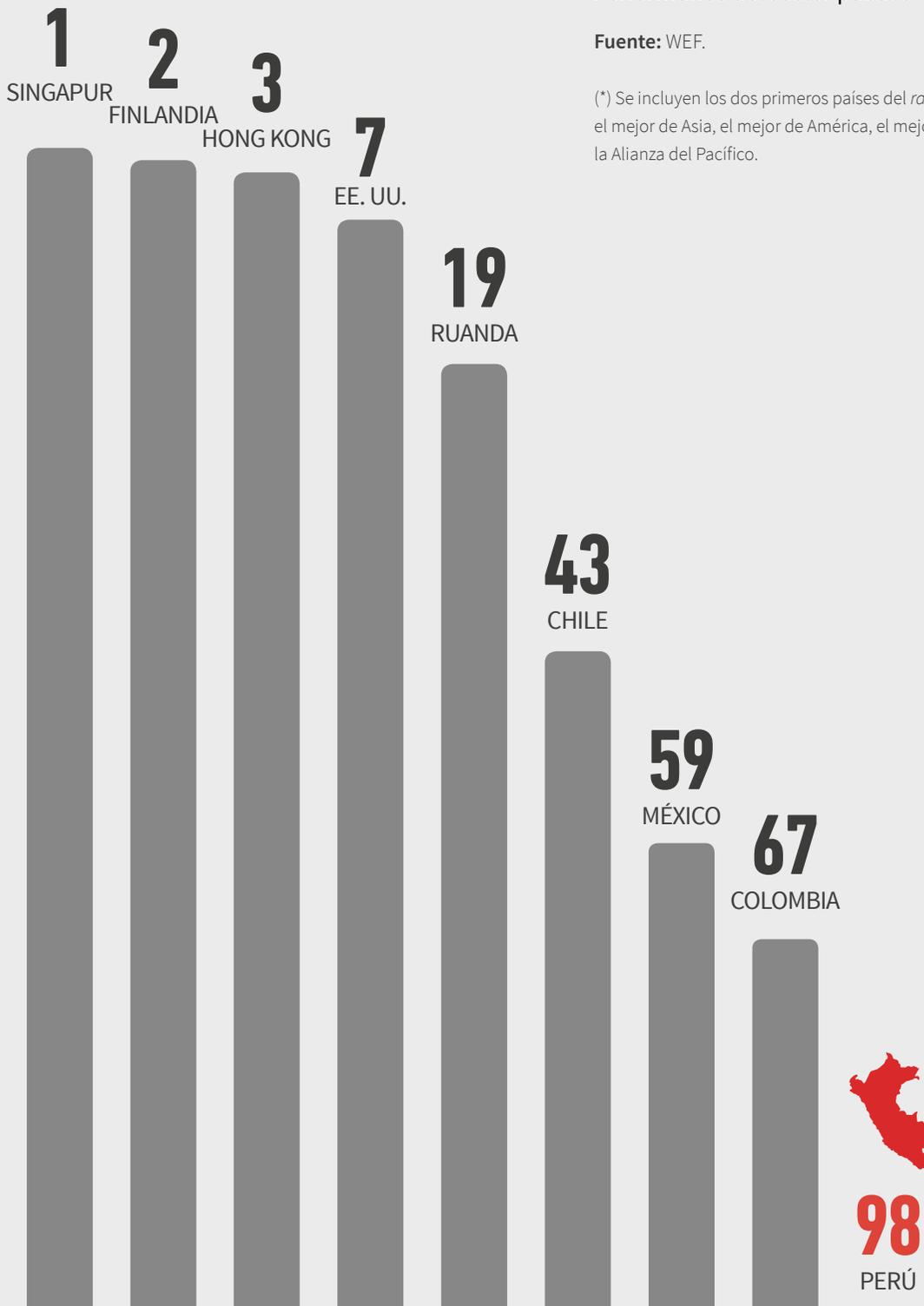
## ➤ PERFIL DEL PERÚ EN MATERIA DE EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO

Ranking del indicador central

Performance del sector público<sup>1</sup> (WEF, 2019)

Fuente: WEF.

(\*) Se incluyen los dos primeros países del *ranking*, el mejor de Europa, el mejor de Asia, el mejor de América, el mejor de África y los países de la Alianza del Pacífico.



## ➤ DIAGNÓSTICO DEL PERÚ EN MATERIA DE EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO

### CUADRO RESUMEN

INDICADOR	VALOR	RANKING DE AMÉRICA LATINA	RANKING MUNDIAL	MEJOR PAÍS EN AMÉRICA LATINA	FUENTE
Desarrollo del servicio civil (0 a 100, donde 100 representa el mejor desempeño)	41	6 de 16	ND	Chile: 67	BID, 2015
Mérito en el servicio civil (0 a 100, donde 100 representa el mejor desempeño)	53	7 de 16	ND	Brasil: 93	BID, 2015
Índice de efectividad del Gobierno (-2,5 a 2,5, donde 2,5 representa un mejor desempeño)	-0,13	16/32	108/209	Bermuda: 1.39	Banco Mundial, 2017
Porcentaje de ejecución - Gobierno regional	55 %	ND	ND	ND	MEF, 2018
Porcentaje de ejecución - Gobiernos locales (municipalidades)	64 %	ND	ND	ND	MEF, 2018
Control de corrupción (-2,5 a 2,5, donde 2,5 representa un mejor desempeño)	-0,5	19/32	128/209	Uruguay (1.29)	Banco Mundial, 2017
Percepción de corrupción (0 a 100, donde 100 representa el mejor puntaje)	35	17/29	102/174	Uruguay (70)	Transparencia, 2019

### RELEVANCIA DE LA EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA

A pesar del crecimiento económico peruano de las últimas décadas, —que ha conllevado un incremento importante de los recursos de los que dispone el sector público<sup>2</sup>—, la ciudadanía está insatisfecha con los servicios que recibe, y en muchos casos, el sector público no cuenta con legitimidad para imponer la ley<sup>3</sup>. Esta situación es una barrera para la competitividad: un mal desempeño del sector público actúa como un factor li-

mitante para mejorar el crecimiento económico (Patrizii y Resce, 2015). Por ello, para lograr que el Perú sea un país competitivo, se requiere un sector público moderno con personal capacitado que facilite servicios públicos de calidad y permita el desarrollo de proyectos de infraestructura de alto impacto.

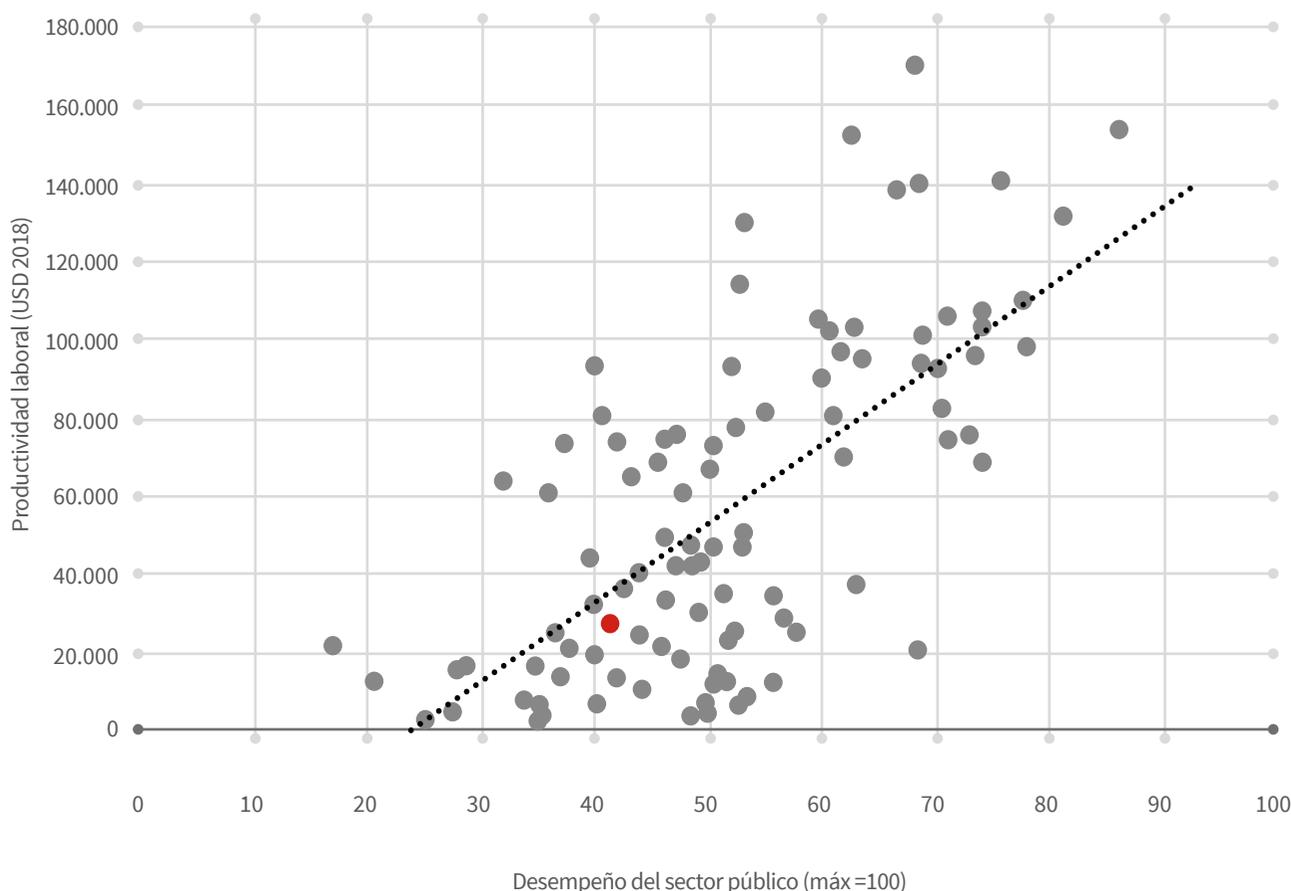
El Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) mide el desempeño del mencionado sector. Para



ello elaboran un índice con valores entre 1 y 100<sup>4</sup> que incluye la ponderación de las variables de calidad regulatoria, eficiencia del sistema para resolver disputas legales, e-participación y orientación a futuro (la cual conside-

ra una visión a largo plazo, el aseguramiento de la estabilidad de las políticas, y la capacidad de adaptación al cambio). Este indicador tiene una relación positiva con la productividad laboral (ver Gráfico 1).

**G1** Gráfico 1. Relación entre desempeño del sector público y productividad laboral.



**Fuente:** Conference Board, 2019 y WEF, 2018. **Elaboración:** CPC.

Rayp y Van De Sijpe (2007) muestran que la eficiencia de los Gobiernos está determinada por las variables estructurales de los países y sus indicadores de gobernanza, mientras que los factores puramente económicos tienen un peso menor. Este resultado complementa un conjunto de estudios previos sobre los determinantes del crecimiento, en los cuales se evidencia la importancia de factores como la inversión pública, la recaudación y la política fiscal (Easterly y Rebelo, 1993; Barro, 1990); así como las externalidades de las acciones del Gobierno (Romer, 1986, 1990; Lucas, 1988; Azariadis y

Drazen, 1990). De este modo, se encuentra una relación importante entre el crecimiento y el accionar eficiente del Gobierno.

Los otros capítulos del presente informe, así como del *Informe de Competitividad 2019*, señalan la importancia de diversos factores para la competitividad tales como infraestructura, capital humano, sistema de justicia, salud, entre otros. Todos estos dependen de una gestión eficiente del Estado para el manejo apropiado de recursos y proyectos que reditúe servicios adecuados para el ciudadano.

Al referirnos a eficiencia del sector público es importante considerar las diferencias con organizaciones del sector privado, presentes en la Tabla 1 (Kotler y Lee, 2006). Se observa que, en muchos casos, el Estado tiene el monopolio de los servicios públicos (por ejemplo, recolección

de basura o recaudación) y es responsable de regular y distribuir recursos con el fin último de garantizar el bienestar de los ciudadanos. Por ende, sus acciones u omisiones tienen un impacto grande en la vida de las personas y en la economía de un país.

**T1** Tabla 1. Diferencias entre organizaciones públicas y privadas.

ORGANIZACIONES PÚBLICAS	ORGANIZACIONES PRIVADAS
Usualmente monopólicas.	Operan en mercados competitivos.
Distribuyen, redistribuyen y regulan recursos.	Producen y distribuyen recursos.
Sirven a la ciudadanía.	Maximizan beneficios.
Más rígidas debido a los procesos para la toma de decisiones e implementación.	Más flexibles, depende de las decisiones tomadas por menos líderes.
Se financia con recursos públicos.	Su financiamiento depende de su productividad y es evaluado por inversionistas.
Ciudadanos no cuentan con la adecuada información para evaluar la organización.	Inversores y accionistas cuentan con información sobre las actividades y la evolución de la entidad.

**Fuente:** Kotler y Lee, 2006. **Elaboración:** CPC.

Países como Singapur, que lideran *rankings* de competitividad, apostaron por un Gobierno eficiente y un personal público de alto nivel como base de su desarrollo económico (UNDP, 2011). Su estrategia se basó en tres medidas: controlar la corrupción (implementando medidas anticorrupción y salarios competitivos), combatir la incompetencia (seleccionando personal de alto nivel con salarios adecuados) y promover la eficiencia (mediante la introducción de reformas institucionales para mantener una alta productividad). Con este enfoque integral se lograron mejores servicios públicos para los ciudadanos.

## SITUACIÓN ACTUAL DEL PERÚ EN MATERIA DE EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO

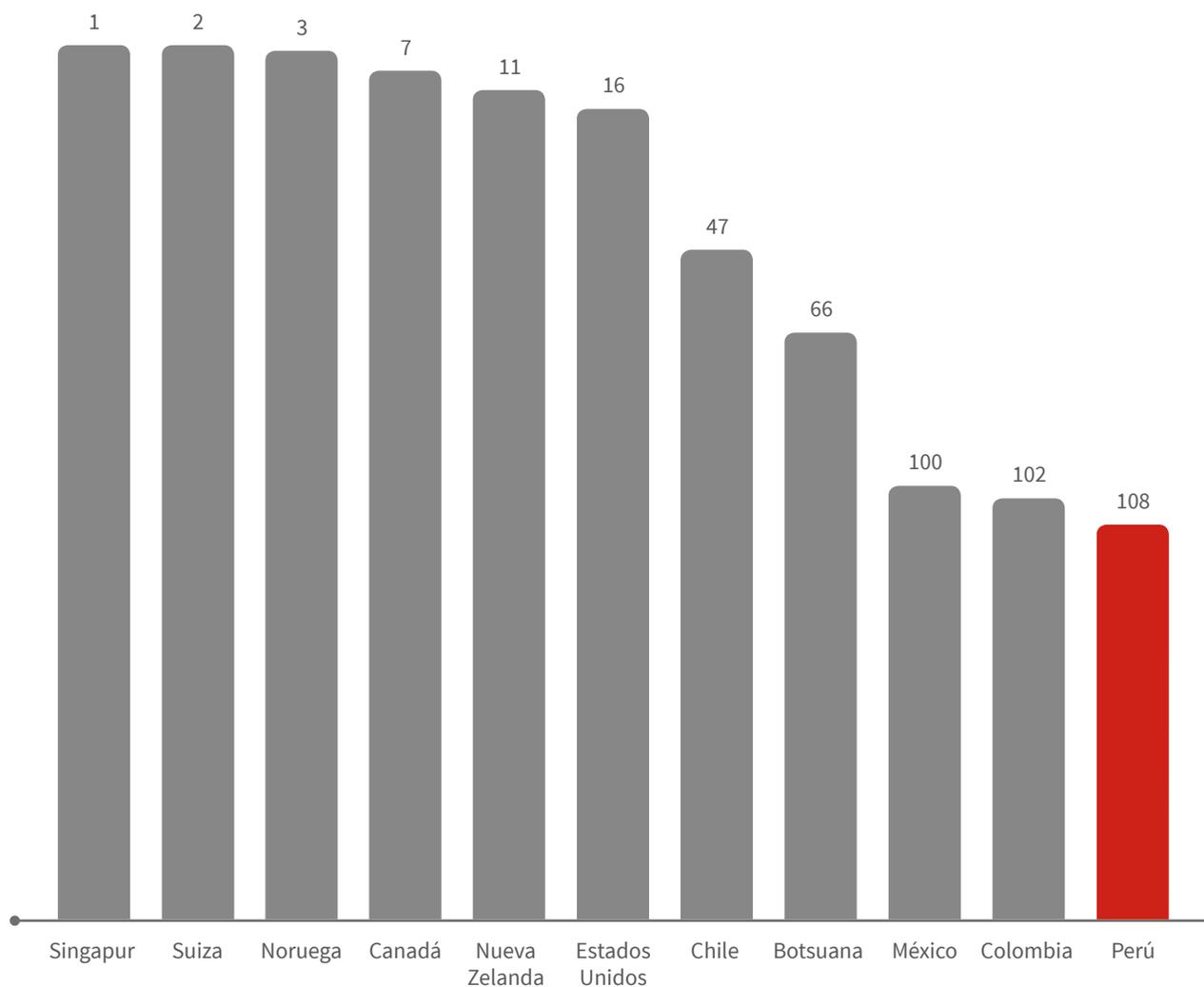
El Banco Mundial ha desarrollado un conjunto de indicadores que evalúan la gobernanza en el mundo. Entre ellos, se encuentra el indicador de “efectividad del Gobierno”, el cual considera la evaluación de la calidad de los servidores públicos, su independencia sobre la presión política, la calidad en la formulación de políticas públicas, la cre-



dibildad del Gobierno para alcanzar dichas políticas y la percepción de calidad de los servicios públicos. El Gráfico 2 muestra una selección de países (los primeros lugares

de cada continente y países de la Alianza del Pacífico) en el que se observa que el Perú ocupa el puesto 108 de 209, y está en último lugar en la Alianza del Pacífico.

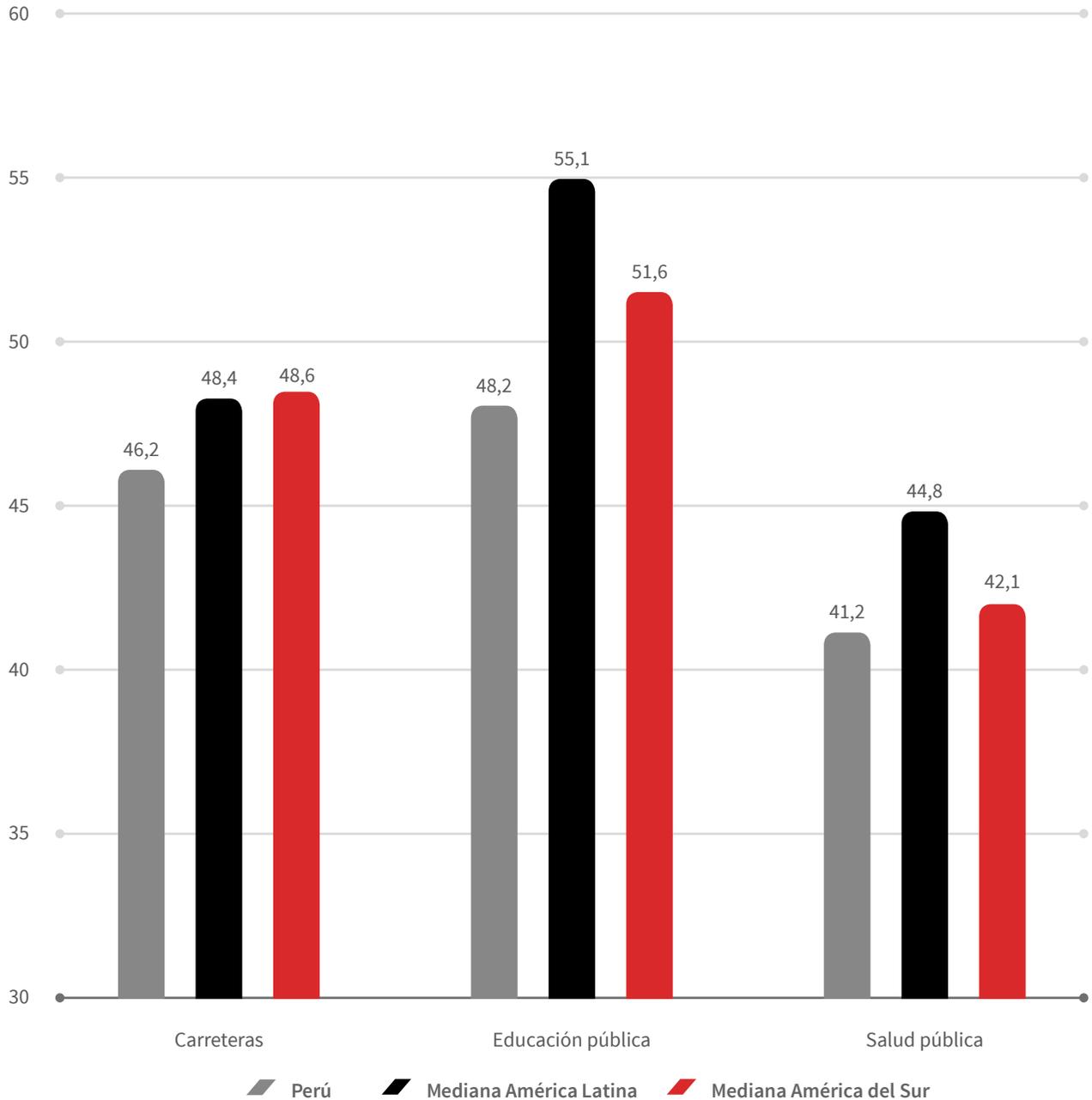
**G2** Gráfico 2. *Ranking* del indicador de efectividad del Gobierno (sobre un total de 209 países).



**Fuente:** Banco Mundial, 2018. **Elaboración:** CPC.

Las dificultades del Gobierno se reflejan en la baja satisfacción que los ciudadanos muestran con los servicios públicos. El Gráfico 3 presenta los resultados para tres servicios públicos: carreteras, educación y salud, de acuerdo al *Barómetro de las Américas* (2017). En el Perú existe una satisfacción inferior a la mediana de América Latina y América del Sur<sup>5</sup>. A pesar de las mejoras económicas que el Perú ha registrado en

comparación con el resto de países de la región, la mayor parte de la ciudadanía no se encuentra satisfecha con estos servicios públicos provistos. Por ejemplo en salud, el largo tiempo de espera es un inconveniente que genera malestar; para la atención médica ambulatoria, el tiempo de espera promedio es 148 minutos en hospitales del Minsa y 81 minutos en EsSalud (SuSalud, 2017).

**G3** Gráfico 3. Satisfacción con servicios públicos (% de la población).

**Fuente:** *Barómetro de las Américas*, LAPOP, 2016-2017. **Elaboración:** CPC.

Nota: se utiliza la mediana para que los valores extremos no afecten el indicador

Es importante considerar que existe una amplia heterogeneidad a nivel nacional y dificultades para la provisión de servicios. Esto se evidencia en el Índice Regional de Gestión Pública 2019 (IRGP) que elabora el CPC. El índice, construido con data entre 2016 y 2018, expone

avances limitados en los cuatros factores analizados: conectividad, salud, educación e institucionalidad. La Tabla 2 muestra el *performance* de tres regiones con distintas condiciones iniciales pero, en todos los casos, con pobre desempeño.


**T2** Tabla 2. Indicadores seleccionados del Índice Regional de Gestión Pública.

INDICADOR	LIMA PROVINCIAS				HÚANUCO				MADRE DE DIOS			
	2016	2017	2018	VAR. % 2016-2018	2016	2017	2018	VAR. % 2016-2018	2016	2017	2018	VAR. % 2016-2018
Cobertura de desagüe (%)	68,3	67,8	68,0	0,0 %	42,2	42,5	42,2	0,0 %	41,0	44,3	41,3	0,8 %
Infraestructura vial departamental y vecinal pavimentada (%)	5,8	5,7	4,0	-30,3 %	0,3	0,3	0,3	0,3 %	0,6	0,6	0,5	-2,6 %
Cobertura de vacunas (%)	82,1	83,7	77,6	-5,5 %	86,9	87,5	84,5	-2,6 %	64,5	67,5	77,7	20,3 %
Anemia (%)	40,9	43,9	40,5	-1,0 %	47,0	44,7	43,8	-6,6 %	55,6	57,3	54,8	-1,5 %
Locales escolares públicos con acceso a internet (%)	52,6	51,0	51,8	-1,6 %	28,9	29,3	28,4	28,4	31,4	30,9	32,6	3,8 %
Locales escolares públicos con acceso a los tres servicios básicos (%)	69,3	58,5	62,6	-9,8 %	36,5	36,5	28,8	-21,1 %	25,0	23,8	24,8	-0,7 %
Capacidad de Recaudación (%)	19,3	14,5	14,2	-26,7 %	2,5	2,1	2,2	-13,1 %	9,4	8,4	7,9	-15,6 %
Atrasos en las inversiones regionales* (%)	61,2	125,7	62,0	1,3 %	131,7	175,6	208,3	58,1 %	43,6	143,4	170,7	291,7 %

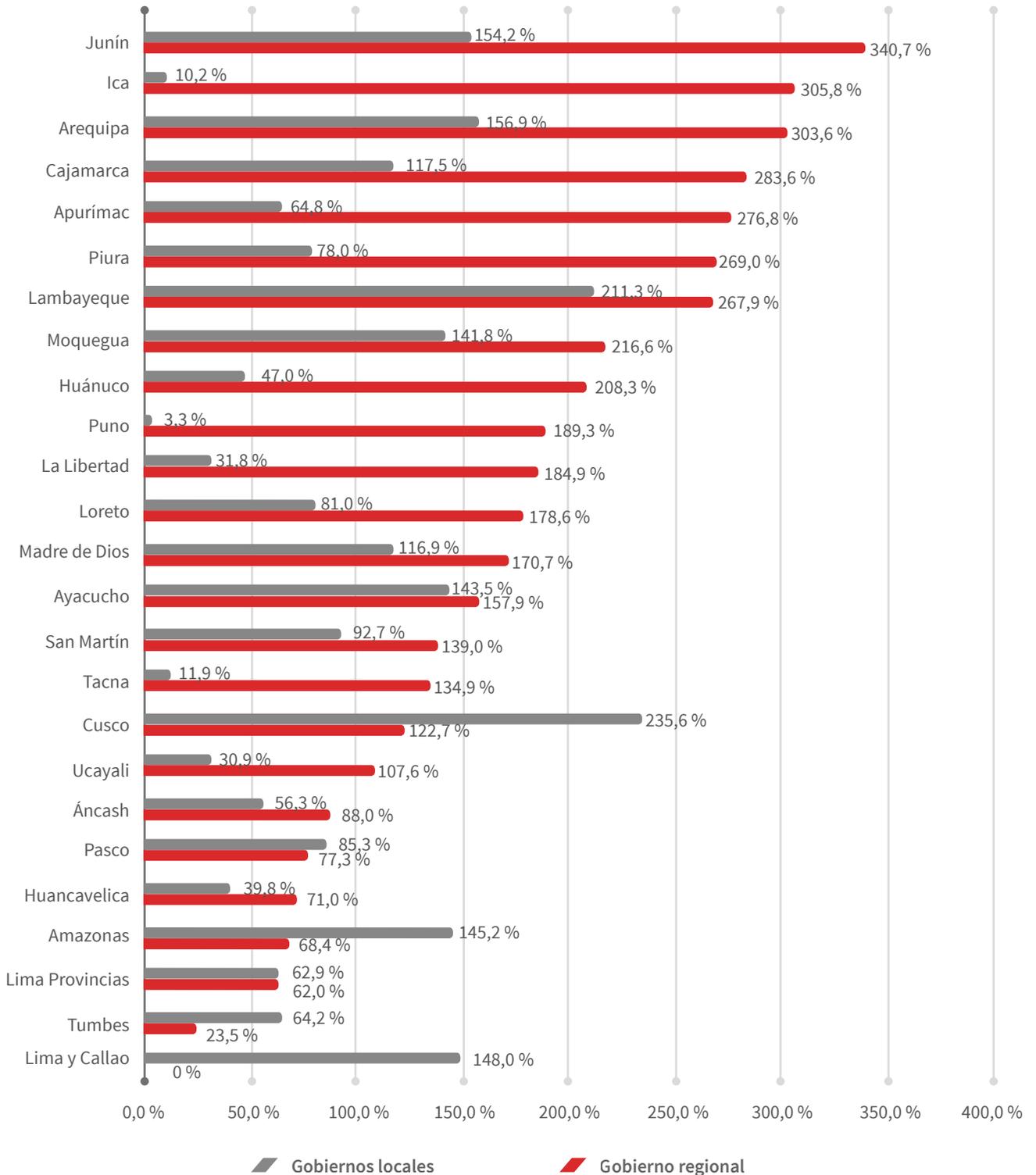
Fuente: CPC, 2019. Elaboración: CPC.

(\*) Diferencia entre plazo real de buena pro y plazo programado.

Asimismo, se han evidenciado serias dificultades para la ejecución de proyectos, sin importar los esfuerzos realizados para su facilitación (como el planteamiento de Invierte.pe). El IRGP analizó el atraso en las inversiones locales y regionales y, tal como se muestra en el Gráfico 4, se detec-

taron grandes dificultades en los para la adjudicación de la buena pro. En la mayoría de casos se observa un desfase de más del doble de tiempo programado, lo cual podría generar molestia en los ciudadanos al no contar con los servicios e infraestructura en los tiempos programados.

**G4** Gráfico 4. Atrasos en las inversiones en Gobiernos subnacionales, 2018  
(variación porcentual de retraso en la adjudicación de la buena pro).



Fuente: OSCE, 2018. Elaboración: CPC.

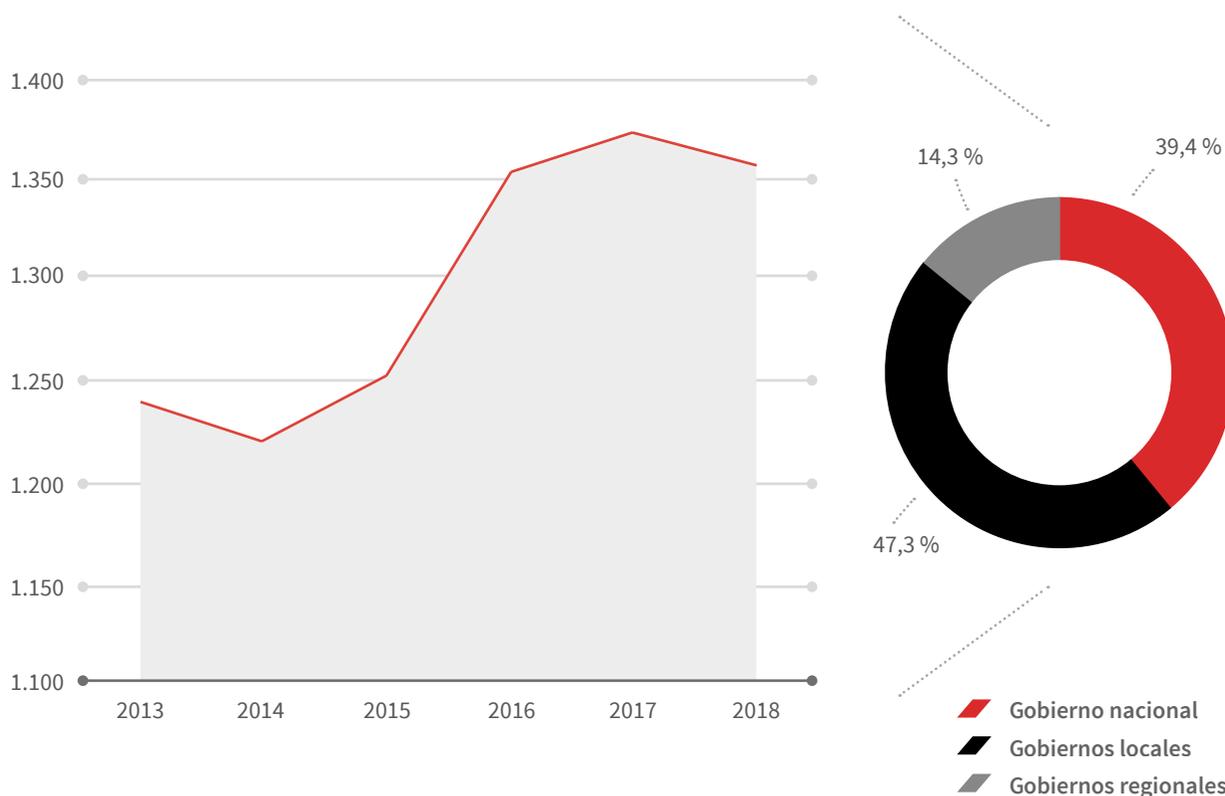
Nota: se muestra el porcentaje únicamente para las observaciones del 2018.



Además de las dificultades para la ejecución de los proyectos de inversión, las 1.874 municipalidades distritales y provinciales deben cumplir un conjunto de funciones para las cuales no siempre cuentan con las capacidades. Entre ellas se encuentran la recaudación de impuesto predial, el catastro, la planificación urbana y la gestión integral de residuos sólidos. Por ejemplo, sobre este último servicio, se encontró que 83,1 % de municipalidades acumulan residuos sólidos en lugares no autorizados y 75,3 % no cuentan con un plan de rutas (Contraloría, 2019).

La responsabilidad de la organización y ejecución de los proyectos y servicios públicos recae sobre los funcionarios públicos. En 2019, el gasto en personal del Estado representa el 25,9 % del presupuesto público (personal y obligaciones sociales como porcentaje del presupuesto -PIM-). Existen alrededor de 1,4 millones de servidores civiles, distribuidos en los distintos niveles de gobierno: 38,4 % a nivel nacional, 47,3 % a nivel regional (incluye profesores y personal de salud) y 14,3 % a nivel local (ver Gráfico 5).

**G5** Gráfico 5. Servidores civiles en planilla electrónica, 2013-2018 (miles de trabajadores).

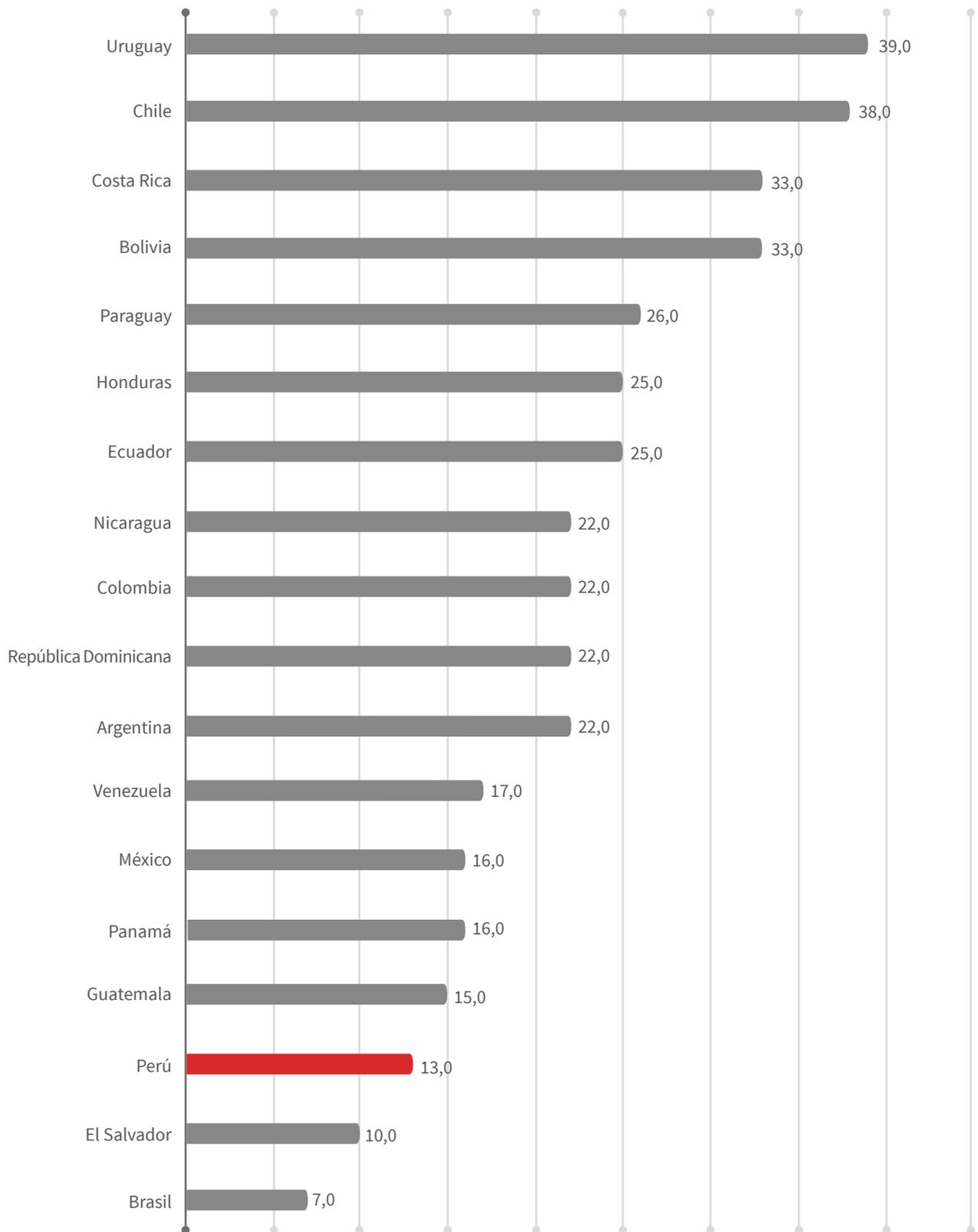


Fuente: Anuario Estadístico MTPE, 2013-2018. Elaboración: CPC.

Dentro del servicio civil, los puestos de directivos clave —que orientan las acciones estratégicas del Gobierno y la ejecución de proyectos importantes para la competitividad— presentan una elevada rotación. Tal es el caso de los directores generales de los ministerios; por ejemplo, en Salud, Educación y Desarrollo e Inclusión Social los directores generales duraron menos de nueve meses en promedio (periodo entre julio del 2016 y julio del 2019<sup>6</sup>).

Finalmente, al analizar la situación del funcionamiento del sector público en el país, es importante considerar

las políticas de control y prevención de la corrupción. De acuerdo al Índice de Control de Corrupción elaborado por el Banco Mundial (2018), el Perú se encuentra en el puesto 128 de 209. Además, el Índice de Percepción de Corrupción utilizado en el *ranking* WEF (2019) nos ubica en el puesto 91 de 141 países, con un puntaje de 35 sobre 100 puntos. Todo esto, sumado a la ineficiencia de los servicios públicos, se traduce en una baja confianza en las instituciones públicas: tan solo el 13,0 % de ciudadanos afirma confiar en el Gobierno.

**G6** Gráfico 6. Confianza en el Gobierno (% por país).



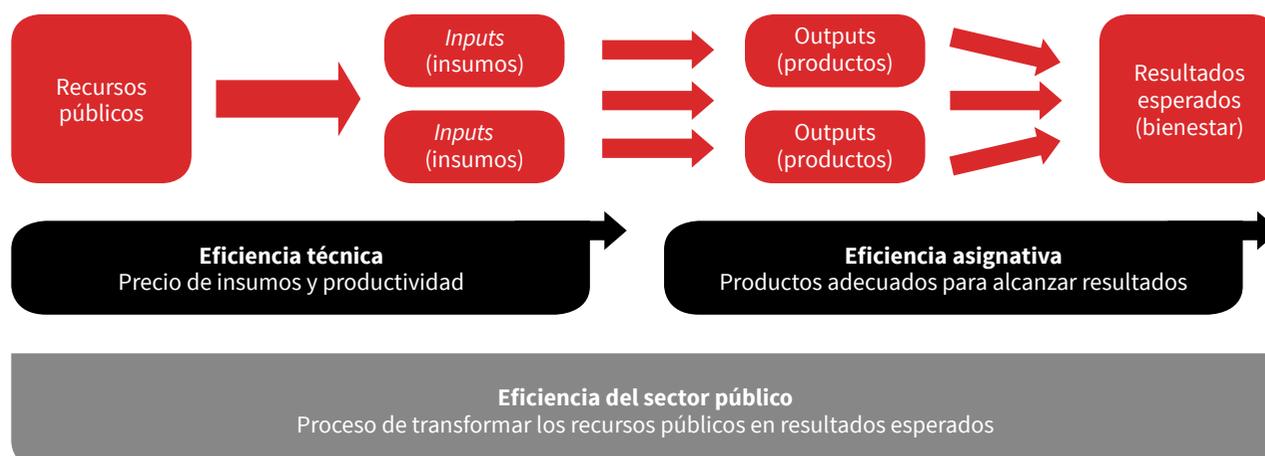
## DETERMINANTES

Farrell (1957) define la eficiencia como la relación entre insumos, productos y resultados. Según el autor, una unidad es eficiente si puede incrementar la cantidad producida de un bien o servicio sin requerir el uso de mayores recursos. La eficiencia, de igual forma, se puede dividir en técnica y asignativa (Mandl, Dierx e Ilzkovitz, 2008). La primera hace referencia a “hacer las cosas bien” o a mejores prácticas, es decir, mantener la misma producción de bienes o servicios al mismo costo o incrementar

la producción a un menor costo (o una combinación de ambos). La segunda se relaciona con llegar a los mismos resultados con una combinación de insumo-producto distinta, que reditúe un menor costo.

El Gobierno del Reino Unido señala que la eficiencia en el sector público se refiere al proceso de convertir dinero público en resultados positivos para el ciudadano y la sociedad (ver Gráfico 7). Adicionalmente, la eficiencia implica hacer el *delivery* correcto para alcanzar mejores resultados y tener un mejor Gobierno, al mismo tiempo que el dinero público se utiliza de la manera más inteligente posible.

**G7** Gráfico 7. Eficiencia del sector público.



**Fuente:** Gobierno del Reino Unido, 2016. **Elaboración:** CPC.

Para alcanzar esta eficiencia del sector público, existen un conjunto de factores que se deben considerar. Hauner y Kyobe (2008) analizan información de 114 países para identificar posibles determinantes económicos, institucionales, demográficos y geográficos de la eficiencia del sector público en educación y salud. Los autores encuentran un impacto importante de las variables demográficas y geográficas (características de la población y el territorio), así como una influencia positiva de la rendición de cuentas y el control de la corrupción. Por su parte, Manzoor (2014), al realizar una revisión histórica de los desafíos para la gestión eficiente del Estado, reconoce

la necesidad de abordar la problemática considerando el carácter multidimensional de la administración pública; por ello, su desempeño no se puede limitar al análisis costo-beneficio, sino que requiere incluir los elementos que llevan a crear valor para el ciudadano. El autor señala que una condición importante es el desarrollo de los recursos humanos en el servicio civil, así como su capacidad de adaptarse a los cambios y aprovechar las nuevas tecnologías.

Para el presente informe, se analizan tres determinantes dada su relevancia: recursos humanos en el servicio civil, arreglo institucional y políticas de control. Al atender

## Para el presente informe, se analizan tres determinantes dada su relevancia: recursos humanos en el servicio civil, arreglo institucional y políticas de control.

estas tres variables del problema, se espera que el sector público sea más eficiente en la provisión de los servicios al ciudadano y en la ejecución de proyectos importantes.

El primer determinante por analizar es *recursos humanos en el servicio civil*, responsables de la implementación de políticas y proyectos públicos, así como de brindar servicios públicos de calidad para el ciudadano. Al respecto, Cortázar (2014) indica que contar con un servicio civil profesionalizado conlleva a: (i) un mayor ingreso per cápita (Dahlström, Lapuente y Teorell, 2011; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; Dollar y Kraay, 2003; Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004); (ii) una mejora en la entrega de servicios (Lira, 2012); y (iii) una mejora de la confianza en el Gobierno (Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert, 2005; Cai *et al.*, 2009; Sacks, 2010) y en la ejecución del gasto de inversión (Servir, 2014). De este modo, la atracción y retención de capital humano idóneo en el sector público, basada en el mérito y despolitizada, es clave para el buen funcionamiento y competitividad de un país. El desafío es diseñar esquemas que (i) permitan la motivación del servidor público; (ii) estén orientados a resultados; y (iii) controlen el riesgo de corrupción (Meyer-Sahling, Schusterkim y Mikkelsen, 2018).

Para el Perú, este es un determinante crítico debido a que actualmente nos encontramos en plena reforma del servicio civil<sup>7</sup> (Ley 30057) con dificultades en su implementación. Por ello, es importante analizar los puntos cruciales de la ley, tal como el grado de flexibilidad que permite para las contrataciones y la aplicación de evaluaciones de desempeño. Además, para obtener resultados más rápidos, se presta especial atención a aquellos puestos clave para la competitividad.

El segundo determinante en análisis es el *arreglo institucional* en los distintos niveles de gobierno. En ese sentido, un elemento importante para países emergentes o en vías de desarrollo es lo conocido en la literatura como la “trampa de capacidades” (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2012); esta explica por qué, a pesar de disponer de más recursos financieros que en el pasado, los países en vías de desarrollo tienen dificultades para mejorar su *performance*. El resultado se debe a que, en muchos casos, la transferencia de recursos a los distintos niveles de Gobierno suele ser acelerada, antes de conocer la capacidad de gestión de los mismos. Otro factor también a considerar es la escala óptima para brindar eficientemente los servicios públicos a los ciudadanos (Currístine, Lonti y Joumard, 2008).

En el caso peruano, el proceso de descentralización (Ley 27783) fue apresurado y los Gobiernos subnacionales (regionales y locales) tienen pocas capacidades para ejecutar de manera correcta las funciones asignadas (Contraloría General de la República, 2014). Adicionalmente, el Gobierno nacional no ejerce una rectoría efectiva, y la escala óptima de la provisión de los servicios no suele ser considerada.

El tercer determinante refiere a la *política de control*. Esta política, generalmente a cargo de instituciones auditoras, responde a la necesidad de garantizar la integridad del personal y promover el uso adecuado de los recursos públicos para garantizar un gobierno transparente (Dye y Stapenhurst, 1998). Asimismo, Olken y Pande (2012) señalan que las políticas de control tienen como objetivo reducir la corrupción<sup>8</sup>. Los autores resaltan un estudio de Olken (2007) en el que encuentra que estas tienen efectos positivos en la disminución de corrupción vinculada a la construcción de pistas en villas de Indonesia.

**En el Perú, el Sistema Nacional de Control es liderado por la Contraloría General de la República (CGR), la cual cumple un papel importante para prevenir la corrupción.**



A pesar de lo ya mencionado, existen efectos no deseados de las políticas de control. Esta puede tener impacto negativo sobre la motivación de los funcionarios y, por tanto, sobre el desempeño del sector público (Van der Kolk, Van Veen-Dirks y ter Bogt, 2018). Lo último fue estudiado a profundidad por Frey y Jegen (2001), quienes señalan que las políticas de control pueden tener un efecto positivo o negativo sobre la motivación intrínseca de las personas. En particular, cuando el efecto negativo domina, se le atribuye el nombre de efecto *crowding out* (ahuyenta a personal correcto). Este reduce el beneficio marginal de los funcionarios sobre un buen *performance*. La literatura en materia de políticas de control todavía es incipiente. Olken y Pande (2012) destacan que hay mucho espacio para estudiar y encontrar evidencia sobre los efectos de dichas políticas en el mundo.

En el Perú, el Sistema Nacional de Control es liderado por la Contraloría General de la República (CGR), la cual cumple un papel importante para prevenir la corrupción. No obstante, es necesario observar que, de acuerdo a Claro y Passas (2013), las normas y/o medidas de control muchas veces pierden de vista el objetivo de las leyes y los reglamentos. Igualmente, entidades como Ositran

(2019) se han pronunciado en contra de la CGR por su opinión sobre decisiones discrecionales de funcionarios e interpretación de contratos, lo cual dificulta el desarrollo de proyectos importantes para el país.

## ➤ PROPUESTAS POR DETERMINANTE

### RECURSOS HUMANOS EN EL SERVICIO CIVIL

#### DIAGNÓSTICO

Alrededor de 1,4 millones de personas son servidores públicos en el Perú (8,4 % de la PEA ocupada). Esto representa un crecimiento de más de 40,0 % respecto al 2004. Como se observa en el Gráfico 8, hoy existen diferentes regímenes laborales para servidores públicos. Por su parte, la Tabla 3 muestra el número de servidores públicos de acuerdo con las principales modalidades de contratación.

**G8** Gráfico 8. Regímenes laborales para servidores públicos en el Perú.



Fuente: Servir, 2014. Elaboración: CPC.

(\*) El régimen general de carrera administrativa fue aprobado por Decreto Legislativo 276, y el régimen de la actividad privada fue aprobado por Decreto Legislativo 728.

**T3** **Tabla 3.** Servidores civiles por modalidad de contratación (2018).

ORGANIZACIONES PÚBLICAS	NÚMERO	%
Decreto Legislativo 276	244.389	17,4
CAS	274.238	19,5
Decreto Legislativo 728	165.590	11,8
Locación de servicios	206.541	14,7
Profesores, magisterio, docentes universitarios	307.718	21,9
Personal de salud	26.061	1,9
Militares	49.776	3,5
Policía	122.881	8,7
Otros (gerentes públicos, diplomáticos, etc.)	17.159	1,2
<b>Total</b>	<b>1.407.961</b>	

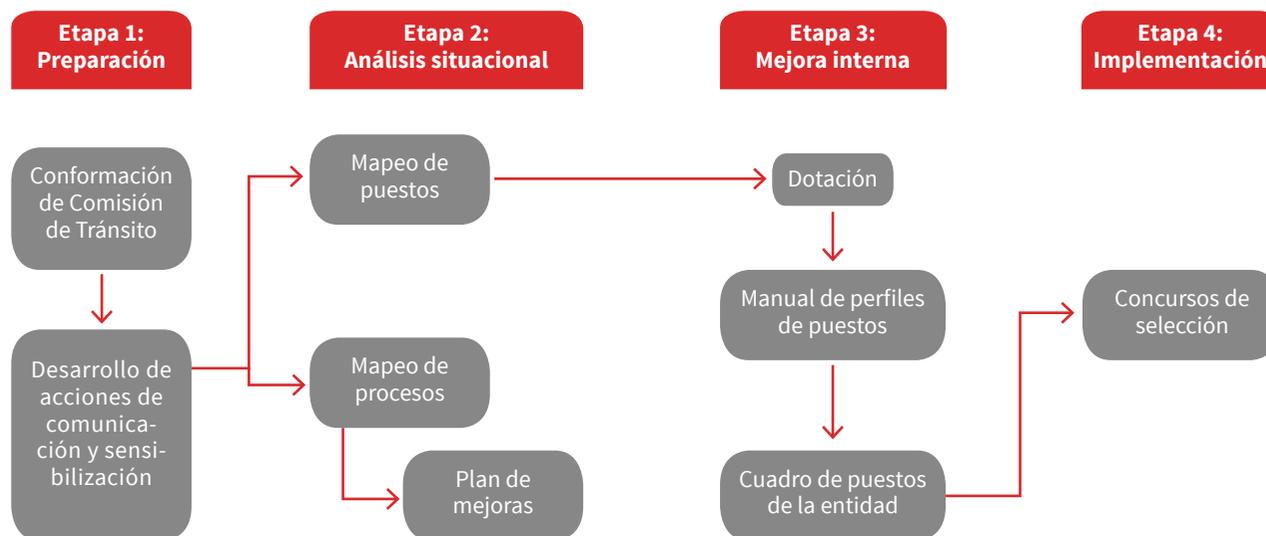
**Fuente:** Anuario Estadístico MTPE, 2018. **Elaboración:** CPC.

Una de las dificultades del régimen general de carrera pública (Decreto Legislativo 276) es la poca flexibilidad para la movilización del personal una vez nombrado. Frente a ello, los contratos administrativos de servicios (CAS) han permitido que las entidades públicas contraten a personal especializado por un tiempo determinado (renovable), y con ello se cuente con una mayor flexibilidad para la formación de equipos. Del mismo modo, los contratos por locación de servicios brindan la posibilidad de contratar personal por periodos determinados. Estos últimos esquemas no otorgan las condiciones para el desarrollo de una carrera meritocrática dentro del servicio civil y generan diferencias dentro de la misma institución (beneficios y remuneraciones), pero han sido una respuesta a la falta de flexibilidad dentro de las instituciones públicas para el desarrollo de sus políticas y proyectos, así como para responder con rapidez a las necesidades de los ciudadanos.

Con el objetivo de construir un mejor servicio civil, en 2008 se publicó el Decreto Legislativo 1025, que estableció las reglas para la capacitación y la evaluación del personal al servicio del Estado. Posteriormente en 2013, se promulgó la Ley del Servicio Civil (Ley 30057), la cual planteaba una reforma integral con el fin de organizar el servicio civil e introducir meritocracia en el sistema. Han pasado más de cinco años desde la promulgación de la ley y más de diez desde el Decreto Legislativo, y los avances aún son limitados. A agosto de 2019, 464 entidades se encuentran en tránsito al régimen de la Ley de Servicio Civil (sobre un total de más de 2.000 entidades, incluyendo municipalidades) y solo 73 tienen “resolución de inicio”. Estas últimas están realizando el manual de perfiles de puestos para elaborar el cuadro de puestos, y con ello llevar a cabo concursos de selección abiertos. A esta última etapa de implementación, propiamente dicha, sólo han llegado tres entidades, según el *Plan Nacional de Competitividad y Productividad* (Medida de Política 8.12).



**G9** Gráfico 9. Proceso de tránsito a la nueva Ley de Servicio Civil.



**Fuente:** Servir, 2016. Elaboración propia. **Elaboración:** CPC.

El lento avance evidencia dificultades en el diseño de la ley, así como dentro de las entidades públicas para organizarse y avanzar con la transición al nuevo régimen. Por ello, es importante prestar atención a algunos aspectos críticos de la ley, discutidos por expertos: la efectividad de la evaluación de desempeño, la poca flexibilidad para la contratación de profesionales externos a la carrera y la factibilidad de que un esquema estandarizado sea eficiente para todas las entidades públicas (ejemplos de ello son el Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia de Banca y Seguros, las cuales tienen características particulares y mecanismos de financiamiento distintos).

La reforma del servicio civil es un reto que, hasta ahora, lleva más de diez años y es posible que requiera mucho más debido a la diversidad de entidades que tienen

que adherirse a ella. Por ello, es importante priorizar algunos órganos para sentar las bases de un país competitivo que genere bienestar para el ciudadano. El BID (2014) evalúa la situación del servicio civil en la región y reconoce variables clave para mejorar el servicio civil. Estas variables son la flexibilidad en la gestión de recursos humanos, considerando las realidades particulares en algunos sectores o puestos, la profesionalización del segmento directivo, la gestión del rendimiento estratégica, la transparencia, entre otras.

En esa línea, con la finalidad de construir sobre lo que ya se está avanzando, —y tomando en cuenta la problemática discutida—, el análisis se centrará en los puestos clave para la competitividad (directivos públicos y su equipo de trabajo)<sup>9</sup>, la gestión del rendimiento/evalua-

**Frente a ello, los contratos administrativos de servicios (CAS) han permitido que las entidades públicas contraten a personal especializado por un tiempo determinado (renovable), y con ello se cuenta con una mayor flexibilidad para la formación de equipos.**

ción de desempeño y la transparencia de los servidores públicos de acuerdo a sus responsabilidades.

### Puestos clave para la competitividad

Con el fin de construir mayor prestigio en el servicio civil y hacer atractivo el trabajo en el sector público, es importante constituir equipos de alto nivel y orientados a resultados, de modo que se pueda atraer a buenos gestores. Esto sucedió en equipos como el de los Juegos Panamericanos Lima 2019, y es importante expandirlo a otras entidades que también cuentan con objetivos concretos.

Así, se debe considerar que en 2019 el Gobierno aprobó el Plan Nacional de Competitividad y Productividad y el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), con el objeto de contar con una hoja de ruta para la implementación de políticas y proyectos claves para el desarrollo sostenible del país. La ejecución de estos planes es importante para mejorar la competitividad del Perú, y será posible en la medida en que se tenga al personal idóneo y transparente, y fechas claras para la realización de los proyectos.

**La reforma del servicio civil es un reto que, hasta ahora, lleva más de diez años y es posible que requiera mucho más debido a la diversidad de entidades que tienen que adherirse a ella.**

Con relación al PNIC, la Tabla 4 muestra el número de proyectos según modalidad y sector, así como el presupuesto asignado. Se observa que existe un número importante de proyectos bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP), los cuales representan más del 55% de los proyectos aprobados en el PNIC y cuentan con un presupuesto asignado de S/ 65,2 billones, siendo el sector transportes el que cuenta con el mayor número de proyectos.

**T4** Tabla 4. Proyectos PNIC por modalidad y sector.

ORGANIZACIONES PÚBLICAS	APP		OBRA PÚBLICA		PROYECTO EN ACTIVOS	
	N.º	PRESUPUESTO (MILLONES DE S/)	N.º	PRESUPUESTO (MILLONES DE S/)	N.º	PRESUPUESTO (MILLONES DE S/)
Agricultura	2	5.168	2	480	-	-
Energía	8	3.056	1	165	2	2.204
Saneamiento	3	3.550	3	1.896	-	-
Telecomunicaciones	-	-	1	330	4	1.028
Transportes	16	53.435	10	27.885	-	-
<b>Total general</b>	<b>29</b>	<b>65.209</b>	<b>17</b>	<b>30.756</b>	<b>6</b>	<b>3.232</b>

**Fuente:** MEF, 2019. Elaboración propia **Elaboración:** CPC.

Nota: no se incluye el presupuesto para el gasoducto surandino.



Por su parte, la Tabla 5 muestra las entidades públicas relevantes para el desarrollo de estos proyectos.

**T5** Tabla 5. Presupuesto y ejecución de principales unidades ejecutoras vinculadas a la realización de APP.

UNIDADES EJECUTORAS	PIM 2018	EJECUCIÓN (%)
Provias Nacional	6.108.857.379	97,0
AATE*	1.241.333.765	76,0
Osinergrmin	586.523.301	85,7
Provias descentralizado	559.328.535	54,9
Proyecto especial Chavimochic*	534.476.573	14,1
ProInversión	347.666.075	61,6
Proyecto especial Majes-Sigua*	203.753.000	14,8
Proyecto Alto Piura*	132.000.000	31,7
Ositran	84.609.575	97,3
Senace	34.125.900	97,7
Ministerio de Economía y Finanzas**		
Ministerio de Transporte y Comunicaciones**		
Ministerio de Agricultura y Riego**		

**Fuente:** SIAF - MEF, 2018. **Elaboración:** CPC.

(\*) Se consideran aquellas unidades ejecutoras de proyectos de inversión con mayor presupuesto en 2018.

(\*\*) En estos ministerios existen direcciones generales (junto a directores de línea) que son clave para el desarrollo de proyectos: Dirección General de programas y proyectos de transporte, de comunicaciones, Dirección General de presupuesto público, Dirección General de política de promoción de la inversión privada, entre otras.

Para la ejecución adecuada de estos proyectos, se requiere formar equipos de trabajo de alto nivel liderados por directivos públicos. Sobre estos, el reglamento de la Ley del Servicio Civil precisa que deben ser seleccionados en las distintas entidades a través de concurso abierto por méritos (existe un máximo de 20,0 % de directivos por ente que son cargos de confianza y que a su vez no pueden superar el 5,0 % de los puestos del mismo). Asimismo, los directivos públicos son designados por un periodo regulado de tres años. Estas reglas de contrata-

ción todavía no son aplicadas en toda su extensión por la mayoría de entidades.

Adicionalmente, sobre los servidores civiles de carrera que forman parte de los equipos de trabajo, el artículo 66 de la Ley del Servicio Civil establece que los mismos se incorporan al régimen por un periodo indeterminado y están sujetos, de manera única, a las causales de suspensión y término establecidas en los artículos 47 y 49 de la ley, respectivamente. En estos se menciona como causal de término el cese por motivo relativo a la capacidad del servidor, lo cual

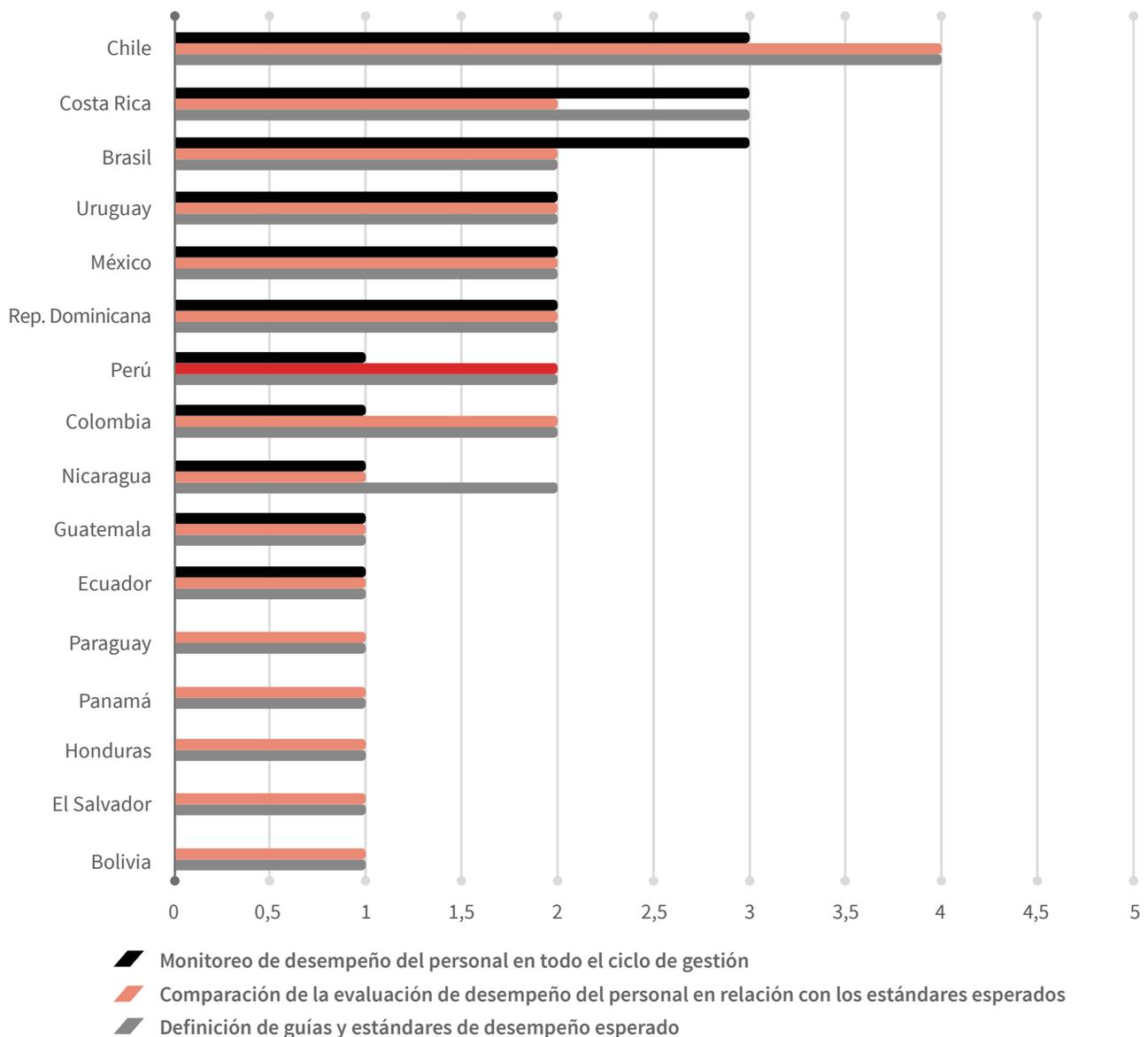
ocurre cuando el trabajador tiene dos evaluaciones consecutivas con calificación de “rendimiento sujeto a observación”. A continuación, se profundiza este tema.

### Gestión de rendimiento y evaluación de desempeño

En 2008 se publicó el Decreto Legislativo 1025, el cual estableció las reglas para la capacitación y la evaluación del personal al servicio del Estado, como parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Posteriormente, la Ley de Servicio Civil (que derogó el

mencionado Decreto Legislativo) adoptó reglas similares en cuanto a la gestión del rendimiento y la evaluación de desempeño, aunque aún no existe evidencia clara de su implementación. Así, comparado con otros países de la región como Chile y Costa Rica, el Perú está retrasado en las prácticas de evaluación de desempeño. El Gráfico 10 presenta los resultados recogidos por la OCDE, de acuerdo al monitoreo e indicadores que construye el BID sobre: (i) monitoreo de desempeño; (ii) comparación de evaluación de desempeño con estándares esperados; y (iii) definición de guías y estándares de desempeño.

**G10** Gráfico 10. Prácticas de evaluación de desempeño (de 0 a 5, donde 5 representa mejor desempeño).





## Dos experiencias previas en materia de gestión del rendimiento y evaluación de desempeño que es importante considerar son el Cuerpo de Gerentes Públicos en Perú y el Sistema de Alta Dirección en Chile.

Para el caso particular de los directivos públicos, la evaluación de desempeño se centra en la verificación y calificación del cumplimiento de metas definidas para el periodo de gestión, así como en la identificación de brechas de conocimientos y habilidades. La evaluación es anual e incluye también a quienes están sujetos a la condición de confianza. Si el directivo público no logra cumplir con las metas establecidas para la evaluación, de acuerdo con los criterios previstos en las normas reglamentarias, la entidad da por concluida la designación.

Servir ha avanzado en brindar orientaciones para la gestión del rendimiento en el Estado. El 31 de diciembre de 2018 se publicaron tres Resoluciones de Presidencia Ejecutiva, las cuales aprobaron el Manual de Gestión del Rendimiento, la Guía del Evaluador y la Guía para la elaboración de metas de desempeño. Estos instrumentos brindan una hoja de ruta para que las oficinas establezcan metas y realicen los procesos de evaluación correspondientes considerando el ciclo de gestión del rendimiento (planificación, establecimiento de metas, seguimiento, evaluación y retroalimentación) y aspectos metodológicos a considerar. Sin embargo, se debe considerar que las oficinas de recursos humanos enfrentan desafíos para realizar las evaluaciones de forma adecuada, entre ellos, la elevada rotación del jefe de esta oficina (Servir, 2019). Mientras no existan procedimientos de evaluación correctamente implementados, es importante que haya mayor flexibilidad para la contratación.

Dos experiencias previas en materia de gestión del rendimiento y evaluación de desempeño que es impor-

tante considerar son el Cuerpo de Gerentes Públicos en Perú y el Sistema de Alta Dirección en Chile. En ambas se alcanzó en un primer momento buenos resultados (Cortázar, Fuenzalida y Lafuente, 2016) con funcionarios que cumplieron las metas que les fueron asignadas, aunque con el tiempo se perdió la fuerza inicial de los programas. En Chile, las oportunidades de mejora o condiciones para mejores convenios de desempeño identificadas por el Centro de Estudios Públicos (Barros, Weber y Díaz, 2017) son:

- i. Transitar desde un hito burocrático de medición hacia un proceso de evaluación y de toma de decisiones. Esto implica una mayor comunicación bidireccional entre la entidad evaluadora (suele ser la de recursos humanos) y los servidores públicos, de modo que la evaluación no sea una “lista” de cosas por cumplir, sino un proceso de mejora continua.
- ii. Balancear la influencia del Centro de Gobierno con subsecretarías en el control del desempeño. Dicho centro diseña modelos y orientaciones, pero el órgano de control encargado dentro de las entidades públicas conoce mejor el contexto y los desafíos. Por ello, se requiere un cierto grado de flexibilidad.
- iii. Integrar la gestión del rendimiento con otros subsistemas de gestión, como las actividades de la organización. De esta manera, el desempeño se puede vincular con acciones de planificación, retroalimentación y necesidades de formación.
- iv. Construir sobre lo ya existente; no es recomendable buscar una reforma total que cambie las reglas de juego, sino realizar ajustes menores progresivos.

### Transparencia

La transparencia es un requisito fundamental para los funcionarios públicos, sobre todo para aquellos en posiciones sensibles por el manejo de presupuesto, la gestión de compras y la ejecución de proyectos importantes. Hanna y Wang (2014) mostraron en un estudio en India que los participantes que realizaban más trampas en juegos experimentales (diseñados para medir diversos rasgos de personalidad como el engaño y el comportamiento pro social) tenían mayor interés en trabajar en el

## Para América Latina el problema es grave, pues la corrupción se ha vuelto parte del sistema: existen redes que a menudo socavan la buena formulación de políticas y el Estado de derecho, afianzando la impunidad y desviando recursos públicos que deben promover el bienestar general (BID, 2018).

sector público. Por su parte, Banerjee, Baul y Rosenblat (2015) también encuentran un problema de autoselección para el personal en el sector público, asociado a una mayor probabilidad de cometer actos de corrupción.

Para América Latina el problema es grave, pues la corrupción se ha vuelto parte del sistema: existen redes que a menudo socavan la buena formulación de políticas y el Estado de derecho, afianzando la impunidad y desviando recursos públicos que deben promover el bienestar general (BID, 2018). Es necesario prestar especial atención a la transparencia para el personal que trabaja en el sector público. En el Perú, se ha avanzado en los requerimientos de información para el personal público y hoy se solicita:

- Declaración jurada de ingresos, bienes y rentas. Se considera información de remuneraciones, ingresos individuales y otros ingresos, bienes inmuebles, bienes muebles, ahorros, colocaciones, depósitos, acreencias y obligaciones a su cargo. Es solicitado por la CGR.
- Formato de declaración jurada de intereses. Desde julio de 2019, aplica a todos los poderes del Estado según lo dispuesto en el Decreto Supremo 138-2019-PCM. Este DS se sustenta en la Ley de Código de Ética de la Función Pública y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (entre otras normas de menor rango). Algunos servidores que deben rendir la declaración son:
  - Presidente y vicepresidentes de la República.
  - Congresistas de la República y sus asesores; ministros y viceministros de Estado, prefectos y subprefectos.

- Presidente y miembros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, fiscal de la Nación.
- Gobernadores regionales y vicegobernadores, así como miembros de los consejos regionales y gerentes regionales.
- Titulares de las entidades de la administración pública, organismos públicos, programas y proyectos especiales; secretarios generales o quien haga sus veces, directores generales y gerentes generales.
- Titulares o encargados de los sistemas de gestión de recursos humanos, endeudamiento, planeamiento, tesorería, presupuesto, contabilidad, logística y abastecimiento, inversión pública, modernización y defensa judicial del Estado.

Cabe señalar que la declaración de intereses no se realiza desde el proceso de selección, por lo que no se identifican previamente posibles conflictos de intereses que impidan la contratación de los trabajadores. Incluso, más allá del llenado de información, no se ha establecido una estrategia clara para verificar la información en el tiempo.

Sobre este tema, el caso de Estados Unidos resulta interesante. En este país las personas que se postulan al sector público deben pasar por *background checks*, los cuales dependen del tipo de empleo y, en especial, del acceso a información sensible o confidencial. Además, los funcionarios de riesgo medio a alto se comprometen al levantamiento de su información personal (bancaria, educativa, judicial, entre otras). Para ello, existen dos tipos de controles:



- *Suitability check* (persona apta para el puesto): Tiene como objetivo determinar si la persona (postulante, trabajador o proveedor del Estado) tiene características y/o conductas que impliquen un impacto en la integridad y eficiencia del servicio. Se realiza de acuerdo al riesgo del puesto e incluye: experiencia laboral pasada, uso ilegal de alcohol o drogas, testimonios falsos pasados, información financiera, entre otros. Está bajo la responsabilidad de la Oficina de Manejo de Personal (OPM, por sus siglas en inglés)
- *Security clearance*: A cargo de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA, por sus siglas en inglés), y depende del puesto y el acceso a información. La investigación incluye entrevistas y la verificación detallada de los datos proporcionados. Para los cargos de más alto nivel que manejan información muy confidencial, existe una evaluación continua que realiza revisiones aleatorias, incluyendo data financiera, e incluso revisión de redes sociales públicas.

Para el servicio público peruano, los puestos más expuestos a caer en corrupción —y que por tanto requieren un cuidado especial— son aquellos vinculados al abastecimiento y a recursos humanos, seguidos de los vinculados a proyectos de inversión. De hecho, de acuerdo con las resoluciones del Tribunal Superior de Resoluciones Administrativas de la CGR, se encuentra que el 66,2 % de casos fueron infracciones relacionadas con el sistema de abastecimiento y 13,3 % relacionadas con el sistema de recursos humanos, mientras que las infracciones relacionadas con los sistemas de presupuesto público, tesorería e inversión pública representan porcentajes menores (12,8 %, 6,0 % y 1,8 %, respectivamente).

## PROPUESTAS

### 1. Contratar directivos y servidores públicos en puestos clave mediante procesos meritocráticos y con nombramiento regulado

La ejecución del *Plan Nacional de Competitividad y Productividad y los proyectos del PNIC* deben darse de acuerdo a los plazos establecidos y asegurando transparencia. Por ello, se debe garantizar equipos de trabajo de alto nivel en todas las entidades ejecutoras de los proyectos, con especial atención en aquellos considerados en

el PNIC bajo la modalidad de APP, dada su complejidad e importancia presupuestal. Cabe señalar que la Ley de APP permite la creación de un órgano especializado para la gestión del proyecto, lo cual puede facilitar la aplicación de la propuesta<sup>10</sup>.

Para los puestos clave encargados de la gestión de estos proyectos se debe considerar esquemas de contratación de la Ley del Servicio Civil (en el caso de directivos públicos: concurso abierto de selección, nombramiento por tres años renovables, evaluación, entre otros) y remuneraciones competitivas, de modo que se cuente con personal con las capacidades para desarrollar los proyectos costosos y de alta complejidad. Para implementar esta propuesta se necesitaría modificar la Octava Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30057 para permitir que las entidades que no cuentan con “Resolución de inicio” puedan contratar a funcionarios en el marco del régimen del servicio civil, exclusivamente para los puestos de los órganos priorizados.

Asimismo, para el proceso de selección, considerando que el nombramiento del director depende de la entidad, se debería de requerir la participación de Servir (o área de recursos humanos acreditada) para llevar a cabo el proceso y elaborar una terna a partir de la cual se realiza la elección. El artículo 245 del Reglamento de la Ley 30057 habilita a Servir a participar de este proceso, sin embargo, su participación debería ser obligatoria para la selección de estos puestos clave.

Adicionalmente, para la formación del equipo de trabajo, se requeriría realizar otras excepciones a la Ley Servir para brindar mayor flexibilidad en las contrataciones (además de contar con la modificación de la Octava Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Servir). En este caso, los cambios estarían referidos a permitir que la contratación de servidores civiles para los órganos especializados tenga un tiempo de permanencia regulado (modificación del artículo 66), de modo que el directivo público cuente en su equipo con personal calificado por el plazo que se encuentre en el cargo, acorde con el encargo recibido y condicionado a mantener evaluaciones positivas.

### 2. Mejorar mecanismos para garantizar transparencia de funcionarios públicos en puestos

- Solicitar información sobre conflicto de intereses desde el momento de la postulación y levantamiento de secreto bancario (para cargos de alta importancia)

Actualmente existe la obligación de presentar una declaración jurada de intereses, la cual es exigible al servidor público en los primeros 15 días hábiles de haber sido elegido, nombrado o designado. Sin embargo, la presentación de esta declaración debería realizarse en el proceso de selección, de modo que la entidad pueda disponer de información relevante sobre los postulantes con el objetivo de preservar la idoneidad en la función pública.

La determinación de conflicto de intereses debe incorporar reglas claras sobre la vinculación previa del postulante a la tenencia de un cargo público. De hecho, el sector privado tiene una serie de mecanismos que permiten la desvinculación del trabajador que accede a un cargo público, como por ejemplo la venta de acciones, un periodo de imposibilidad de contratar con la compañía de la cual se desvincula, entre otros.

Adicionalmente, debería ser exigible para los servidores públicos en posiciones clave (como aquellos responsables de la ejecución de importantes proyectos de inversión) la autorización del levantamiento de su secreto bancario. Existe un precedente en la Ley 30916 (Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia) que establece en su artículo 10, numeral 10.2, que “las personas elegidas, mediante concurso público de méritos, para el cargo de miembro de la Junta Nacional de Justicia, autorizan por escrito el levantamiento de su secreto bancario. Esta información sólo se utiliza por la Comisión Especial guardando la debida reserva de la misma. Esta medida se exige en los concursos públicos de méritos para jueces y fiscales, de todas las jerarquías, en los procesos de ratificación y en la elección del Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC)”.

Un punto esencial para la adecuada implementación de la medida, es garantizar la confidencialidad de toda la información proporcionada. Esta debería ser resguardada a cargo de una entidad especializada responsable. De esta manera no se expone al funcionario público que brinda la información

#### ii. Seguimiento de la información consignada en las declaraciones patrimoniales y de intereses

La información brindada por los servidores públicos en las referidas declaraciones deberá ser contrastada y monitoreada durante el ejercicio de la función pública

bajo un esquema de perfil o factores de riesgo que se desarrolle para los fines pertinentes (por ejemplo, ludopatía u otras adicciones, incumplimiento de pensión por alimentos, entre otros). Para realizar esta evaluación se requeriría un órgano especializado que podría estar adscrito a la Secretaría de Integridad Pública (PCM) y que garantice el manejo confidencial de la data.

### 3. Fortalecer acompañamiento para la gestión del rendimiento en entidades del Estado

Servir debe trabajar de manera cercana con las entidades públicas para garantizar una adecuada gestión de rendimiento en el marco de los lineamientos aprobados en 2018 (guías para definición de metas y para la evaluación). Además, en caso se presenten resistencias a los procesos de evaluación, el liderazgo de Servir en el marco de su rectoría es importante para la adecuada implementación de los instrumentos. Para ello, es importante contar con un tablero de seguimiento que muestre los avances de las distintas entidades públicas (en particular, de las oficinas de recursos humanos) en la gestión de rendimiento. Posteriormente, una vez que se garantice las capacidades y la transparencia en los procedimientos de gestión de personal, se puede acreditar las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas para validar la aplicación de estándares de calidad en dichos procesos.

## ARREGLO INSTITUCIONAL

### DIAGNÓSTICO

Un aspecto fundamental para una adecuada provisión de servicios al ciudadano está asociado con la escala (Currístine, Lonti y Joumard, 2007). Bikker y Van der Linde (2016) encuentran evidencia de que el tamaño de los Gobiernos locales no siempre cumple con la escala óptima para el correcto *delivery* de bienes y servicios públicos. En Países Bajos, por ejemplo, se pierde el 17,0 % del presupuesto debido al desaprovechamiento de economías de escala. El caso peruano es interesante debido al elevado número de distritos y las funciones que deben cumplir en el marco del proceso de descentralización. Esta situación tiene particularidades históricas que se deben entender y que se explican en el Recuadro 1.



## RECUADRO 1. ANTECEDENTES A LA LEY DE BASES DE DESCENTRALIZACIÓN

Según la CGR (2014), antes de 1990 existían diversos actores que estaban a cargo de los departamentos del país. Por un lado, el Poder Ejecutivo, mediante los ministerios, tenía oficinas desconcentradas en el interior del país llamadas direcciones departamentales. Asimismo, cada departamento tenía corporaciones de desarrollo, encargadas de las entidades públicas y de la ejecución de obras. Por otro lado, municipalidades distritales y provinciales tenían autonomía política y administrativa. Los alcaldes electos dirigían dichas instancias.

Entre 1985 y 1990 se generó un proceso de regionalización en el país. Al inicio, se focalizaron en los departamentos del trapecio andino, para los cuales se crearon microrregiones que tenían un gerente designado por el Poder Ejecutivo. Recién en 1990, se aceleró el proceso en un contexto complicado y se crearon 12 regiones sobre la base de la agrupación de dos o tres departamentos. Sobre estas regiones se constituyeron Gobiernos regionales del tipo parlamentario: existía una Asamblea Regional, la cual tenía funciones fiscalizadoras y legislativas, con representación de los alcaldes (i) provinciales; (ii) municipales; y (iii) elegidos en elección directa. La Asamblea Regional elegía por mayoría al presidente regional.

Cuando Alberto Fujimori asumió el Gobierno en 1990, se generaron conflictos con los Gobiernos regionales. Estos últimos señalaban que poseían las facultades para impedir la aplicación en su territorio de diversas medidas (por ejemplo, reducción de aranceles y liberalización de precios). Adicionalmente, se agudizó la falta de capacidad de gestión de las regiones, y su legitimidad seguía siendo cuestionada por los ciudadanos, quienes estaban disconformes con la agrupación de sus departamentos. Esto cambiaría luego del autogolpe de 1992, en el que el

Gobierno central también intervino los Gobiernos regionales. Así, según Decreto Ley 25432, se instalaron consejos transitorios de administración regional (CTAR). Luego de ello, el Gobierno central no encontró barreras para la implementación de políticas.

Los lineamientos generales para un nuevo proceso de descentralización se incluyeron en la Constitución de 1993. Estos debían de implementarse durante los siguientes años. Tres puntos importantes resaltan en dichos lineamientos: (i) que las regiones se definirían por iniciativa y mandato de la población; (ii) que la máxima autoridad de la región sería elegida por sufragio directo; y (iii) que el Congreso debía aprobar las normas que permitieran elegir a las nuevas autoridades regionales como máximo en 1995.

En 1998 se aprobó la Ley Marco de Descentralización, que reinstaló la demarcación territorial sobre la base de los departamentos y definió a los CTAR como organismos adscritos al Ministerio de la Presidencia. Los servicios de educación y salud volvían a ser responsabilidad de los ministerios. El mayor problema estaba dado por la superposición de funciones: los CTAR como ejecutores de inversiones y direcciones regionales coexistían con otros órganos del Gobierno central y con las municipalidades locales. La ejecución de las actividades dependía de quién manejaba los recursos.

Estas dificultades llevaron a un deseo cada vez más generalizado de promover un nuevo proceso de descentralización que hiciera que los CTAR ya no dependieran del Poder Ejecutivo, sino que fueran entes dirigidos por autoridades locales. Se tomaba como referencia a países europeos como España, cuyos Gobiernos subnacionales gozan de autonomía política, administrativa y presupuestal. Es en este contexto que se promulga en 2002 la Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización.

**Fuente:** Estudio del proceso de descentralización del Perú, Contraloría General de la República (2014)

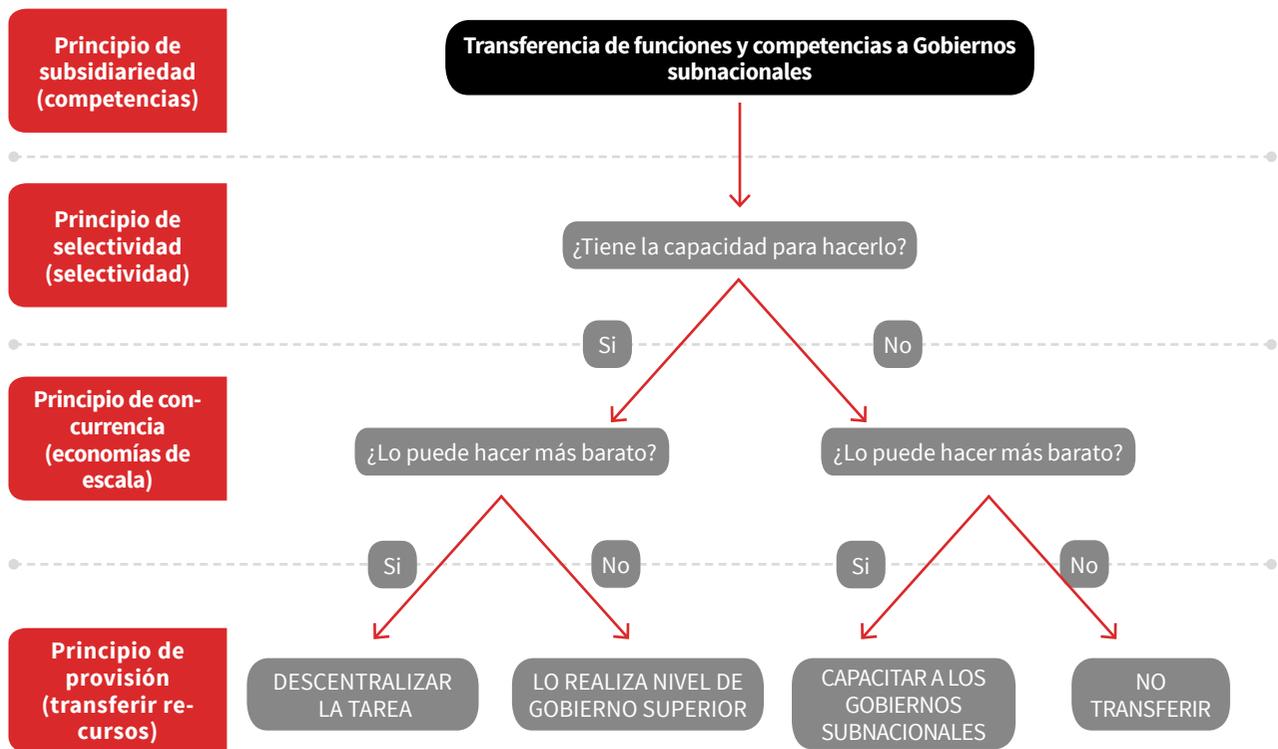
**Estas dificultades llevaron a un deseo cada vez más generalizado de promover un nuevo proceso de descentralización que hiciera que los CTAR ya no dependieran del Poder Ejecutivo, sino que fueran entes dirigidos por autoridades locales.**

En 2002 se promulgó la Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización. Esta tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de Gobierno en beneficio de la población. Luego de esta promulgación siguieron periodos de transferencia de funciones y recursos a los Gobiernos subnacionales. Sin embargo, —cerca de 20 años después—, los objetivos para los cuales fue planteada la norma (artículo 6 de la ley) no se han cumplido de forma adecuada, como los referidos a la unidad y eficiencia del Estado, el desarrollo económico y la com-

petitividad de las regiones, la modernización y eficiencia de procesos, entre otros.

La Ley de Bases de Descentralización estableció criterios para la transferencia de funciones a los Gobiernos locales, y en la práctica no se ha garantizado su cumplimiento: (i) subsidiaridad (el servicio lo brinda la entidad más cercana a la población, siempre que sea lo más eficiente); (ii) selectividad y proporcionalidad (capacidad de gestión efectiva); (iii) provisión (acompañar con recursos financieros); y (iv) concurrencia (cada nivel de gobierno cumple con las acciones que le corresponde). El Gráfico 11 explica el modo en que debían ser aplicados los criterios.

**G11** Gráfico 11. Criterios para la asignación y transferencia de competencias, Ley de Descentralización.



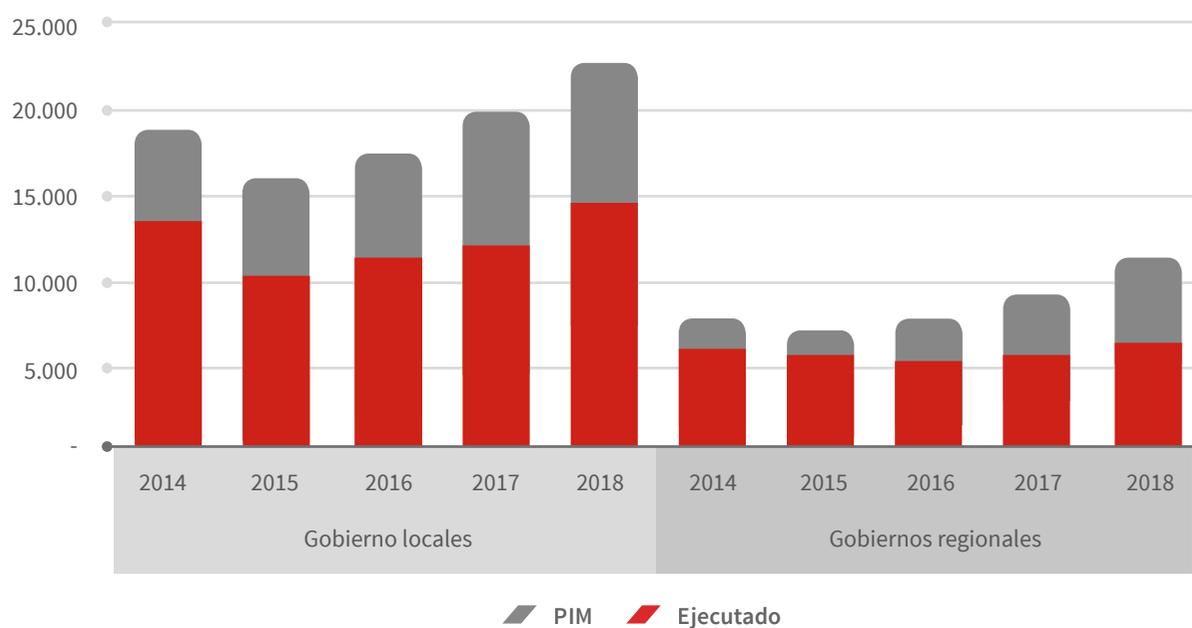
Fuente: AC Pública, 2018. Elaboración: CPC.

Bajo este esquema se planteó la estrategia de descentralización, y no se han realizado mayores ajustes al respecto, a pesar de las dificultades encontradas sobre las capacidades y la eficiencia en la gestión. Es importante notar que de acuerdo a la Ley de Bases de Descentralización, los 25 Gobiernos regionales tienen 15 competencias exclusivas y 10 competencias compartidas, en tanto los 1.874

Gobiernos locales tienen 9 competencias específicas y 11 competencias compartidas (estas competencias comprenden 39 funciones<sup>11</sup> de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades). Para la ejecución de proyectos, los Gobiernos locales cuentan con un presupuesto significativamente mayor que los Gobiernos regionales, sin embargo, ambos presentan dificultades en su ejecución (revisar **Gráfico 12**).



**G12** Gráfico 12. Presupuesto y ejecución en proyectos (millones de soles).



Fuente: MEF, 2014-2018. Elaboración: CPC.

Cabe señalar que los Gobiernos regionales destinan la mayor parte de su presupuesto en educación y salud (por ejemplo, en 2019 el 83,3% de su PIM se destinó a estas dos funciones), temas que son abordados en los capítulos correspondientes del presente Informe. En cambio, los Gobiernos locales (provinciales y distritales) deben desempeñar un conjunto de funciones en sectores diversos, aunque no siempre cuentan con las capacidades para la provisión adecuada del servicio o el cumplimiento de sus funciones. En particular, resaltan los Gobiernos distritales, quienes de acuerdo a su Ley Orgánica tienen funciones específicas exclusivas en las siguientes materias (entre otras):

**i. Organización del espacio físico-uso de suelo:**

- Aprobar el plan urbano/rural distrital, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia.
- Autorizar y fiscalizar la ejecución del plan de obras de servicios públicos o privados

- Elaborar y mantener el catastro distrital.
- Disponer la nomenclatura de calles y la numeración predial.
- Reconocer los asentamientos humanos y promover su desarrollo y formalización.
- Normar, regular y dar autorizaciones, derechos y licencias; y realizar fiscalización de: a) habilitaciones urbanas; b) construcción, remodelación o demolición; c) ubicación de avisos publicitarios; d) apertura de establecimientos comerciales e industriales; e) construcción de estaciones

**ii. Saneamiento, salubridad y salud:**

- Proveer del servicio de limpieza pública determinando las áreas de acumulación de desechos, rellenos sanitarios y el aprovechamiento industrial de desperdicios.

- Regular y controlar el aseo, la higiene y la salubridad en establecimientos comerciales e industriales, viviendas, escuelas, piscinas, playas y otros lugares públicos locales.
- Instalar y mantener servicios higiénicos y baños de uso público.
- Fiscalizar y realizar labores de control respecto a la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.
- Expedir carnés de sanidad.

Asimismo, la Ley de Tributación Municipal (aprobada por el Decreto Legislativo 776 y modificaciones posteriores) establece que la recaudación y fiscalización del cumplimiento de los impuestos municipales corresponde a los Gobiernos locales. Estos impuestos incluyen el impuesto predial, alcabala, patrimonio vehicular, apuestas, juegos y espectáculos públicos no deportivos.

## RECUADRO 2. RECTORÍA DEL PODER EJECUTIVO Y OPINIÓN VINCULANTE PARA HABILITACIONES URBANAS Y EDIFICACIONES

Además de las dificultades que enfrentan los Gobiernos subnacionales, es importante considerar el papel que cumple el Gobierno nacional en el marco de su rectoría (establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo). En el Estudio del proceso de descentralización en el Perú, elaborado por la CGR, se identificó que uno de los principales problemas en el proceso de descentralización ha sido la falta de liderazgo de los ministerios en su función rectora, lo que genera que algunas autoridades regionales y locales cuestionen la autoridad central y el principio de unidad del país. Otro aspecto advertido fue que el Poder Ejecutivo tampoco delimitó con claridad las responsabilidades ni realizó una exhaustiva evaluación de las capacidades de las regiones y municipios. En ese sentido, el estudio señala que es necesario fortalecer los ministerios mediante la identificación de mejores prácticas para que ejerzan adecuadamente su rol rector.

Un ejemplo que evidenció esta problemática fue la necesidad de emitir una norma sobre la rectoría del Minis-

terio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) en materia de licencias otorgadas por las municipalidades. Tal es el caso de la Ley 30494 del 2016 y del Decreto Legislativo 1426 del 2018, los cuales facultaron al MVCS para emitir opiniones vinculantes relativas a su función rectora en habilitación urbana y edificaciones. Esta normativa modifica el artículo 36 y el numeral 10 del artículo 4 de la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, para señalar que: “[...] el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emite opinión vinculante sobre las consultas y aclaraciones en la aplicación de la normativa técnica de su sector [...]” y “El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emite opinión vinculante sobre la normativa de su sector relacionada a las materias de habilitaciones urbanas y edificaciones”.

Estas normas han constituido una medida efectiva para fortalecer el rol rector del MVCS, pues, según su portal web, a setiembre del 2019, el citado ministerio ha emitido 26 opiniones vinculantes relacionadas con las normas técnicas que contiene el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE), las cuales están referidas al sentido y al alcance de la normativa sobre habilitaciones urbanas y de edificaciones planteadas en forma genérica, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos.

---

**Un ejemplo que evidenció esta problemática fue la necesidad de emitir una norma sobre la rectoría del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) en materia de licencias otorgadas por las municipalidades.**



Por lo descrito anteriormente, se profundiza en tres servicios críticos en los cuales las municipalidades tienen funciones específicas. Esta priorización responde a la evidencia de insuficiencia de recursos y capacidades (reflejada en pobres resultados) y al impacto en la productividad y competitividad del país.

**i. Gestión de residuos sólidos:** El 83,1 % de municipalidades acumula residuos sólidos en lugares no autorizados, y el 75,3 % no cuenta con un plan de rutas (Contraloría General de la República, 2019). Una inadecuada gestión de residuos sólidos repercute negativamente sobre la salud y el ambiente de negocios (Hamer, 2003), factores que son determinantes para la productividad y competitividad de un país.

**ii. Recaudación de arbitrios e impuesto predial:** La recaudación por impuesto predial en el Perú equivale al 0,24 % del PBI, la mitad del promedio de América Latina (0,4 %) y menos de un quinto de los países OCDE (1,1 %). De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2017), el 82,2 % de las municipalidades requieren capacitación en aspectos de administración tributaria municipal, y solo el 54,0 % de las municipalidades cuentan con sistemas informáticos implementados para el apoyo de la gestión en rentas y administración tributaria. La recaudación predial es importante para los servicios que brindan las municipalidades

y el correcto cumplimiento de sus funciones descritas previamente.

**iii. Catastro:** Solo el 55,2 % de municipalidades ha realizado alguna vez un levantamiento catastral, y el 20,3 % lo ha actualizado. Además, el 52,4 % de municipalidades indica que requiere asistencia técnica para elaborar el catastro, siendo la problemática más veces mencionada (Registro Nacional de Municipalidades) (INEI, 2018). Un mal catastro resulta en el uso ineficiente de los predios, retraso en inversiones públicas, mala recaudación predial y dificultades para la compra/venta de terrenos. Esto ralentiza el crecimiento de la productividad.

### Clasificación de distritos

La Tabla 6 presenta una clasificación de los distritos en el país, considerando su tamaño y grado de ruralidad. Se observa que poco más de la mitad de la población (16,2 millones) está concentrada en las ciudades más grandes, cuya división en distritos pequeños puede dificultar la óptima organización de las funciones. Por otro lado, los distritos rurales concentran poca población y tienen un número más alto de trabajadores municipales por cada 1.000 habitantes. Esto no implica que cuenten necesariamente con todas las capacidades o que se dediquen a funciones vinculadas de forma directa a la provisión de servicios (y en su lugar se ocupen de labores burocráticas).

**T6** Tabla 6. Clasificación de distritos, de acuerdo a población.

TIPO DISTRITOS	NÚMERO DE DISTRITOS	% DEL TOTAL DE DISTRITOS	POBLACIÓN	% DE POBLACIÓN TOTAL	TRABAJADORES MUNICIPALES POR 1.000 HABITANTES
Distritos en Metrópoli Nacional	52	2,8 %	10.229.839	32,7 %	14,0
Ciudades principales (más de 250.000 habitantes)	73	3,9 %	6.015.803	19,3 %	6,9
Distritos en ciudad mayor o intermedia (entre 20.000 y 250.000)	126	6,7 %	5.992.188	19,2 %	6,9
Provincias Distritos con al menos un centro poblado de 2.000 habitantes	413	11,0 %	5.058.384	8,1 %	8,8
Rural concentrado (más de 70% a menos de 15 minutos de capital distrital)	345	18,4 %	528.338	1,7 %	17,2
Rural semi-concentrada (entre 30% y 70% a menos de 15 minutos de capital distrital)	533	28,4 %	1.506.480	4,8 %	12,3
Rural disperso (menos del 30% a menos de 15 minutos de capital distrital)	332	17,7 %	1.906.353	6,1 %	10,7

Fuente: INEI (Censo, Renamu), 2017; PCM, 2019. Elaboración: CPC.

Adicional a Lima Metropolitana, otras ciudades grandes del país cuentan con varias municipalidades distritales, lo cual dificulta la planificación urbana y la conveniente provisión de servicios. Incluso hay casos como las ciudades de Chiclayo y Huancayo, en las cuales el área urbana metropolitana se ha extendido por más de una

municipalidad provincial; esto demanda una adecuada coordinación para implementar políticas conjuntas (ver Tabla 7). Para Lima, se observa en el Gráfico 13 la existencia de una gran disparidad en el número de trabajadores por habitantes, lo cual también afecta la provisión de servicios.

**T7** Tabla 7. Número de municipalidades en principales ciudades.

CIUDAD	MUNICIPALIDADES PROVINCIALES	MUNICIPALIDADES DISTRITALES	TOTAL
Lima Metropolitana	2	50	52
Arequipa	1	17	18
Huancayo, Chupaca	2	11	13
Trujillo	1	8	9
Chiclayo, Lambayeque	2	4	6
Ica	1	5	6
Tacna	1	5	6
Cusco	1	4	5
Iquitos	1	3	4
Piura	1	2	3
Pucallpa	1	2	3
Juliaca	1	1	2

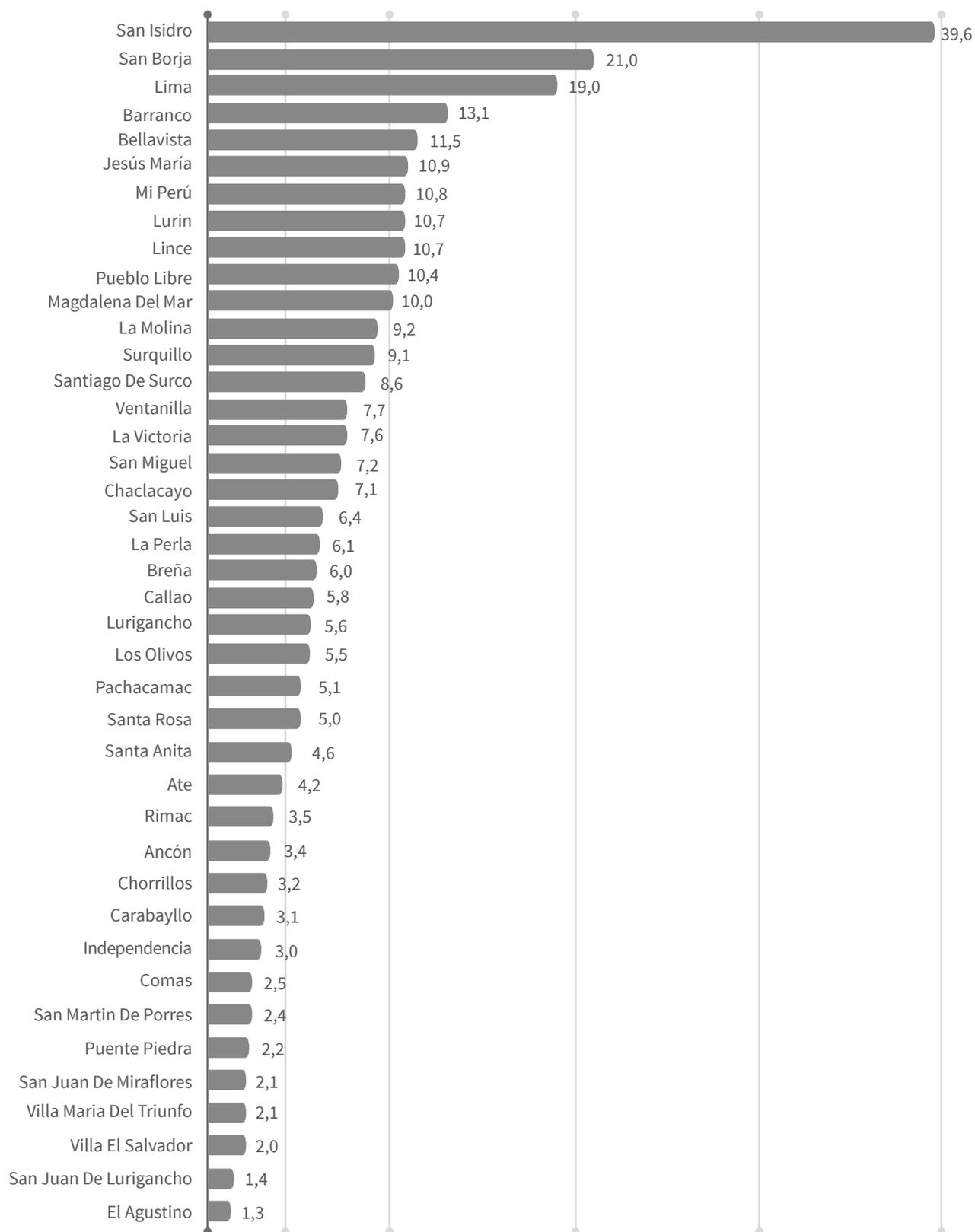
**Fuente:** INEI, 2017. **Elaboración:** CPC.

Nota: solo incluye distritos ubicados en las áreas metropolitanas (es decir, no se incluyen necesariamente a todos los distritos de la provincia donde se ubica la ciudad).

**Además de las dificultades que enfrentan los Gobiernos subnacionales, es importante considerar el papel que cumple el Gobierno nacional en el marco de su rectoría (establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo).**



**G13** Gráfico 13. Número de trabajadores municipales por 1.000 habitantes, Lima Metropolitana.



Fuente: RENAMU, 2018. Elaboración: CPC.

Nota: no se consideran los distritos ubicados en la zona de playa.

En otros países, como Ecuador o Argentina, las grandes ciudades cuentan con una autoridad única encargada de la planificación urbana, aunque en adición pueden presentar comunas o distritos con funciones limitadas. Por ejemplo, en el distrito metropolitano de Quito se cuenta con el alcalde metropolitano, el cual designa a nueve administradores zonales para la gobernanza de la metrópoli (Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito), mientras que en Buenos Aires se cuenta con 15 comunas, cuyas funciones están centradas en el mantenimiento de espacios verdes y vías de tránsito

secundarias, administración de su patrimonio y participación vecinal (Ley 1777, Ley Orgánica de Comunas).

La realidad de los distritos rurales es muy diferente. Tienen una población promedio de 3.500 habitantes, y se cuenta con 270 distritos que tienen menos de 1.000 habitantes y 74 distritos que tienen menos de 500. La creación de estos distritos respondió más a criterios políticos que funcionales, en la búsqueda de brindar representación a zonas alejadas y/o excluidas. Es así que en el proceso de descentralización se les asignaron funciones sin considerar el tamaño óptimo para la prestación eficiente del servicio, ni sus capacidades técnicas.

**T8** **Tabla 8.** Características de los distritos que son mayoritariamente rurales.

NÚMERO DE HABITANTES	NÚMERO DE DISTRITOS	NÚMERO PROMEDIO DE TRABAJADORES MUNICIPALES	TRABAJADORES MUNICIPALES POR 1.000 HABITANTES
<500	74	11,0	31,9
501-999	196	12,2	16,9
1.000-1.999	295	17,9	12,9
2.000-2.999	205	26,8	10,8
3.000-4.999	219	45,0	11,2
5.000-7.000	124	51,9	8,6
7.000-9.999	109	58,7	7,0
≥10.000	159	137,6	8,5

**Fuente:** INEI, 2017 (Censo y Renamu). **Elaboración:** CPC.

Al existir diferencias tan grandes entre distritos, la organización de funciones debería considerar las diversas realidades, promoviendo una mayor eficiencia y respetando los criterios planteados en la ley de descentralización.

### Gestión de residuos sólidos

En el 2019, la CGR realizó un operativo de control en 697 municipalidades e identificó los siguientes problemas:

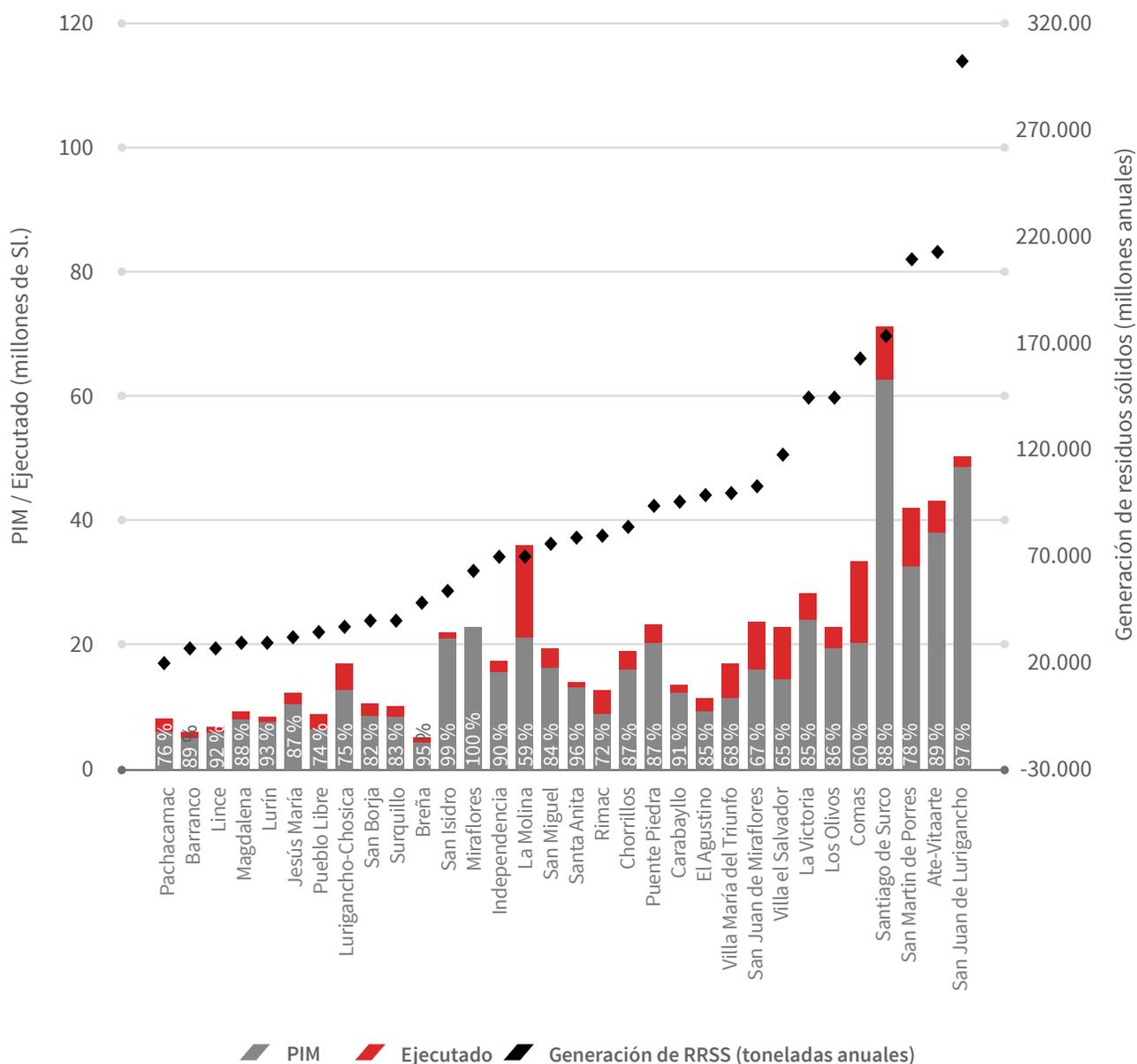
- El 83,1 % acumula residuos sólidos en lugares no autorizados.
- El 75,3 % no cuenta con un plan de rutas.
- El 70,6 % no cuenta con un programa de supervisión del servicio.
- El 43,1 % no brinda el servicio en zonas rurales.



- El 30,6 % no entrega equipos de protección a los trabajadores de limpieza pública, el 76,5 % no gestionó la aplicación de vacuna antitetánica, y el 80,0 % no contrató seguro complementario de trabajo de riesgo.

En Lima, algunos distritos enfrentan dificultades para una buena ejecución. Como se observa en el Gráfico 14, distritos como Rímac, Comas o San Martín de Porres cuentan con poco presupuesto asignado y una generación alta de residuos sólidos.

**G14** Gráfico 14. Presupuesto, ejecución de gasto en gestión y generación de residuos sólidos anual, según distrito de Lima Metropolitana (2018).



Fuente: SIAF - MEF y Ministerio del Ambiente, 2018. Elaboración: CPC.

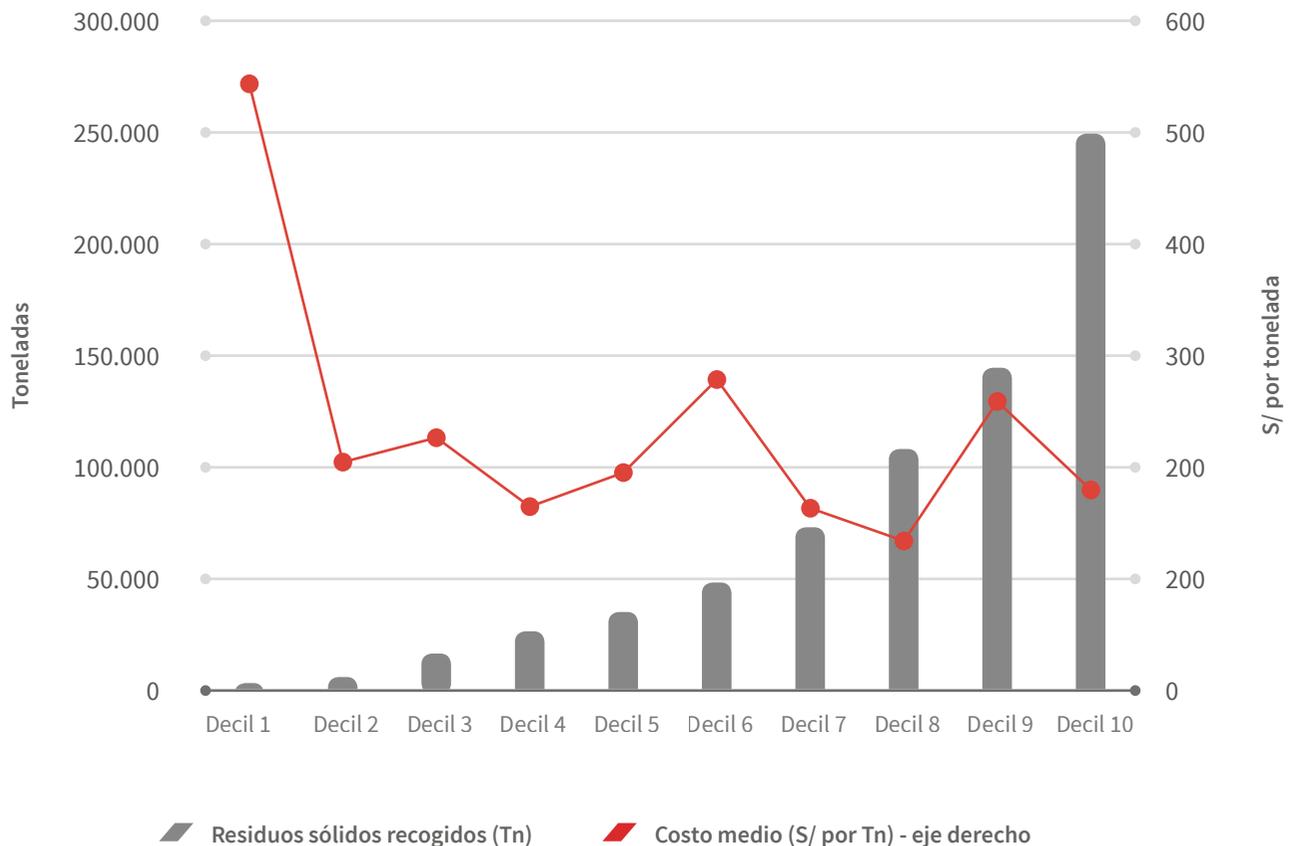
Algunas experiencias internacionales brindan evidencia sobre la mejor manera de organizar este servicio. En los Países Bajos, los municipios pequeños cooperan para acumular mayores cantidades de residuos y reducir los costos al generar escala. De hecho, existe una empresa intermunicipal establecida en 2001 por siete municipios (cada uno con un promedio de 50.000 habitantes, sumando un total de 350.000). La empresa pública recolecta 140.600 toneladas de residuos con 70 camiones. Otro ejemplo de política en Europa es la bonificación presupuestaria para las municipalidades que se asocian para establecer instalaciones y operaciones regionales de tratamiento y eliminación, en lugar de implementar proyectos municipales individuales (Banco Mundial, 2018).

En Turquía se implementó un modelo de asociaciones municipales o asociaciones para el manejo de desper-

dicios municipales, cuyos principales objetivos fueron: la construcción de forma conjunta de infraestructura de disposición final, la reducción de la cantidad de residuos sólidos, el aumento del reciclaje, el descenso del costo en el transporte o recolección de los residuos sólidos, y preparar planes para el establecimiento de estaciones de transferencia de residuos sólidos con una mejor tecnología (Banco Mundial, 2018).

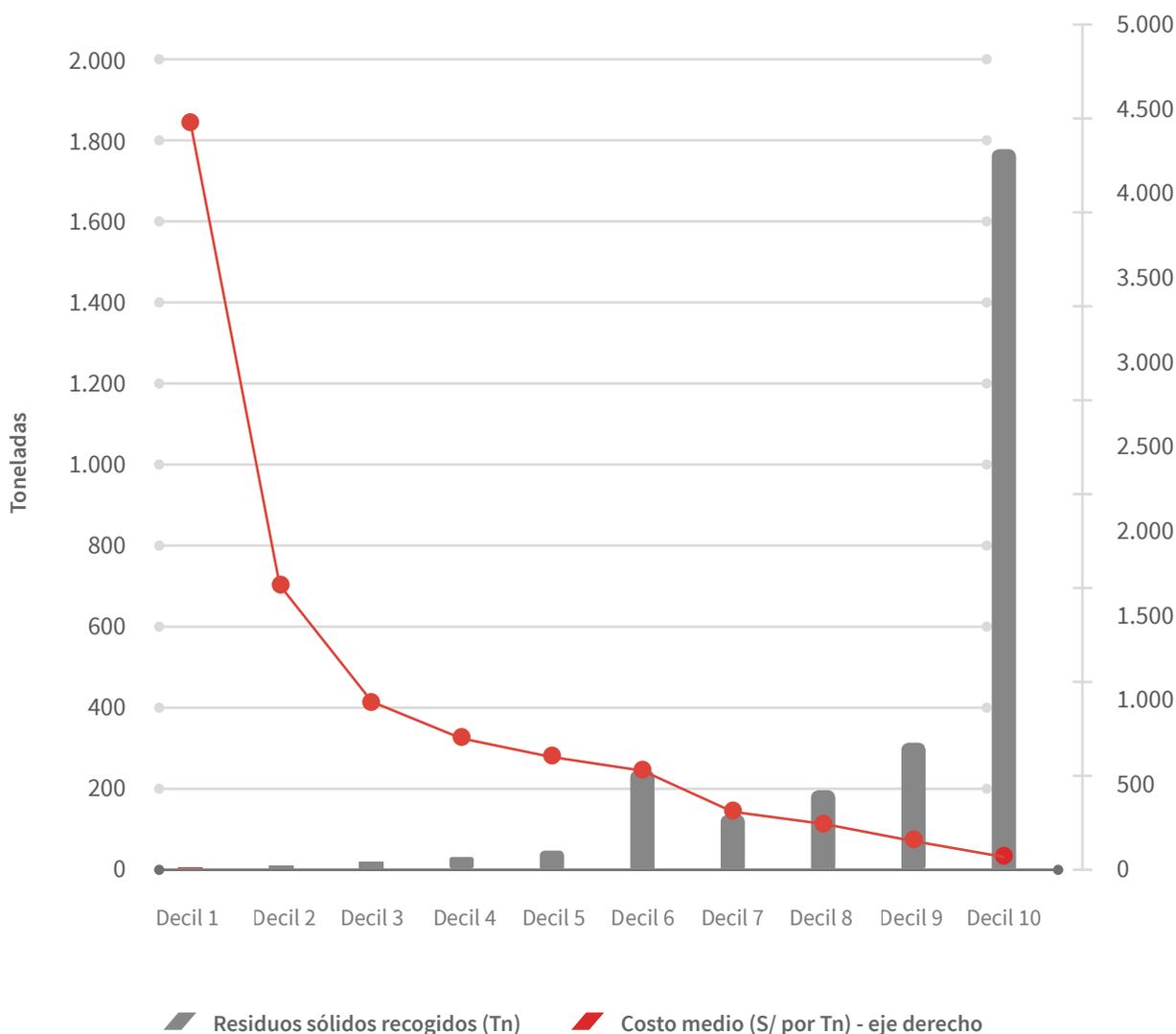
Para el caso peruano, los Gráficos 15 y 16 muestran la existencia de economías de escala para los distritos en Lima y Callao, así como para distritos rurales. Es decir, aquellos distritos que recogen mayor cantidad de residuos sólidos (decil 10 de la distribución) registran menores costos medios. Esto evidencia la necesidad de una mejor organización de este servicio para aprovechar economías de escala y brindar un mejor servicio a los ciudadanos.

**G15** Gráfico 15. Cantidad y costo medio de basura recogida, Lima y Callao (2018).





**G16** Gráfico 16. Cantidad y costo medio de basura recogida, distritos rurales dispersos (2018).



Fuente: MEF e INEI, 2018. Elaboración: CPC.

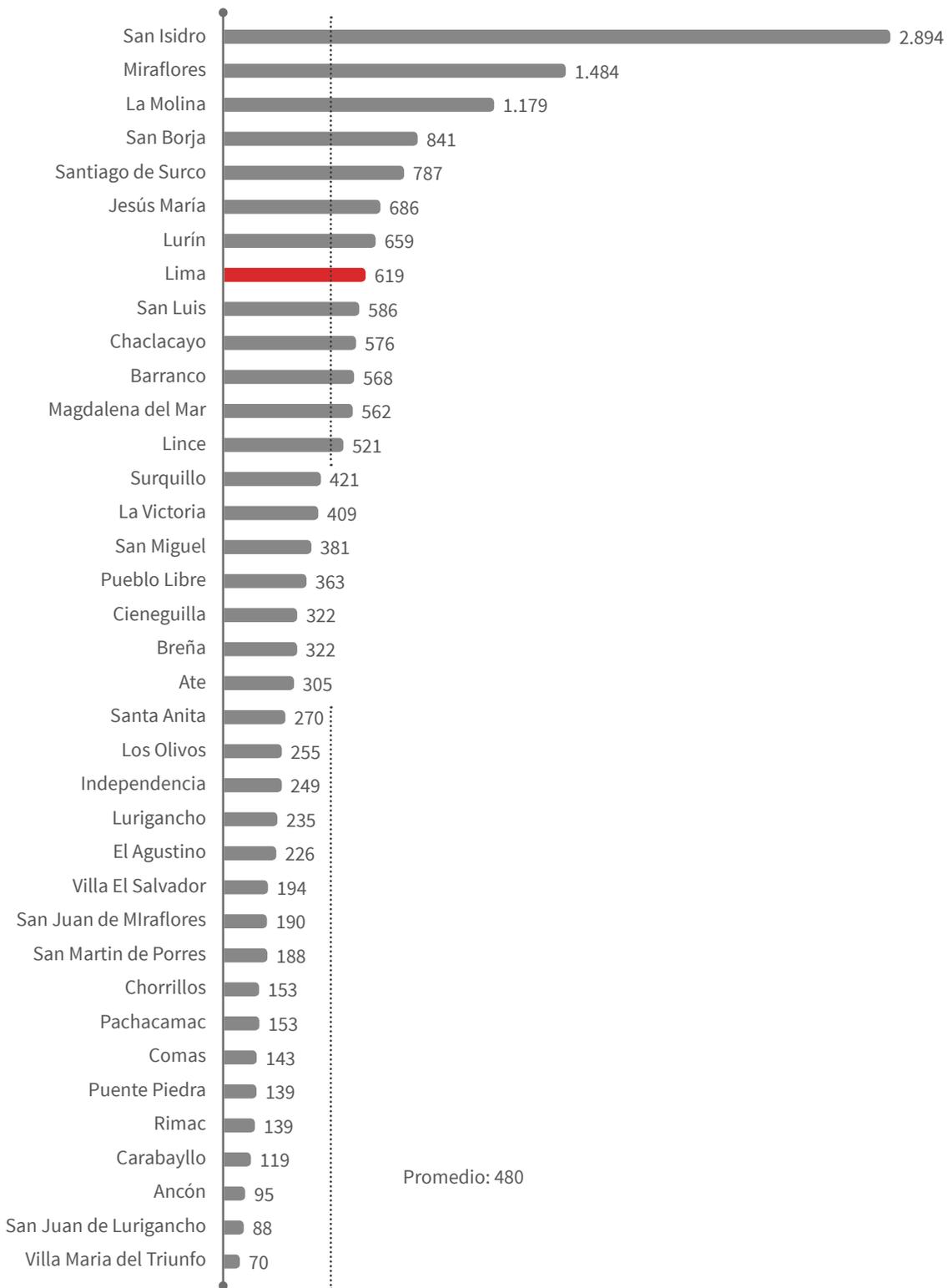
### Recaudación de impuesto predial y arbitrios

El MEF considera la recaudación de las municipalidades como uno de los indicadores por cumplir a través de la meta 2 (fortalecimiento de la administración y gestión del impuesto predial) de su Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI). Sin embargo, las municipalidades aún se encuentran lejos de gestionarla adecuadamente.

Con el objetivo de mejorar la recaudación, se introdujo en la década de 1990 los Servicios de Administración

Tributaria (SAT) en Lima y algunas ciudades del país. En la actualidad, existe SAT en Lima y en nueve municipios provinciales a nivel nacional. Los beneficios de contar con este mecanismo son la eficiencia, la modernidad, el personal calificado y, sobre todo, evitar el clientelismo. Esto permitió que en ciudades como Trujillo se redujera la morosidad de 50,0 % en 1999 a 25,0 % en 2008 (Von Haldenwang *et al.*, 2009). En Lima, el SAT se encarga de la recaudación de impuesto predial únicamente para el Cercado de Lima, y alcanza mejores resultados comparado con distritos de condiciones similares (ver Gráfico 17).

**G17** Gráfico 17. Recaudación del impuesto predial Lima, S/ por vivienda (2018).



**Fuente:** MEF, INEI, 2018. **Elaboración:** CPC.

Nota: no se consideran los distritos ubicados en zona de playa



Recientemente, el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley 4647/2019-PE, el cual busca modificar, entre otros, el artículo 91 de la Ley de Tributación Municipal para permitir que las municipalidades provinciales o distritales celebren convenios entre sí y/o con la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat), para la gestión y administración de los tributos municipales. Este cambio se sustenta en el bajo desempeño de las municipalidades de acuerdo con el MEF:

- **Pocas capacidades de gestión:** el 34,3 % de municipalidades (643) no reportan o registran una recaudación predial de S/ 0 en 2017. Este porcentaje es de 32,9 % para las 389 municipalidades tipo E; 40,4 % para las 470 tipo F; y 48,5 % para las 662 que son tipo G (según la clasificación del Plan de Incentivos para la Mejora Municipal 2019)<sup>12</sup>. Cabe resaltar que solo el 42,9 % de las municipalidades tipo E declaran contar con una administración tributaria municipal a 2018, mientras que el 3,0 % declara no contar con una y no se dispone de información del restante 54,0 % debido a que no participan en el programa de incentivos. Según los Indicadores de Gestión Municipal 2017 (INEI), el 82,2 % de municipalidades requieren capacitación en temas de administración tributaria, y solo el 54,0 % tienen sistemas informáticos para gestionar rentas y tributos.
- **Existe dispersión en la recaudación:** el 4,9 % de municipalidades tuvieron una recaudación predial entre S/ 1 y S/ 1.000; el 34,8 % de municipalidades recaudaron entre S/ 1.000 y S/ 100.000; el 15,6 %, entre S/ 101.000 y S/ 1.000.000, y el resto (10,4 %), más de S/ 1.000.000.

**A nivel internacional, se ha justificado la necesidad de una mayor cooperación intermunicipal y la creación de entidades con competencias y poderes fiscales.**

A nivel internacional, se ha justificado la necesidad de una mayor cooperación intermunicipal y la creación de entidades con competencias y poderes fiscales. Así, en un estudio en Francia, Breuillé, Duran-Vigneron y Samson (2018) analizaron el desempeño de 36.530 municipios entre 1994 y 2010 mediante una estimación de diferencias en diferencias con variables instrumentales. De este modo se encontró que la cooperación entre municipalidades llevó a un incremento de 35,0 % en la recaudación de los cuatro impuestos directos principales (impuesto comercial, impuesto a la residencia e impuestos a las tierras desarrolladas y sin desarrollar).

### Catastro

En general, existen dos modelos utilizados para catastro y registros de propiedad (FAO, 2014):

- Una única agencia integrada tanto en registro de propiedad como en catastro y *mapping*. Esto facilita el acceso para información judicial y catastral simultáneamente. Tal es el caso de países como Países Bajos, Suecia y El Salvador.
- Dos agencias especializadas: una en registro de propiedad vinculada al sector de justicia, y otra en valuación de predios, catastro y *mapping*, vinculada a los sectores infraestructura o hacienda (por su importancia para el pago de impuestos prediales). Esta última agencia trabaja con los Gobiernos subnacionales. Algunos ejemplos son países como Inglaterra, España y la mayoría de América Latina.

En el caso peruano se sigue un esquema de dos agencias: la Sunarp (entidad adscrita al Ministerio de Justicia) está encargada del registro de propiedades, mientras que el MVCS y el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) son los entes rectores del catastro urbano y rural, respectivamente (además, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales —SBN— se encarga del catastro de propiedades públicas). El catastro urbano y el rural son desarrollados por las municipalidades y las regiones, con el apoyo de órganos especializados.

Sobre el catastro urbano nacional, en los últimos años se ha desarrollado una normativa que busca facilitar y realizar una base catastral urbana, la cual integra la información catastral ya existente. Así, el Decreto Legisla-

## Si bien a través del tiempo se ha diferenciado el catastro urbano del rural, para la organización de la información en una única base catastral es importante considerar la continuidad del territorio.

tivo 1365 de 2018 establece que el MVCS es el ente rector del catastro urbano nacional y que Cofopri lo gestiona. Las municipalidades y otras entidades públicas están obligadas a remitir la información catastral que dispongan. Además, la Ley 30711 de promoción del acceso a la propiedad formal y su reglamento (Decreto Supremo 005-2019-Vivienda) señala la ruta que se debe seguir para establecer una plataforma (única) catastral urbana.

En las normas mencionadas se diferencia el catastro local (a cargo de las municipalidades) del catastro urbano nacional (a cargo del MVCS-Cofopri). El primero comprende el componente de edificaciones, mientras que el segundo incorpora adicionalmente los espacios públicos, así como el mobiliario, el equipamiento y la infraestructura urbana. Al realizar el catastro urbano nacional, la información se brindará a las municipalidades locales para que mantengan actualizado el catastro local, el cual sirve para la recaudación predial, entre otras cosas.

Respecto al catastro rural nacional, el Minagri tiene la función de consolidarlo, normalizarlo y administrarlo. Esta información permite el saneamiento y la titulación de predios rurales, comunidades campesinas y comunidades nativas. Si bien a través del tiempo se ha diferenciado el catastro urbano del rural, para la organización de la información en una única base catastral es importante considerar la continuidad del territorio.

Hoy en día, uno de los mayores desafíos que se enfrenta es encontrar el equilibrio entre la sofisticación y el costo que genera. Esto dependerá del uso que se requiere al catastro: planificación de la inversión pública e intervenciones en zonas de riesgo, recaudación predial, crecimiento ordenado de los distritos, entre otros.

Para controlar el costo de los catastros, se han planteado internacionalmente los catastros multiusos/multipropósitos (Duncan y Rahman, 2013), los cuales se pueden realizar por capas: una primera capa con las características y límites de los terrenos, y luego capas con información del suelo, las edificaciones, el equipamiento urbano, los propietarios o poseedores, los servicios de electricidad, agua y alcantarillado, las zonas protegidas o de riesgo, entre otras.

Lo importante, en este caso, es contar con la información integrada en un único sistema, para lo cual se requiere un liderazgo claro de los entes rectores, además de establecer adecuadamente las funciones de cada organismo, entre ellas las municipalidades.

### PROPUESTAS

#### 4. Aprovechar economías de escala agrupando municipalidades para la gestión integral de residuos sólidos

El Plan Nacional de Competitividad y Productividad estableció la gestión integral de residuos sólidos<sup>13</sup>, identificando un conjunto de plantas de valorización y rellenos sanitarios que debían ser construidos en diferentes regiones del país. Para el adecuado aprovechamiento de esta infraestructura y ganar mayor eficiencia en el servicio, es importante considerar adicionalmente las responsabilidades y capacidades de las municipalidades distritales.

En el diagnóstico se observó una gran disparidad en su desempeño y el pobre aprovechamiento de economías de escala. Por ello, con el objetivo de mejorar la provisión de este servicio, se propone agrupar la función de gestión de residuos sólidos (desde la recolección hasta la disposición final y reciclaje) a nivel provincial de manera obligatoria, o en todo caso que sea encargada a un organismo público del Gobierno nacional, como el Ministerio de Ambiente.

#### 5. Encargar la recaudación de impuesto predial a un único organismo especializado en cada ciudad

Para Lima Metropolitana, esto implica incorporar a los distritos en una agencia única de administración tributaria (en este momento, a cargo del SAT), de modo que los ciudadanos puedan realizar todos los pagos a través de esta agencia (pago de impuesto predial y arbitrios, así como los pagos que ya se hacen en el SAT correspon-



dientes a impuestos vehiculares y multas). Esto implica que las municipalidades distritales gestionen de manera obligatoria la recaudación a través del SAT a cambio de una tarifa por la gestión. En una primera etapa, dicha tarifa podría ser asumida por el MEF, ya que es de su interés que mejore la administración tributaria municipal y aumente la recaudación de las municipalidades. Sumado a ello, se debe garantizar oficinas desconcentradas en todos los distritos. Para el caso de otras ciudades y provincias en el país, se propone replicar el esquema de agencia única para la administración tributaria, de modo que se mejore la recaudación por arbitrios e impuesto predial.

#### **6. Agrupar municipalidades distritales para la organización del levantamiento catastral, en el marco de la elaboración del catastro urbano nacional y una plataforma única**

A nivel normativo se han realizado avances importantes para la elaboración del catastro urbano, pero es importante trabajar ahora en la adecuada implementación. Para ello, se debe fomentar la agrupación de municipalidades para hacer los catastros, o bien para la contratación de empresas especializadas. De este modo, se controlaría los costos (como de transporte y reconstituciones) y se aprovecharía las economías de escala.

Asimismo, se debería transitar a una integración progresiva del catastro urbano, el rural y el de predios estatales. Es importante la existencia de una única entidad encargada de consolidar la información catastral en una plataforma o repositorio, que otorgue acceso a los organismos usuarios y al público. El mismo ente sería el

responsable de realizar el seguimiento a las municipalidades para que mantengan actualizada la información catastral y de sancionar en caso de incumplimiento.

## **POLÍTICA DE CONTROL**

### **DIAGNÓSTICO**

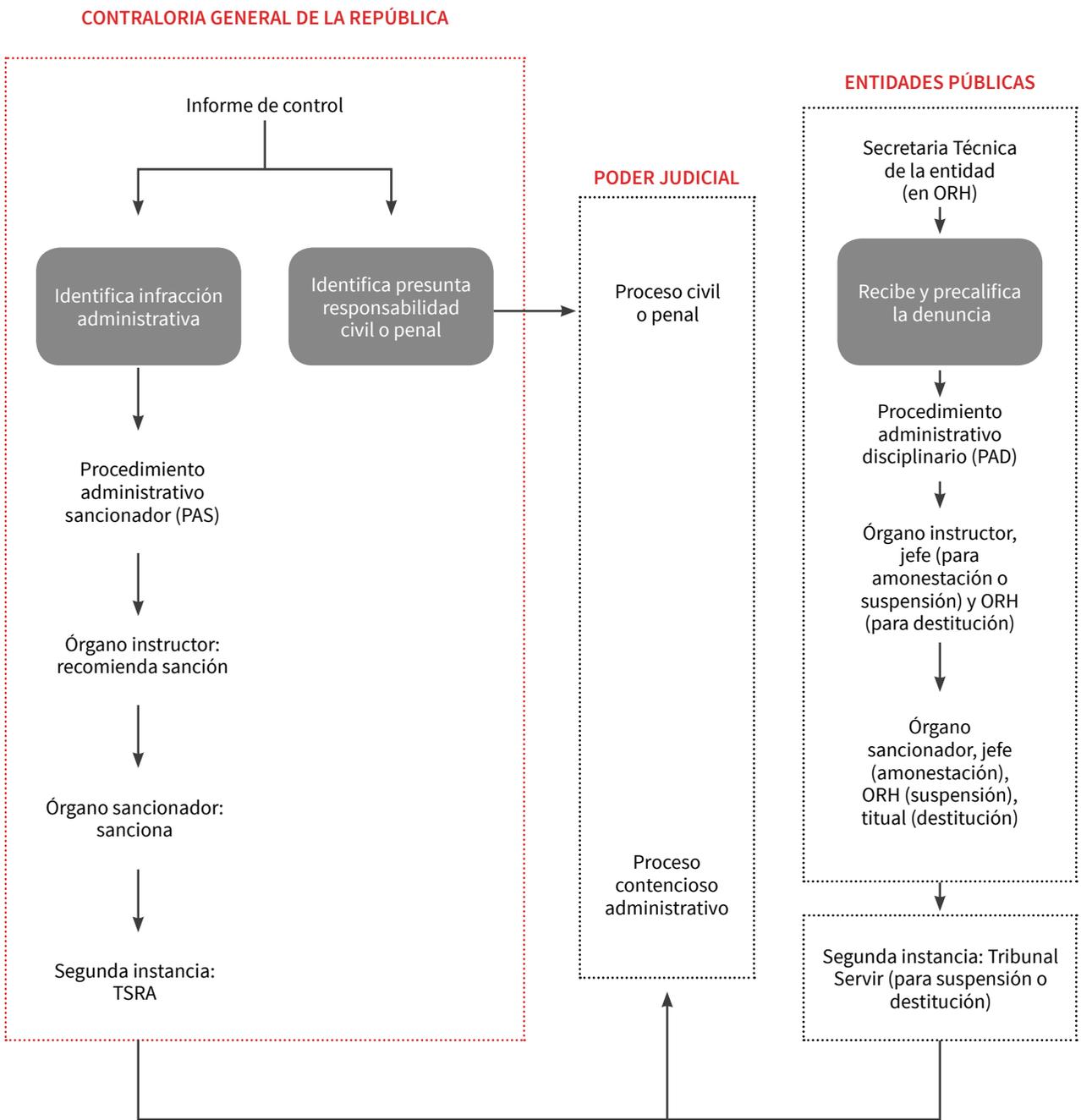
El Sistema Nacional de Control es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, —estructurados e integrados de manera funcional—, que conduce y desarrolla el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. La actuación de estas entidades considera las distintas actividades administrativas, presupuestales, operativas y financieras de los organismos públicos, así como el personal que sirve en ellos en cualquier régimen (Contraloría General de la República, 2016).

En el marco de este sistema, desde 2010 (Ley 29622, Ley que otorga a la CGR la potestad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa funcional y modifica la Ley 27785, Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la CGR), la CGR tiene la potestad de identificar y sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional a los funcionarios y servidores públicos, respecto de conductas que constituyan infracciones graves y muy graves, derivadas de los informes de control emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control. El Gráfico 18 muestra los distintos órganos involucrados para detectar y sancionar faltas, así como el proceso que se sigue al realizar los procedimientos sancionadores y las apelaciones.

---

**Sumado a ello, se debe garantizar oficinas desconcentradas en todos los distritos. Para el caso de otras ciudades y provincias en el país, se propone replicar el esquema de agencia única para la administración tributaria, de modo que se mejore la recaudación por arbitrios e impuesto predial.**

G18 Gráfico 18. Órganos involucrados para identificar y sancionar faltas.



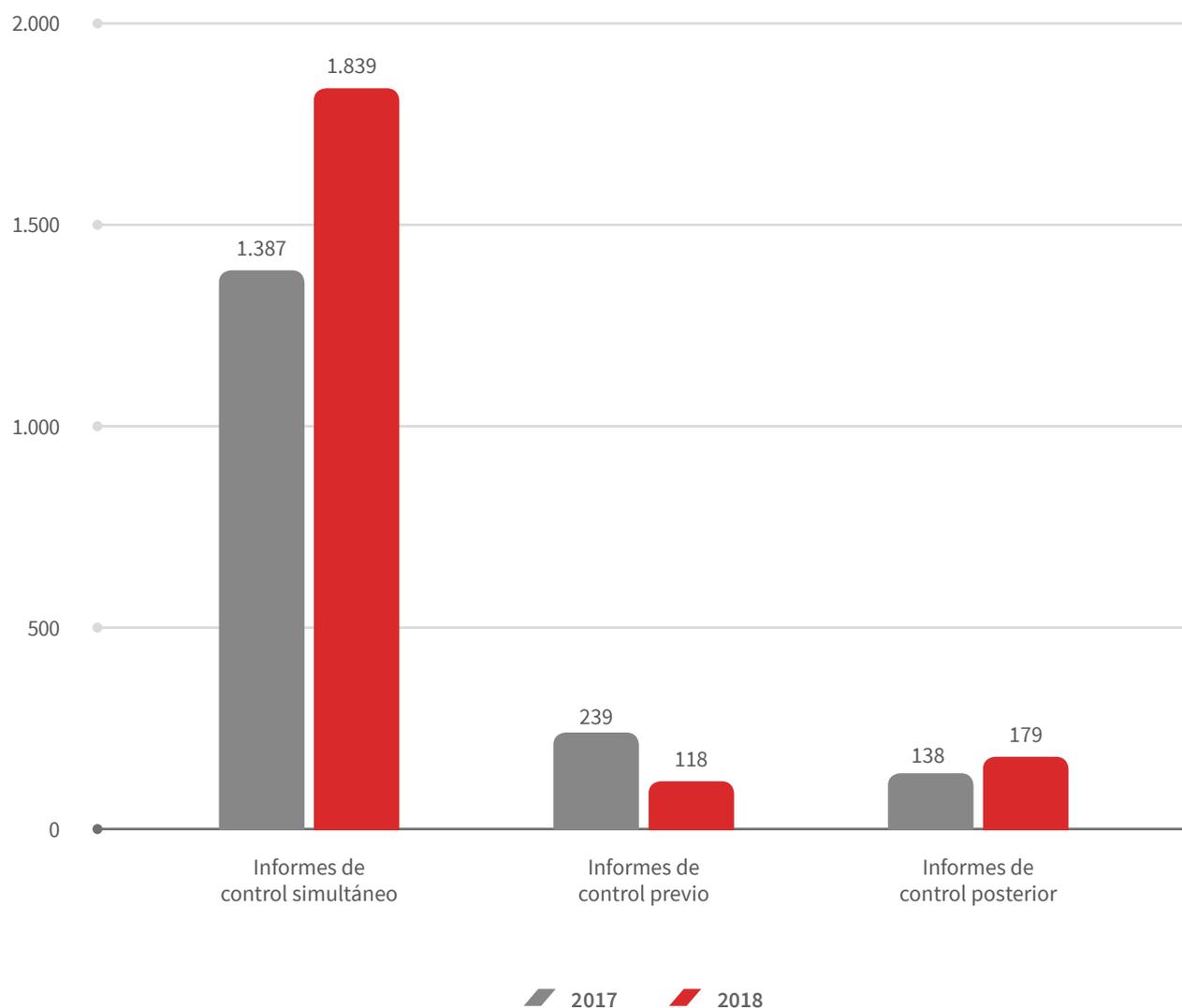
ORH: Oficina de Recursos Humanos. **Elaboración:** CPC.

La CGR y los órganos de auditoría o control interno en las distintas entidades emiten informes de control que formulan recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de la entidad, así como sugerencias para el inicio de las acciones administrativas (cuando se ha señalado la existencia

de una presunta responsabilidad administrativa funcional) y/o legales (cuando se ha señalado la existencia de una presunta responsabilidad civil o penal)<sup>14</sup>. El Gráfico 19 muestra el número de informes emitidos por la CGR en los últimos dos años.



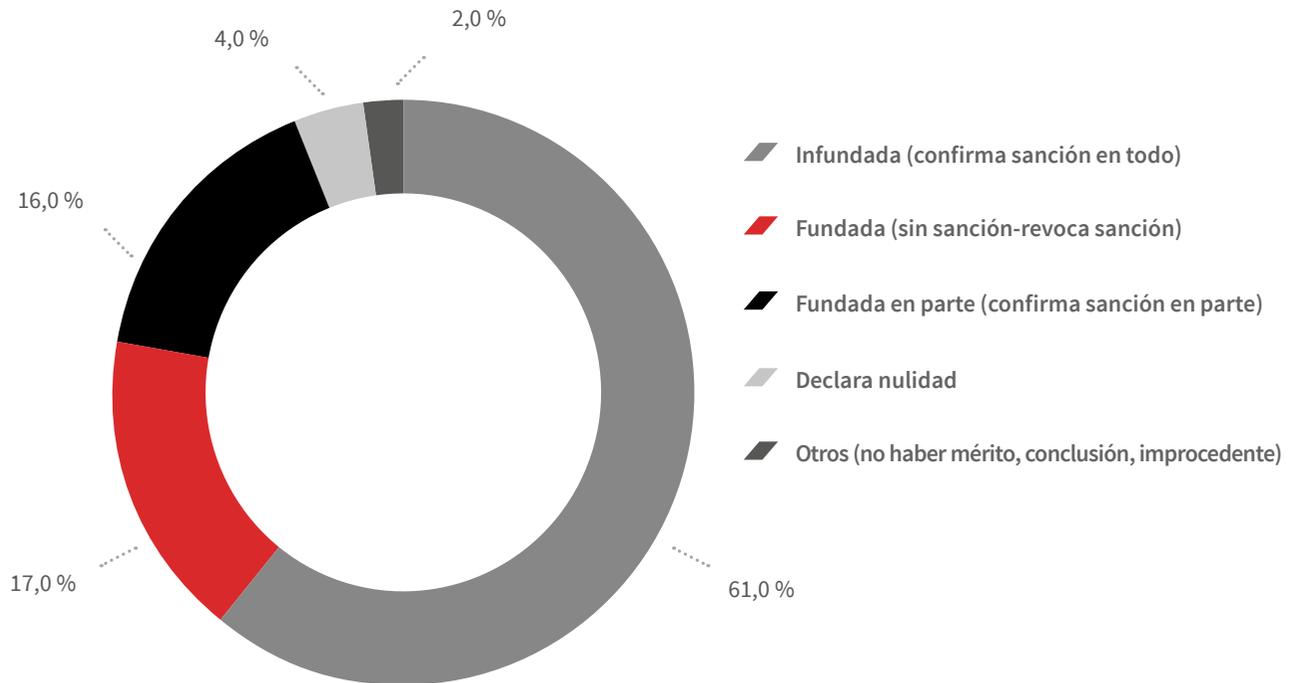
**G19** Gráfico 19. Informes emitidos por la CGR, 2017 y 2018.



**Fuente:** Memorias de la Controlaría 2017, 2018. **Elaboración:** CPC.

En el caso de encontrar responsabilidad administrativa funcional, el informe es remitido al órgano instructor de la CGR para que inicie el procedimiento administrativo sancionador (PAS). El órgano instructor realiza las investigaciones y emite un informe de pronunciamiento en el que señala la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa funcional y, de ser el caso, presenta la propuesta de sanción ante el órgano sancionador, que impone la sanción con base en la documentación remitida por el órgano instructor.

Estas sanciones pueden ser apeladas ante el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA). El Gráfico 20 presenta el sentido de las resoluciones del TSRA que resuelven los recursos de apelación, resaltando que en el 17,0 % de los casos se declara fundada la apelación y por tanto se revoca la sanción, mientras que en un 61,0 % se declara infundada la apelación y se confirma la sanción. Las resoluciones del TSRA ponen fin a la instancia administrativa y contra ellas procede la acción contencioso administrativa ante el Poder Judicial.

**G20** Gráfico 20. Sentido de las resoluciones que resuelven recursos de apelación (2013 a agosto de 2018).

Fuente: Memoria del TSRA, 2018. Elaboración: CPC.

Por otro lado, es importante diferenciar el PAD y el PAS. En el PAD sanciona una entidad y revisa otra entidad independiente. En el PAS investiga, sanciona y revisa la sanción la misma entidad (CGR). La Tabla 9 explica las diferencias a detalle.

**El órgano instructor realiza las investigaciones y emite un informe de pronunciamiento en el que señala la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa funcional y, de ser el caso, presenta la propuesta de sanción ante el órgano sancionador, que impone la sanción con base en la documentación remitida por el órgano instructor.**



**T9** Tabla 9. Procedimientos administrativos sancionadores y disciplinarios.

	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL (PAS)	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA (PAD)
AUTORIDAD COMPETENTE	Contraloría General de la República Primera Instancia: Órgano Instructor y Órgano Sancionador Segunda Instancia: Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA).	Titular de cada entidad pública Primera instancia: Titular de cada Entidad Segunda Instancia: Tribunal de SERVIR.
SUJETO DEL PROCEDIMIENTO	Servidor o funcionario público que independientemente del régimen laboral en que se encuentra, mantiene vínculo laboral, contractual o relación de cualquier naturaleza.	Servidor o funcionario público que mantiene una relación de subordinación con la Entidad en la cual ejerce sus funciones.
TIPIFICACIÓN	Conducta infractora desarrollada en las normas de la CGR.	El régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley 30057 es aplicable a los servidores 276, 728 y CAS (a partir del 14 de setiembre del 2014).
FINALIDAD DE LA SANCIÓN	Sancionar hechos que configuren responsabilidad administrativa funcional, por la comisión de las conductas tipificadas como infracciones en la Ley 27785, modificado por la Ley 30742, y su Reglamento.	Sancionar el incumplimiento de funciones que respecto de una determinada actividad constituye falta en la prestación del servicio a favor del empleador.
FINALIDAD DE LA POTESTAD	Tutelar el interés público respecto a la correcta gestión y uso de los recursos públicos- en estricta observancia a los parámetros que impone el Principio de la Buena Administración - frente a conductas que privilegian intereses distintos de aquél.	Asegurar que las actividades que desarrolla en el marco de sus funciones se ejerzan en cumplimiento de la normativa aplicable, sin perjuicio del poder público de tutela del interés general.

Fuente: CGR, Acuerdo Plenario 01-2013-CG/TSRA. **Elaboración:** CPC.

## Esta sistematización debe servir para que, cuando corresponda, las entidades dicten medidas y/o realicen adecuaciones normativas pertinentes para evitar futuras imputaciones de infracciones, sanciones y posibles perjuicios al Estado.

La CGR es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control; sin embargo, hoy dicha entidad no cuenta con un marco legal para ejercer su potestad sancionadora, como consecuencia de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional<sup>15</sup>. Esta sentencia declaró inconstitucional el artículo 46 de la Ley Orgánica de la CGR, bajo el fundamento de que las infracciones descritas en este eran muy generales, situación que no podía ser subsanada con las conductas descritas de manera específica en su reglamento, porque el principio de tipicidad exige que las infracciones se encuentren tipificadas de forma concreta y expresa en una norma con fuerza de ley.

En el marco de este Sistema de Control, es importante considerar que una situación que genera dificultades para la labor de los servidores públicos es la discrepancia de la CGR ante una decisión discrecional del funcionario público. Respecto a esto último, la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley Orgánica de la CGR precisa que “en los casos en que la legislación vigente autorice a los funcionarios expresamente algún grado de discrecionalidad para determinada toma de decisión, los órganos del Sistema Nacional de Control no pueden cuestionar su ejercicio por el solo hecho de tener una opinión distinta”. En ese sentido, existe un conjunto de normas que regulan el accionar de la CGR al momento de establecer responsabilidad administrativa funcional en los supuestos donde existe discrecionalidad de los funcionarios o por inobservancia de formalidades no

trascendentes, como son los artículos 5 y 11 del Decreto Legislativo 1362 (Decreto Legislativo que regula la Promoción de la inversión privada mediante APP), la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1252 (Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones), la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29622 (Ley que modifica la Ley Orgánica de la CGR), y el artículo 12 del Decreto Legislativo 1024 (Decreto Legislativo que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos).

Otro punto crítico encontrado en el Sistema de Control se relaciona con los informes previos en materia de APP y Obras por impuestos. El CPC ha analizado las principales observaciones de estos informes, encontrando que el 82,4 % de las observaciones en los últimos informes previos sobre APP<sup>16</sup> se relacionan a aspectos constructivos y técnicos del proyecto y no a la capacidad financiera del Estado para cumplir sus compromisos de financiamiento (los resultados detallados se presentan en el capítulo de Infraestructura). Esta situación genera poca claridad en las funciones de los distintos actores del sector público y podría provocar retrasos innecesarios en la ejecución.

### Sistematización de sanciones e informes de la CGR

Un punto importante en el cual es necesario trabajar es la sistematización de sanciones e informes de la CGR de modo que ayude a prevenir faltas. La CGR cuenta con un buscador de informes de servicios de control y

**No obstante, estos buscadores no permiten vincular la casuística de la tipificación de la infracción con las sanciones impuestas, ni identifican las infracciones más comunes para promover una mayor prevención.**



## En el segundo caso, en el 2019 se ha implementado un nuevo buscador de resoluciones del TSRA, el cual permite encontrar resoluciones según el sistema al cual pertenece (abastecimiento, recursos humanos, presupuesto, entre otros), periodos, salas y entidades.

otro buscador de las resoluciones del TSRA. En el primer caso, se ha desarrollado un sistema que permite descargar la ficha resumen y los informes de control emitidos por la CGR desde 2016, con criterios de búsqueda de acuerdo a los servicios de control (previo, simultáneo o posterior), los tipos de responsabilidad (administrativa, civil o penal), el sector, la entidad, el año, entre otros filtros. En el segundo caso, en el 2019 se ha implementado un nuevo buscador de resoluciones del TSRA, el cual permite encontrar resoluciones según el sistema al cual pertenece (abastecimiento, recursos humanos, presupuesto, entre otros), periodos, salas y entidades.

No obstante, estos buscadores no permiten vincular la casuística de la tipificación de la infracción con las sanciones impuestas, ni identifican las infracciones más comunes para promover una mayor prevención. Como se mencionó en el *Informe de Competitividad 2019*, la data de los informes y sanciones de la CGR debería servir de soporte para que las entidades públicas puedan dictar medidas y/o realizar las adecuaciones normativas para evitar futuras imputaciones de infracciones, sanciones y/o posibles perjuicios para el Estado.

Otro punto crítico que va más allá de las limitaciones de estos buscadores es que no existe evidencia sistematizada sobre el resultado de las decisiones emitidas por la CGR, ya sea a través de sus informes de control que han recomendado iniciar acciones civiles y/o penales, o a través de las resoluciones del TSRA que han confirmado sanciones por responsabilidad administrativa funcional y que han sido cuestionadas judicialmente. Es decir, no existe información sistematizada sobre el control que realiza el Ministerio Público, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional a la potestad sancionadora de la CGR<sup>17</sup>.

### **Propuesta: Revisar el ejercicio sancionatorio de la CGR para optimizar el control y evitar la inacción en la función pública**

En el *Informe de Competitividad 2019* (capítulo Ambiente de Negocios) se planteó esta propuesta, la cual es importante ampliar en base al análisis realizado. Así, se ha observado la necesidad de mejorar la sistematización de la casuística de los informes y de las resoluciones de sanción emitidas por la CGR para promover una mayor prevención.

Para esta sistematización, es necesario que ambos buscadores que funcionan actualmente (de informes de control y del TSRA) se vinculen de acuerdo a la casuística de la tipificación de la infracción. Esta sistematización debe servir para que, cuando corresponda, las entidades dicten medidas y/o realicen adecuaciones normativas pertinentes para evitar futuras imputaciones de infracciones, sanciones y posibles perjuicios al Estado. Adicionalmente, esto permitirá verificar cuántos informes emitidos por los órganos de control institucional (OCIs) que identifican responsabilidad administrativa funcional, terminan con un informe de pronunciamiento del órgano instructor recomendando sanción, y cuántos de estos terminan con una resolución de sanción, o de inexistencia de responsabilidad del órgano sancionador.

De igual manera, es necesario que se publiquen los resultados del control judicial de la potestad sancionadora de la CGR, y las acciones que se han implementado en aquellos supuestos en los que el Poder Judicial y/o el Tribunal Constitucional anulaban o modificaron las resoluciones administrativas de sanción de la CGR, o desestimaron la existencia de responsabilidad civil o penal de ser el caso; o aquellos casos en los que el Ministerio Público no formaliza o archiva las denuncias iniciadas en mérito a un informe de control en el que se recomendaba iniciar acciones penales.

## ➤ CUADRO SÍNTESIS DE PROPUESTAS

FACTOR: EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO				
DETERMINANTE	PROPUESTA	PRIORIDAD	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Recursos humanos en el servicio civil	1. Controlar directivos y servidores públicos en puestos clave mediante procesos meritocráticos y con nombramiento regulado.	Alta	Servir	Ley e implementación
	2. Mejorar mecanismos para garantizar transparencia de funcionarios públicos en puestos clave a. Solicitar información sobre conflicto de intereses desde el momento de la postulación y levantamiento de secreto bancario (para cargos de alta importancia). b. Seguimiento de la información consignada en las declaraciones patrimoniales y de intereses.	Alta	Servir, PCM, CGR	Ley e implementación
	3. Fortalecer acompañamiento para la gestión del rendimiento en entidades del Estado.	Media	Servir	Implementación
Arreglo institucional	4. Aprovechar economías a escala agrupando municipalidades para la gestión integral de residuos sólidos.	Media	Minam, Gobiernos locales	Ley e implementación
	5. Encargar la recaudación de impuesto predial a un único organismo especializado en cada ciudad.	Alta	MEF, Gobiernos locales	Ley e implementación
	6. Agrupar municipalidades distritales para la organización del levantamiento catastral, en el marco de la elaboración del catastro urbano nacional y una plataforma única.	Baja	MVCS, Minagri, Gobiernos locales	Ley e implementación
Política de control	7. Revisar el ejercicio sancionatorio de la CGR para optimizar el control y evitar la inacción en la función pública.	Media	CGR	Implementación



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1369-1401. American Economic Association.
2. Andrews, M., Pritchett, L. y Woolcock, M. (2012). *Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)*. Center for Global Development. Harvard Kennedy School. Working Paper 299.
3. Azariadis, C. y Drazen, A. (1990). Threshold externalities in economic development. *Quarterly Journal of Economics*, 105, 501-526.
4. Banco Mundial (2018). *Municipal solid waste management a roadmap for reform for policy makers*. Washington, D. C.: World Bank Group. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/813181537537614202/Municipal-Solid-Waste-Management-A-Roadmap-for-Reform-for-Policy-Makers>.
5. Banerjee R., Baul, T. y Rosenblat, T. (2015). On self selection of the corrupt into the public sector. *Economics Letters*, 127(C), 43-46.
6. Barómetro de las Américas (2017). *Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)*. Vanderbilt University.
7. Barros, E., Weber, A. y Díaz, D. (2017). *Convenios de desempeño en la Alta Dirección Pública. Orientaciones de optimización como herramienta de gestión del desempeño*. Centro de Estudios Públicos de Chile.
8. Barro, R. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, 98, 103-125.
9. BID (2014) "Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)" Washington DC.
10. BID (2018). *Report of the Expert Advisory Group on Anti-Corruption, Transparency, and Integrity in Latin America and the Caribbean*. Eduardo Engel, Delia Ferreira Rubio, Daniel Kaufmann, Armando Lara Yaffar, Jorge Londoño Saldarriaga, Beth Simone Noveck, Mark Pieth, y Susan Rose-Ackerman.
11. Bikker, J. y Van der Linde, D. (2016). Scale economies in local public administration. *Local Government Studies*, 42(3), 441-463. DOI: 10.1080/03003930.2016.1146139.
12. Breuillé, M., Duran-Vigueron, P. y Samson, A. (2018). Inter-municipal cooperation and local taxation, *Journal of Urban Economics*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2018.08.001>.
13. Cai, H. et al. (2009). *Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment*. Documento de trabajo del NBER (octubre). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en: [http://www.nber.org/papers/w15396.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w15396.pdf?new_window=1).
14. Claro, J. y Passas, N. (2013). *Documento de discusión sobre los efectos de la agenda anticorrupción en la contratación pública*.
15. Contraloría General de la República (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Elaborado por Apoyo Consultoría con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
16. Contraloría General de la República (2016) *Servicios y herramientas del control gubernamental. Documentos de consulta para autoridades, funcionarios y servidores públicos*.
17. Contraloría General de la República (2019). *Informe 213-2019-CG-GCOC. Gestión de Residuos sólidos en municipalidades*.
18. Cortázar, J. C. (2014). *Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil*. Nota técnica. Washington, D.C.: BID.
19. Cortázar, J. C., Fuenzalida, J. y Lafuente, M. (2016). *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado?* Nota técnica. Washington, D. C.: BID.
20. Cortázar, J. C., Lafuente, M. y Schuster, C. (2014). *Estrategias para avanzar en la modernización del servicio*

- civil en América Latina. En *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13)* (pp. 75-116). Washington, D. C.: BID.
21. Consejo Privado de Competitividad (2019). *Índice Regional de Gestión Pública – IRGP*.
22. Curristine, T., Lonti, Z. y Joumand, I. (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 7(1).
23. Dahlström, C., Lapuente, V. y Teorell, J. (2011). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 1-13.
24. Dollar, D. y Kraay, A. (2003). *Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
25. Duncan, E. E. y Rahman, A. A. (2013). A Multipurpose Cadastral Framework for Developing Countries Concepts. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 58(1), 1-16.
26. Dye, K. y Stapenhurst, R. (1998). *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*. The Economic Development Institute of the World Bank.
27. Easterly, W. y Rebelo, S. (1993). Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation. *Journal of Monetary Economics*, 32, 417-458.
28. El Comercio (2019). Directores generales de ministerios duran en sus cargos poco más de medio año. Elaborado por Unidad de Análisis Político. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/directores-generales-ministerios-duran-cargos-medio-ano-ecpm-noticia-636613>. Recuperado el 18 de setiembre de 2019.
29. FAO (2014). *Good Governance in Land Administration. Principles and good governance*.
30. Farrell, M. J. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (General)*, 120(3), 253-281.
31. Frey, B. y Jegen, R. (2001). Motivation crowding theory. *Journal of Economic Surveys*, 15(5), 589-611.
32. Hamer, G. (2003). Solid waste treatment and disposal: effects on public health and environmental safety. *Biotechnology Advances*, 22(1-2), 71-79.
33. Hanna, R. y Wang, S. (2014). Dishonesty and Selection into Public Service. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(3), 262-90.
34. Hauner, D. y Kyobe, A. (2008). *Determinants of Government Efficiency*. International Monetary Fund Working paper.
35. INEI (2018). *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018*. Lima.
36. Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2004). *Governance matters III*. Washington, D. C.: World Bank.
37. Ingraham, P. W. y Getha-Taylor, H. (2004). Leadership in the public sector: Models and assumptions for leadership development in the federal government. *Review of Public Personnel Administration*, 24(2), 95-112.
38. Kotler, P. y Lee, N. (2006). *Marketing in the Public Sector A Roadmap for Improved Performance*.
39. Lira, L. (2012). *El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico*. Documento de trabajo Núm. 31. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Chile: Universidad de los Andes.
40. Lucas, R. (1988). *On the mechanics of economic development*. *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
41. Mandl, U., Dierx, A. e Ilzkovitz, F. (2008). *The effectiveness and efficiency of public spending* (No. 301). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
42. Marengo, F. (2018). *La culpabilidad en materia administrativa sancionadora*.
43. Meyer-Sahling, J., Schusterkim, C. y Mikkelsen, S. (2018). *Getting the basics right: How to manage civil servants in*



- developing countries. World Bank Blog. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/governance/getting-basics-right-how-manage-civil-servants-developing-countries>. Recuperado el 18 de setiembre de 2019.*
44. Manzoor, A. (2014). *A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future*. SAGE Open.
45. ONU (2019). *Sustainable development goal 16: Focus on public institutions*. World Public Sector Report 2019.
46. Olken, B. (2007). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 115, 200-249.
47. Olken, B. y Pande, R. (2012). Corruption in Developing Countries. *Annual Review of Economics*, 4, 479-509.
48. Ositran (2019). *Comunicado del 23 de marzo del 2019 sobre el cumplimiento del contrato de concesión del terminal portuario de Paita*. Disponible en: <https://www.ositran.gob.pe/noticias/comunicado-ositran-29mar2019/>. Recuperado el 18 de setiembre de 2019.
49. Patrizii, V. y Resce, R. (2015). Public Sector Contribution To Competitiveness. *Italian Economic Journal*, 1(3), 401-443.
50. Rayp, G. y Van De Sijpe, N. (2007). Measuring and explaining government efficiency in developing countries. *The Journal of Development Studies*, 43(2), 360-381.
51. Rodrik, D., Subramanian, A. y Trebbi, F. (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9(2), 131-165.
52. Romer, P. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, 94, 1002-1036.
53. Romer, P. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98, 71-102.
54. Sacks, A. (2010). *Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government*. Documento sin publicar. Washington, D. C.: Banco Mundial.
55. Servir (2014). *Ejecución de las inversiones por parte de los gerentes públicos*. Nota técnica no publicada. Lima: Gobierno de Perú.
56. Servir (2017). *Estudio de Gobiernos Locales. Principales Hallazgos sobre los puestos con los que cuentan y las personas que los ocupan*. Autoridad Nacional del Servicio Civil.
57. Servir (2018). *Políticas de integridad en Latinoamérica: límites y posibilidades desde el servicio civil. Principales conclusiones. Simposio internacional*.
58. Servir (2019). *Rotación de jefas y jefes de Recursos Humanos en las entidades públicas. Estudio realizado en una muestra de 196 entidades públicas a nivel de Gobierno Nacional*. Autoridad Nacional del Servicio Civil.
59. SuSalud (2017). *Encuesta de satisfacción a nivel nacional con los servicios de salud*.
60. UNDP (2011). *Virtuous Cycles: The Singapore Public Service and National Development*. Ministry of Foreign Affairs, Singapore.
61. UNDP (2015). *Meritocracy for Public Service Excellence. UNDP Global Centre for Public Service Excellence (Singapore) and Regional Hub of Civil Services in Astana*.
62. Van der Kolk, B., Van Veen-Dirks, P. y Ter Bogt, H. (2018). The Impact of Management Control on Employee Motivation and Performance in the Public Sector. *European Accounting Review*. DOI: 10.1080/09638180.2018.1553728.
63. Van der Walle, S., Van Roosebroek, S. y Bouckaert, G. (2005). *Annex: Data on Trust in the Public Sector*. Documento preparado para la reunión ministerial de la OCDE "Strengthening Trust in Government". 28 de noviembre de 2005. París: OCDE.
64. Von Haldenwang, C. et al. (2009). *Administración tributaria municipal en el contexto del proceso de descentralización en el Perú*. Instituto Alemán de Desarrollo (DIE).

## NOTAS

1. Incluye la ponderación de las variables de calidad regulatoria, eficiencia del sistema para resolver disputas legales, e-participación y orientación a futuro (la cual considera visión a largo plazo, el aseguramiento de la estabilidad de las políticas, y la capacidad de adaptación al cambio).
2. Entre 2000 y 2019, el presupuesto público se multiplicó por 5,5 al pasar de 34 mil millones a 187 mil millones de soles.
3. A junio del 2019, la Defensoría del Pueblo reporta 178 conflictos sociales en el Perú: 130 activos y 48 latentes (Reporte de Conflictos Sociales n.º184).
4. El índice se construye a partir de las respuestas a las siguientes preguntas: (1) ¿Qué tan complicado es para las empresas cumplir con los requisitos de la administración pública (por ejemplo, permisos, regulaciones, informes)?; (2) ¿Cuán eficientes son los sistemas legales y judiciales para las empresas en la solución de disputas?; (3) Uso de servicios en línea para facilitar el suministro de información por parte de los Gobiernos a los ciudadanos; y (4) Orientación a futuro: ¿en qué medida el Gobierno garantiza un entorno político estable para hacer negocios?, ¿en qué medida el Gobierno responde eficazmente a los cambios (por ejemplo, cambios tecnológicos, tendencias sociales y demográficas, desafíos económicos y de seguridad)?, ¿en qué medida el Gobierno tiene una visión a largo plazo?
5. El Barómetro de las Américas realiza una encuesta en 27 países de la región para evaluar el grado de satisfacción con un conjunto de servicios públicos.
6. El cálculo se realiza evaluando las resoluciones ministeriales que designan a los directores generales.
7. Además, está en proceso una reforma magisterial (Ley 29944) y está pendiente una reforma para el personal de salud.
8. Aunque, según los autores, los funcionarios encargados del control pueden corromperse, por lo que el rol de la política de control no se cumpliría.
9. La Ley de Servicio Civil presenta la organización del personal que trabaja en el Estado en cuatro grupos: (1) Funcionarios públicos: representante político o cargo público representativo que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado. Dirige o interviene en la organización del Estado. Puede ser de elección popular, designación y remoción regulada, y de libre designación como los ministros. (2) Directivo público: desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones sobre los recursos a su cargo, y vela por el logro de los objetivos asignados. (3) Servidor civil de carrera: realiza tareas vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad. Se propone el Servicio Civil de Carrera como un sistema único e integrado, en el cual se puede ir progresando meritocráticamente. (4) Servidores de actividades complementarias, que realizan actividades de soporte u operativas respecto de las funciones sustantivas y de administración. Pueden ser contratados a plazo indeterminado o fijo.
10. El Reglamento de la Ley de APP (Decreto Supremo 240-2018-EF) establece que “las entidades públicas titulares de proyectos encargadas de administrar una cartera de proyectos de APP cuyo costo total de inversión acumulado supere las trescientas mil (300.000) UIT, pueden implementar uno o más órganos especializados a los que se refiere el párrafo 6.2 del artículo 6 de la Ley para la implementación integral de los proyectos a su cargo, adecuando su estructura orgánica de acuerdo a lo establecido [...]”.
11. Las 39 funciones de los Gobiernos Locales se agrupan en 7 categorías: (1) Organización del espacio físico - uso del suelo; (2) Servicios públicos locales; (3) Protección y conservación del ambiente; (4) Desarrollo y economía local; (5) Participación vecinal; (6) Servicios sociales locales; y (7) Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas.
12. Las municipalidades tipo A y B corresponden a municipalidades provinciales de ciudades principales y no principales respectivamente; los tipos C, D, E, F y G incluyen municipalidades distritales de Lima Metropolitana, ciudades principales, ciudades con más del 70,0 % de población urbana, ciudades con 35,0 %



a 70,0 % de población urbana, y ciudades con menos de 35,0 % de población urbana, respectivamente. En cuanto a la meta 2, esta solo es aplicable a las municipalidades tipos A, B, C, D y E en 2019.

13. A través de la Medida de Política 9,2 Gestión Integral de Residuos Sólidos del Objetivo Prioritario (OP) N.º 9 Sostenibilidad Ambiental.

14. Los procedimientos legales son abordados en el capítulo de justicia del presente informe.

15. Expediente 0020-2015-PI/TC del 29 de abril de 2019

16. Se considera el análisis de los últimos tres informes previos: 101-2017-CG/PREV Adenda 5 al Contrato de concesión de la red vial No. 5 Ancón Huacho Pativilca; Informe Previo 02-2019-CG/APP. Opinión al contrato de Sistema de tratamiento de aguas servidas del Lago Titicaca; y 062-2018-CG/APP. Adenda N.º 2 al contrato de concesión Desvío Quilca -Desvío Arequipa-Desvío Matarani-Desvío Moquegua.

17. El Ministerio Público a través de denuncias penales; el Poder Judicial a través de acciones contenciosas administrativas, civiles y penales; y el Tribunal Constitucional a través de acciones de amparo.





# Infraestructura

Perfil del Perú en materia de infraestructura	113
.....	
Estado de las propuestas del <i>Informe de Competitividad 2019</i>	125
.....	
Propuestas nuevas o actualización de propuestas previas	129
.....	
Cuadro resumen de propuestas	147
.....	
Referencias bibliográficas	150
.....	
Notas	150



## PERFIL DEL PERÚ EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA

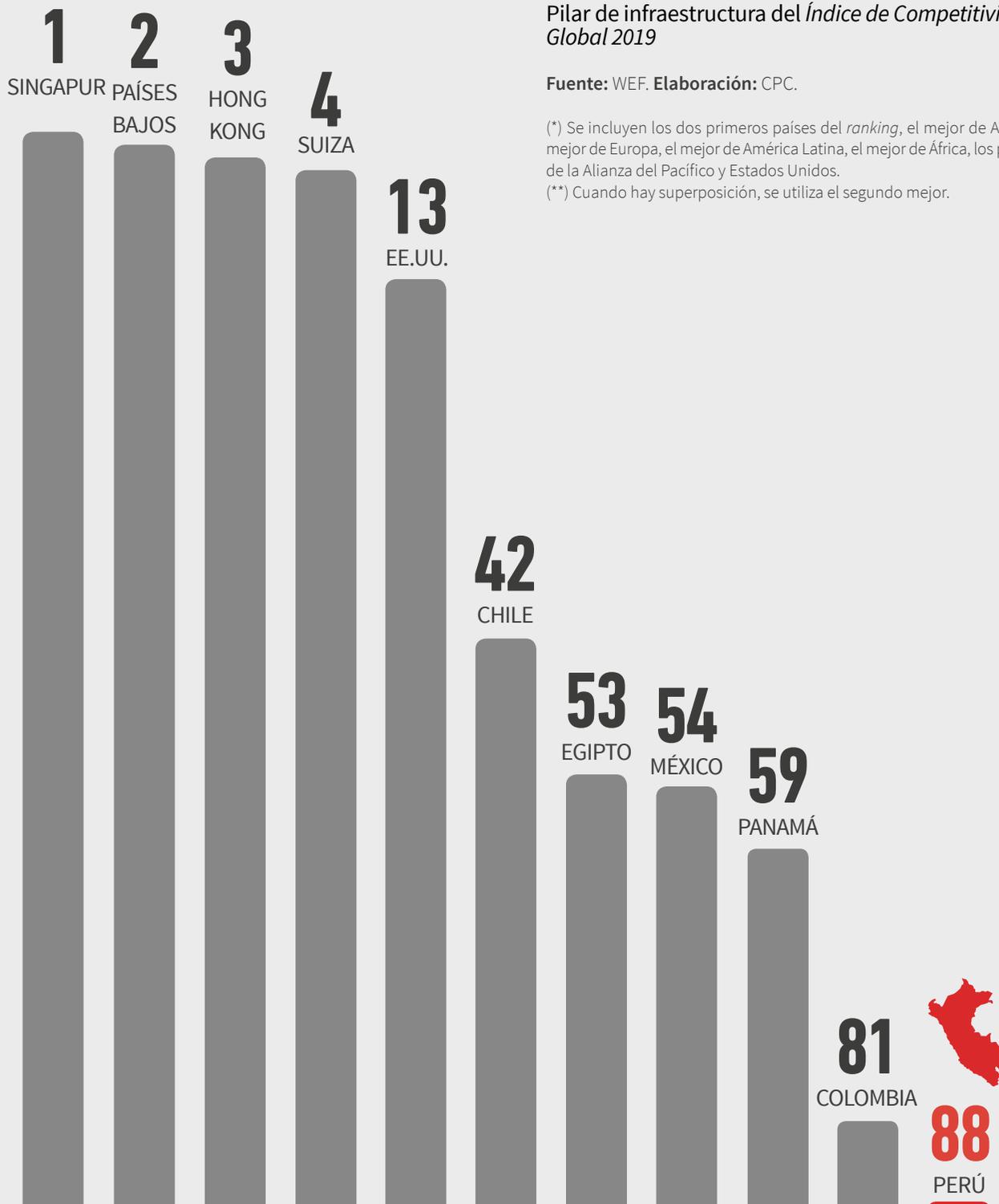
### RANKING DEL INDICADOR CENTRAL

Pilar de infraestructura del *Índice de Competitividad Global 2019*

Fuente: WEF. Elaboración: CPC.

(\*) Se incluyen los dos primeros países del *ranking*, el mejor de Asia, el mejor de Europa, el mejor de América Latina, el mejor de África, los países de la Alianza del Pacífico y Estados Unidos.

(\*\*) Cuando hay superposición, se utiliza el segundo mejor.



## ➤ DIAGNÓSTICO DEL PERÚ EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA

### CUADRO RESUMEN

DETERMINANTE	INDICADOR	VALOR INFORME 2020	FUENTE
Planificación	Licitaciones públicas: valor de proyectos de Provias Nacional con retrasos en convocatoria o convocatoria que no se llegó a concretar (% del valor de los proyectos programados)	56,6 %	MTC, 2018; OSCE, 2018
	APP: valor de proyectos convocados con retrasos de más de tres años en otorgamiento de buena pro (% del valor de proyectos convocados en la cartera de Proinversión)	84,7 %	Proinversión, 2019
Formulación y Ejecución	Licitaciones públicas: Retrasos en el otorgamiento de la buena pro (Diferencia entre plazo efectivo y plazo inicial, Var.%)	262,4 %	OSCE, 2019
	Licitaciones públicas: Diferencia entre el costo final de la obra y el costo de la obra definido en el expediente técnico (Var.%)	27,3 %	OSCE, 2019
	Licitaciones públicas: Retrasos en la ejecución de la obra (Diferencia entre plazo efectivo y plazo inicial, Var.%)	70,6 %	OSCE, 2019
	APP: Avance físico promedio de todos proyectos de carreteras concesionadas antes del 2014*	83,5 %	Proinversión, 2019
	Cantidad de opiniones en la fase de estructuración en procesos de iniciativa estatal cofinanciada	5	MEF, 2019
Mantenimiento y protección frente a desastre naturales	Gasto en mantenimiento de infraestructura (% del PBI)	0,36 %	SIAF - MEF, 2018; BCRP, 2018
	Ejecución presupuestal del Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales (FONDES) (% del monto presupuestado)**	28,0 %	SIAF - MEF, 2018

**Elaboración:** CPC.

(\*) Incluye todas las carreteras concesionadas (16) por Ositrán. En el *Informe de Competitividad 2019* se consideró una muestra de nueve proyectos.

(\*\*) Solo considera el presupuesto destinado a proyectos de inversión pública.

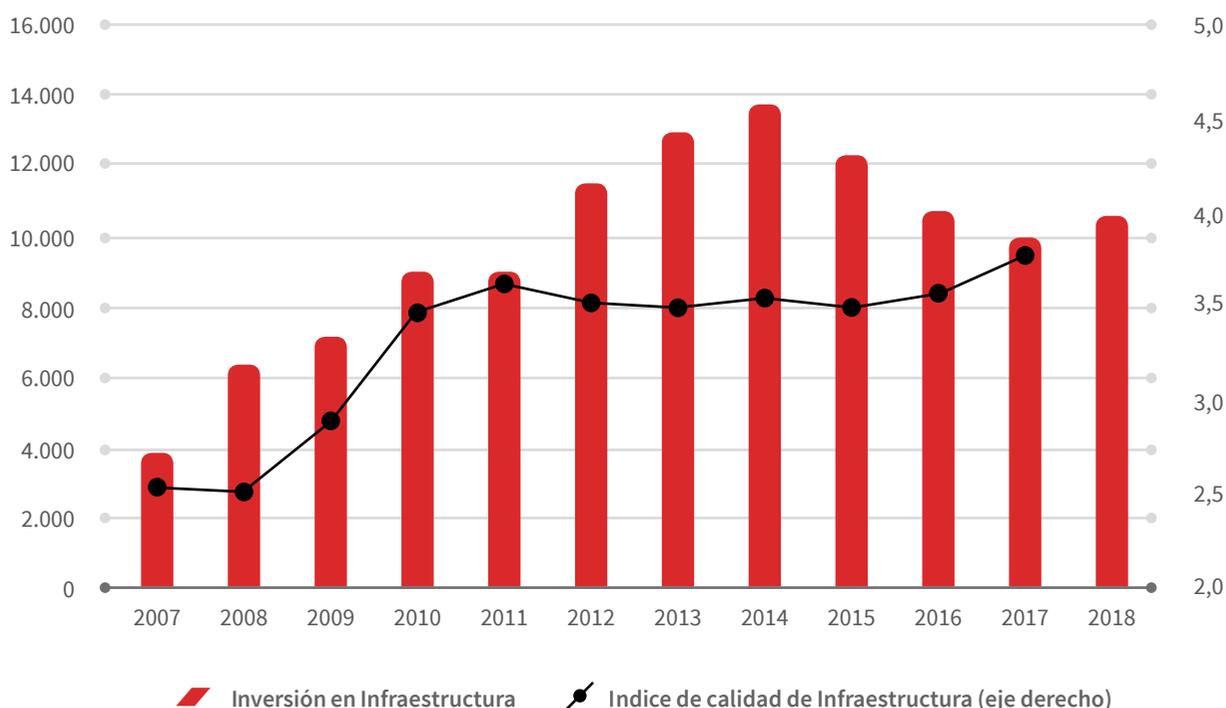


## ➤ SITUACIÓN ACTUAL DEL PERÚ EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA

El desarrollo de infraestructura de calidad en un país genera impactos positivos en términos de crecimiento económico, productividad y desarrollo social (Sutherland *et al.*, 2009; Égert, Kozluk, y Sutherland, 2009; OCDE, 2017;

Ford y Poret, 1991). Si bien el Perú invirtió en promedio 5,5 % del PBI en el desarrollo de infraestructura durante el periodo 2007 - 2018, esto resulta insuficiente para cerrar las brechas de infraestructura existentes.

**G1** Gráfico 1. Inversión en infraestructura e Índice de Calidad de Infraestructura del WEF, 2007 - 2018 (USD millones: eje izquierdo; índice: eje derecho).



**Fuente:** SIAF - MEF, Proinversión, WEF. **Elaboración:** CPC.

Nota: No se muestra información del índice de calidad de infraestructura para el 2018 debido a un cambio en la metodología.

En 2018, se invirtió poco más de USD 10 mil millones en infraestructura, que representa un incremento del 67,7 % con respecto a lo invertido en 2008. Sin embargo, dicha cifra es menor a la registrada en promedio en los cinco años previos; así, resulta necesario retomar la tendencia creciente de la inversión en infraestructura y aprovechar los impactos que esta tiene sobre la economía y el desarrollo social del país.

Si bien es preciso incrementar la inversión en infraestructura, el éxito de estas inversiones requiere de una adecuada planificación (OCDE, 2014). En esa línea, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) publicó en julio del 2019 el *Plan Nacional de Infraestructura para la Com-*

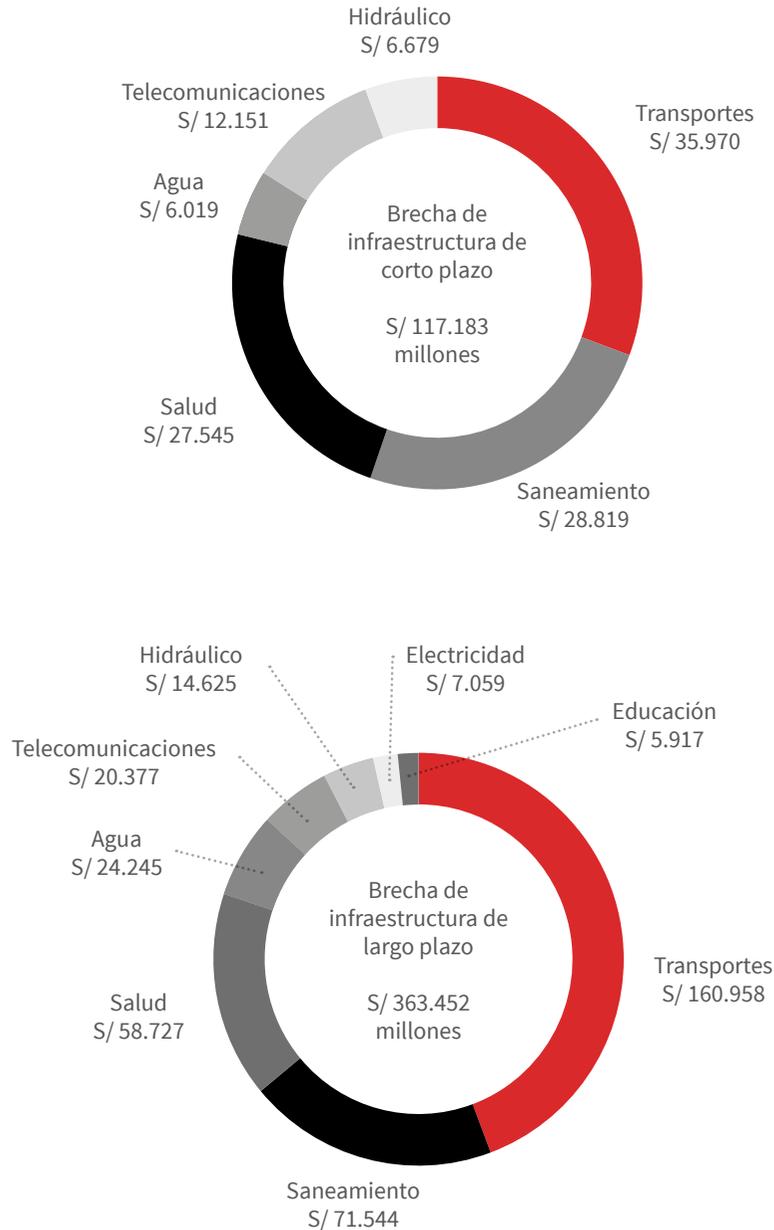
*petitividad (PNIC)*, como parte de los hitos establecidos en el *Plan Nacional de Competitividad y Productividad* (en adelante, el Plan). Entre los aspectos más resaltantes del PNIC, destacan la estimación de una brecha de infraestructura de corto y largo plazo, y la definición de una metodología de priorización en función del impacto productivo y social.

Los resultados de la estimación muestran una brecha de S/ 117 mil millones para el corto plazo y S/ 363 mil millones para el largo plazo. La primera mide cuánta inversión se requiere para alcanzar el estado de la infraestructura que debería tener un país con las características socioeconómicas y geográficas del Perú. La se-

gunda mide cuánta inversión se demanda para alcanzar los niveles de acceso básico a infraestructura de países más desarrollados. Como se observa en el Gráfico 2, los

sectores transporte y saneamiento son los que registran las mayores brechas de infraestructura tanto en el corto como en el largo plazo.

**G2** Gráfico 2. Brecha de infraestructura de corto y largo plazo por sector (S/ millones).



**Fuente:** Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad - MEF. **Elaboración:** CPC.

La brecha de infraestructura estimada por el PNIC considera, principalmente, la brecha de acceso básico a servicios públicos. Sin embargo, la calidad de la infraestructura del país también es un aspecto importante que

se debe tomar en cuenta. Si bien la inversión realizada mejoró la calidad de la infraestructura, aún existe mucho espacio por avanzar cuando se compara con otros países de la región (Tabla 1 y Gráfico 3).

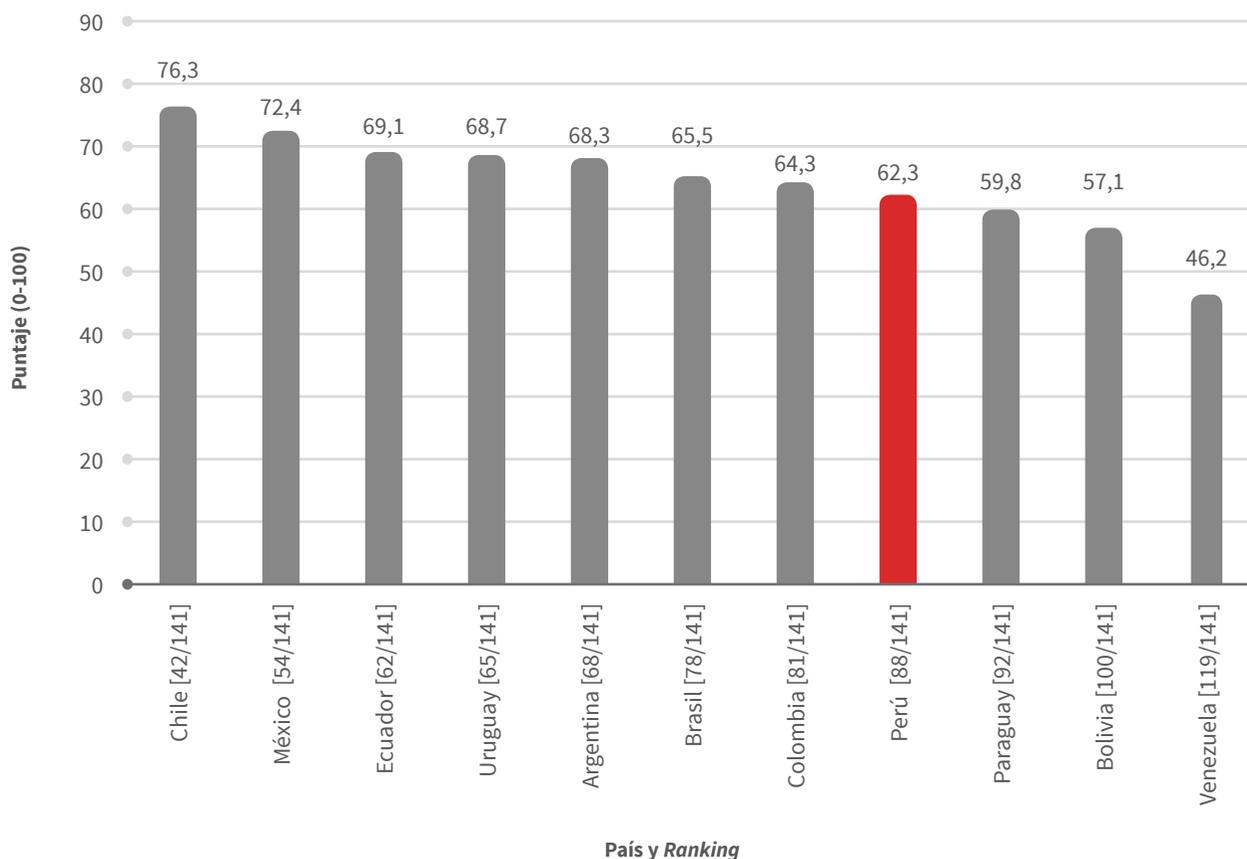


**T1** **Tabla 1.** Índice de calidad de infraestructura, según tipo de infraestructura.

CATEGORÍA	2018	2019	VAR. % 2018-2019
Calidad de la infraestructura portuaria (índice del 1 al 7)	3,62	3,83	5,8 %
Calidad de las carreteras (índice del 1 al 7)	3,17	3,18	0,6 %
Calidad del transporte aéreo (índice del 1 al 7)	4,20	4,25	1,2 %
Calidad de la infraestructura ferroviaria (índice del 1 al 7)	2,63	2,90	10,6 %
Calidad del suministro de electricidad (1 = mejor; 100 = peor)	11,0	10,6	-4,0 %

Fuente: WEF. **Elaboración:** CPC.

**G3** **Gráfico 3.** Índice de Calidad de infraestructura en algunos países de América Latina, 2019.

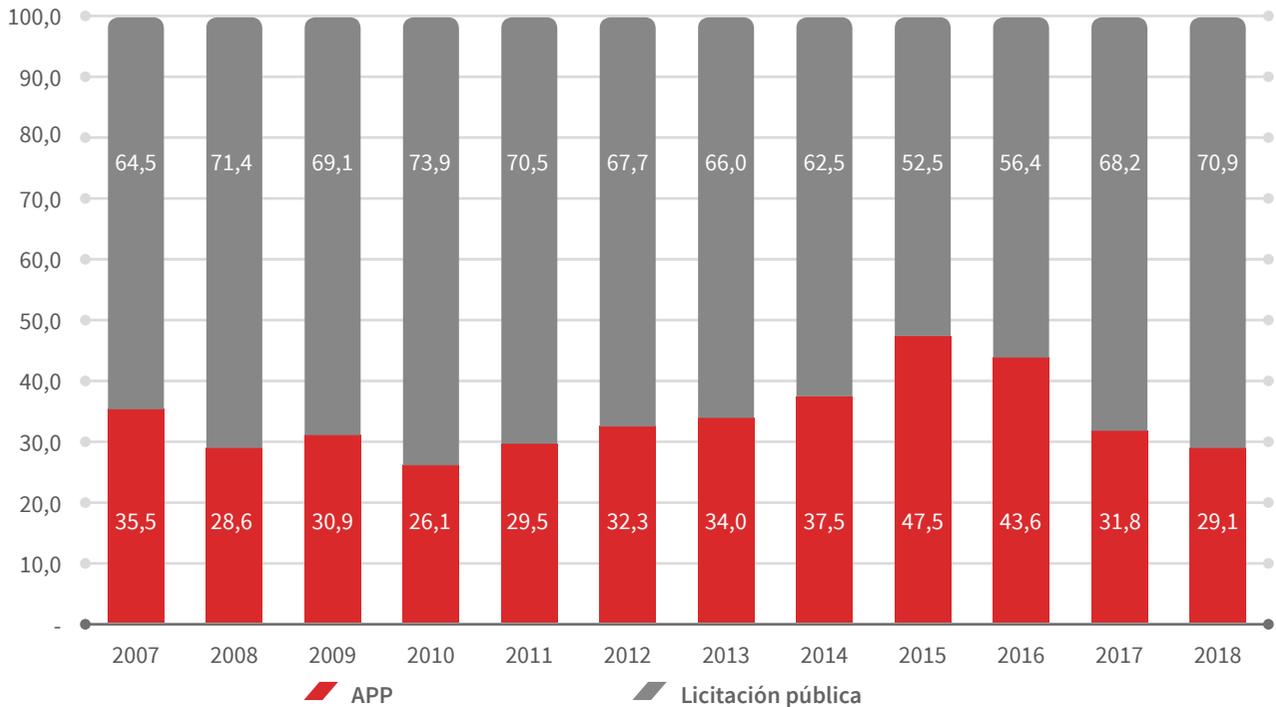


Fuente: WEF, 2019. **Elaboración:** CPC.

Con relación a la participación de las dos principales modalidades de contratación de inversión pública, licitaciones públicas y asociaciones público-privadas (APP), en los últimos años el peso relativo de la inversión privada

vía APP cayó hasta el 29,1 % (desde un máximo de 47,6 % en el 2015), reflejando un menor impulso en la utilización de dicho mecanismo (ver Gráfico 4).

**G4** Gráfico 4. Inversión en infraestructura en el Perú según tipo de inversión (%), 2007-2018 (% de la inversión en infraestructura).



Fuente: SIAF - MEF, Proinversión. Elaboración: CPC.

Este incremento promedio de la inversión en infraestructura permitió algunos avances en la provisión de servicios públicos en la última década. Así, por ejemplo, la mayor inversión posibilitó que el estado de la Red Vial Nacional mejoró, pasando del 47,0 % al 79,1 % en porcentaje de pavimentación del año 2007 al 2018; aunque a nivel de la Red regional los niveles de pavimentado aún sean demasiado bajos (13,2 %)¹. En el caso de saneamiento, los índices de cobertura de agua y desagüe han mejorado lentamente: la conectividad de agua (red pública dentro y fuera del hogar) fue de 89,2 % en el 2018 (en el 2013 fue de 84,3 %) y el acceso a desagüe (red pública dentro y fuera del hogar) ascendió a 74,2 % en el 2018 (en el 2013 fue de 66,5 %)².

A pesar de estas mejoras en la última década, los niveles de cobertura en infraestructura y servicios públicos aún son insuficientes; esto se refleja en los indicadores de conectividad de carreteras (64 puntos en una escala

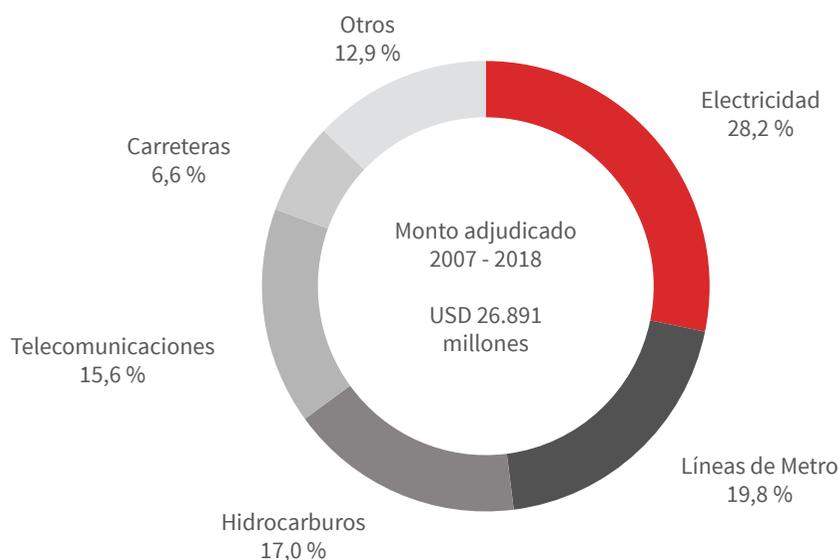
del 1 al 100) y de exposición a agua no tratada (18,5 % de la población) en el Pilar de Infraestructura del *Índice Global de Competitividad 2019* del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés).

### MAGNITUD Y AVANCES EN ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP)

Durante el periodo 2007 - 2018, se concesionaron 73 proyectos por USD 26,9 mil millones (el tamaño promedio por proyecto es de USD 368 millones). Los principales sectores que utilizan el esquema de inversión público-privado son: electricidad, que concentra el 28,0 % de la inversión en infraestructura; las líneas de metro, que representa el 19,6 %; y el de hidrocarburos, con el 16,8 % de inversión.



**G5 Gráfico 5.** Distribución de las APP adjudicadas según sectores, 2007 - 2018 (% de la inversión adjudicada en APP).

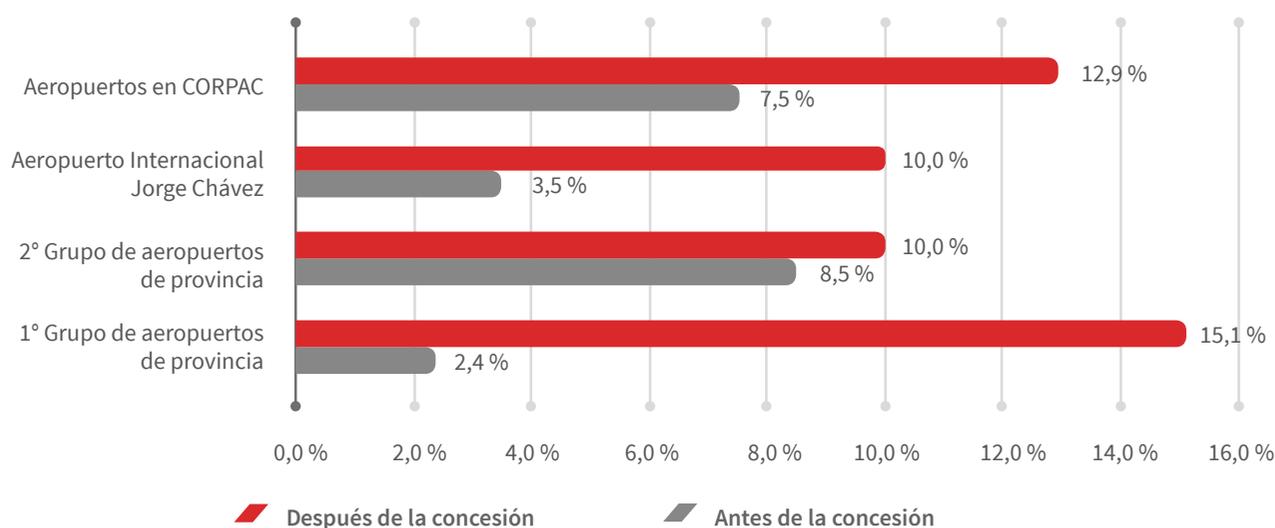


**Fuente:** Proinversión. **Elaboración:** CPC.

Por el lado de la demanda, se han dado importantes avances en los niveles de servicio de las concesiones. Así, por ejemplo, el 82,6 % del flujo vehicular de la Red Vial Nacional transita sobre carreteras concesionadas; el 98,0 % de la carga portuaria de uso público se realiza sobre puertos concesionados; y el 87,8 % del tráfico aéreo de pasajeros están concentrado en aeropuertos concesionados. Estos

avances son los que, entre otras razones, han permitido dar un impulso a la demanda; esto se ve en el caso del transporte aéreo, donde el movimiento de pasajeros en los aeropuertos concesionados se ha expandido a un ritmo mayor o igual al 10,0 % anual después de iniciadas las concesiones, cuando en años previos creció a un ritmo entre 2,4 % y 8,5 % anual (ver Gráfico 6).

**G6 Gráfico 6.** Tasa de crecimiento del tráfico de pasajeros antes y después del inicio de la concesión, según grupo de aeropuertos, 2001 - 2018 (Var. % promedio anual).



**Fuente:** Ositrán, Corpac. **Elaboración:** CPC.

Nota: los periodos varían dependiendo del inicio de la concesión. Para el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, se considera como periodo previo al 1995 - 2000.

Pese a que gran parte de la infraestructura que concentra la demanda nacional de carga portuaria, movimiento aéreo y flujo vehicular se encuentra concesionada, aún existen problemas en el avance de las obras. Estos, como se presenta más adelante, están relacionados principalmente con inconvenientes en la adquisición de predios y liberación de interferencias, así como en los trámites y permisos de construcción que involucran a distintas entidades de gobierno.

**Problemas en la planificación y formulación de las APP.** Los problemas en estas etapas de las APP se evidencian a través de la demora existente; tanto en la identificación de proyectos con potencial de APP, así como en el proceso de elaboración, revisión y versión final de bases y contrato.

Un caso claro que ejemplifica esta situación es el de las iniciativas privadas de APP y la demora que existe para la declaratoria de interés de las mismas. Se observa en la Tabla 2 que de las 29 propuestas de APP por iniciativas pri-

vadas que fueron declaradas “relevantes y prioritarias”<sup>3</sup> entre los años 2013 y 2018, solo una de ellas logró la declaratoria de interés y posterior adjudicación (PTAR Lago Titicaca). El resto de iniciativas continúan en fase de formulación en los diferentes sectores; trámite que, hasta el momento, toma en promedio más de cuatro años.

Para el caso de las iniciativas estatales de APP, un indicador de la situación actual se muestra en la Tabla 3, en donde se evidencian las demoras existentes para la cartera de proyectos 2019-2020 entre la fecha de convocatoria del proceso (publicación de la versión inicial del contrato) y el año esperado de buena pro. Se observa que cinco de los nueve proyectos (que representan más del 85 % de la inversión total de USD 1.948 millones) tienen retrasos mayores a tres años en su fecha de adjudicación, en comparación con la fecha prevista. Si a esto se le suman los tiempos promedio de formulación de los proyectos —que suelen demorar entre tres y cuatro años—, podría concluirse que los proyectos pueden demorar entre seis y ocho años en poder ser adjudicados.

**T2** Tabla 2. APP: iniciativas privadas cofinanciadas según estado del trámite, 2013 - 2018 (número de proyectos).

PERIODO	ADMITIDAS A TRÁMITE	RELEVANCIA Y PRIORIDAD	RECHAZADAS	DECLARADAS DE INTERÉS
2013 - 2015	75	20	54	1
2016 - 2018	9*	9	0	0
Total	84	29	54	1

Fuente: Proinversión. Elaboración: CPC.

(\*) según Proinversión, se admitió a trámite una iniciativa del sector transporte, pero no está vinculada a un decreto supremo.

**Pese a que gran parte de la infraestructura que concentra la demanda nacional de carga portuaria, movimiento aéreo y flujo vehicular se encuentra concesionada, aún existen problemas en el avance de las obras.**



T3

**Tabla 3.** APP: proyectos de la cartera 2019-2020 de Proinversión en fase de transacción sin buena pro otorgada, a setiembre de 2019.

N.º	PROYECTO	INVERSIÓN (USD MILLONES)	CONVOCATORIA (PRIMERA VERSIÓN DE CONTRATO)	AÑO BUENA PRO (PRIMER ESTIMADO)	AÑO BUENA PRO ACTUAL
1	Obras de Cabecera y Conducción para el Abastecimiento de Agua Potable para Lima	600	2014	2015	2020
2	Masificación de Uso de Gas Natural - Distribución de Gas Natural por Red de Ductos en las Regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín y Cusco, Puno y Ucayali	350	2014	2015	2S 2019
3	Ferrocarril Huancayo - Huancavelica	235	2015	2016	1S 2019
4	Longitudinal de la Sierra Tramo 4	464	2015	2016	2020
5	Repotenciación a 1000 MVA de la Línea de Transmisión Carabaylo-Chimbote-Trujillo 500 kV y Compensador Reactivo Variable en Subestación Trujillo 500 kV 2/	90	2018	2018	1S 2019
6	Enlace 500 Kv La Niña - Piura, Subestaciones, Líneas y Ampliaciones Asociadas	128	2019	2S 2019	2020
7	Enlace 220 Kv Pariñas - Nueva Tumbes, Subestaciones y Ampliaciones Asociadas	49	2019	2S 2019	2S 2019
8	Enlace 220 Kv Tingo María - Aguaytía, Subestaciones, Líneas y Ampliaciones Asociadas	32	2019	2S 2019	2S 2019
9	Centro de Convenciones de Lima	--	2014	2016	2020
Proyectos con retraso de buena pro de más de tres años (1+2+3+4)		1.649			
Total convocados		1.948			

**Fuente:** Provías Nacional, OSCE. **Elaboración:** CPC.

Nota: se presenta la información actualizada, a setiembre de 2019, de las fechas estimadas de la adjudicación de los proyectos.

Hay varios factores que explican dichas demoras, siendo la principal causa la superposición de competencias y funciones de las entidades responsables de la evaluación del contrato. Estas evaluaciones sistemáticas que los entes hacen sobre una misma parte del contrato, podría generar duplicidades y sobrerregulación en algunos aspectos y vacíos en otros. Esto tiene como consecuencia, no solo mayores retrasos en la adjudicación de los proyectos, sino que podría afectar la calidad de los contratos. Demoras como las observadas en proyectos

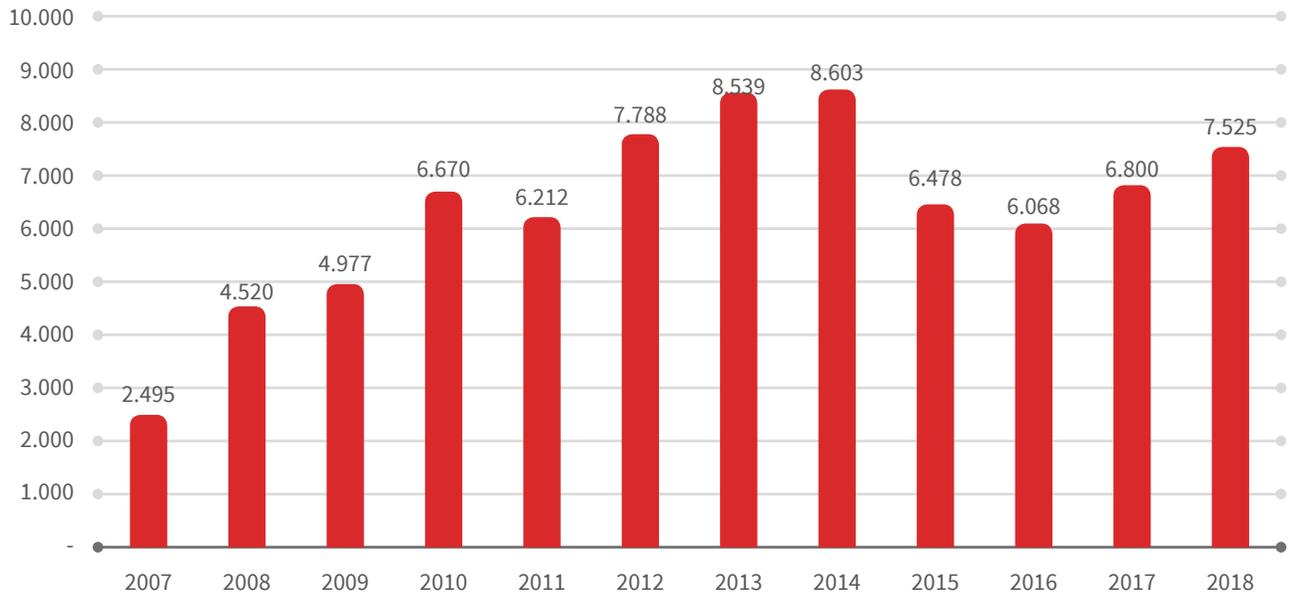
como Obras de Cabecera (quinta versión de contrato el año 2015, sin ninguna actualización y retraso de cinco años) y Ferrocarril Huancayo-Huancavelica (en la séptima versión de contrato con un retraso de cuatro años), son el reflejo de que la estructuración de los proyectos de APP tiene problemas de fondo que es necesario solucionar. Las propuestas relacionadas con este problema se desarrollan en la sección de Propuestas nuevas o ampliación de propuestas previas del presente capítulo, en el determinante de Formulación y Ejecución.

## MAGNITUD Y AVANCES EN LICITACIONES PÚBLICAS

Por el lado de las licitaciones públicas, la inversión en infraestructura ascendió a USD 73,9 mil millones en el periodo 2008 - 2018. Pasó de USD 4,5 mil millones en el 2008 a USD 7,5 mil millones en el 2018, (siendo el ma-

yor periodo de ejecución presupuestal entre los años 2013 y 2014 con aproximadamente USD 8,5 mil millones anuales) y con un tamaño promedio de proyecto de USD 5,8 millones.

**G7** Gráfico 7. Inversión en infraestructura en el Perú mediante licitación pública, 2007 - 2018 (S/ millones).

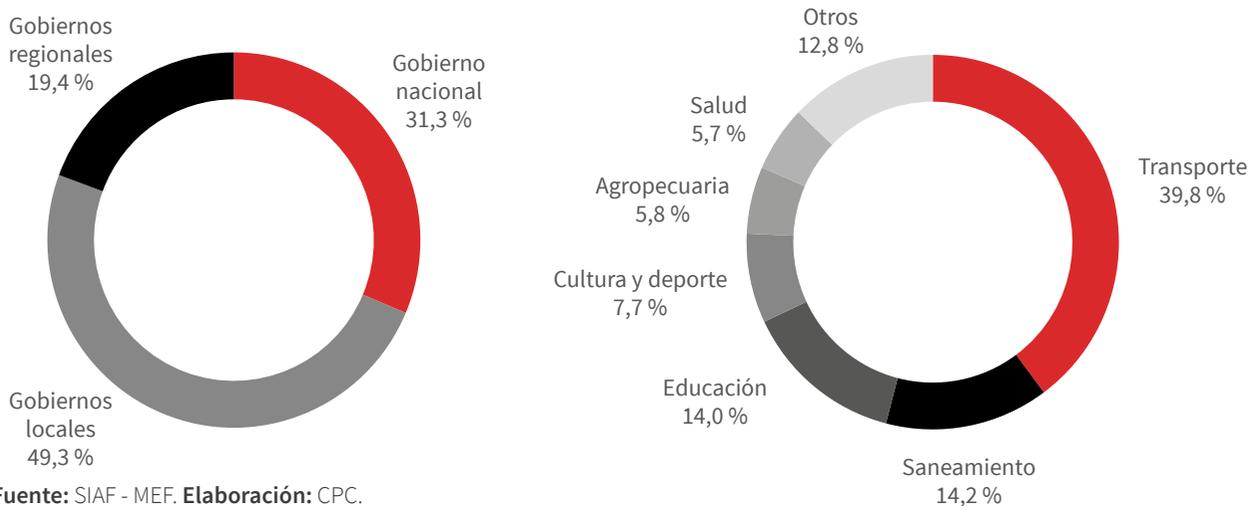


Fuente: SIAF - MEF, Proinversión. Elaboración: CPC.

En el 2018, el Gobierno nacional representó el 31,3 % de la inversión total; mientras que los Gobiernos regionales y locales, el 19,4 % y 49,3 %, respectivamente. A nivel de

funciones, en ese año el 39,8 % de la inversión en infraestructura se realizó en transporte; 14,2 % en saneamiento; y 14,0 % en educación.

**G8** Gráfico 8. Inversión en infraestructura en el Perú según niveles de gobierno, 2018 (% de la inversión mediante licitación público)



Fuente: SIAF - MEF. Elaboración: CPC.



**Problemas de planificación y formulación en licitaciones públicas.** En el caso de la fase de planificación de licitaciones públicas, la demora se refleja en los retrasos respecto a lo programado en los planes anuales de contrataciones de las entidades. Por ejemplo, en su *Plan Anual de Contrataciones* del 2018, Provías Nacional programó la convocatoria

de seis nuevos proyectos por un monto total de USD 489 millones. A pesar de haber convocado menos proyectos en comparación al 2017, solo dos proyectos de los seis planificados fueron convocados sin retrasos (que representaron el 43,4% del total), mientras que los otros cuatro proyectos se convocaron con retraso o no se convocaron en el 2018.

**T4** Tabla 4. Licitaciones públicas: proyectos según estado de convocatoria de los proyectos de Provías Nacional, 2017-2018.

ESTADO DE CONVOCATORIA	2017		2018	
	PROYECTOS	MONTO USD	PROYECTOS	MONTO USD
Proyectos no convocados	2	43,8	1	21,5
Proyectos convocados con retraso	4	681,0	3	255,2
Proyectos convocados sin retraso	3	245,0	2	212,1
Total	9	969,8	6	488,7

Fuente: Provías Nacional, OSCE. **Elaboración:** CPC.

En el caso del otorgamiento de la buena pro, según un análisis de 16 proyectos de licitación pública (de más de USD 15 millones de inversión cada uno) convocados en 2019 por distintos niveles de gobierno, se observa un plazo promedio entre la convocatoria y la buena pro efectiva de 3,6 meses, cuando el plazo programado era de un mes<sup>4</sup>. Estos retrasos son mayores en comparación

al promedio registrado entre 2015 y 2018, lo que se explica, principalmente, por los mayores retrasos en los Gobiernos regionales en 2019. Por el lado del Gobierno nacional, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), —pese a mostrar un mejor desempeño en 2019—, aún es la entidad con mayor nivel de retraso promedio en el otorgamiento de buena pro.

**T5** Tabla 5. Licitaciones públicas: diferencia entre el plazo real de buena pro y el plazo inicial programado 2015 - 2019\*.

NIVEL DE GOBIERNO	2015-2018				2019			
	PLAZO INICIAL PROGRAMADO (MESES)	PLAZO REAL (MESES)	VAR. %	N.º DE PROYECTOS ANALIZADOS	PLAZO INICIAL PROGRAMADO (MESES)	PLAZO REAL (MESES)	VAR. %	N.º DE PROYECTOS ANALIZADOS
Total	1,8	5,6	218,3	72	1,0	3,6	262,4	16
Gobierno nacional	2,0	7,1	251,7	39	1,4	5,6	289,0	6
MTC	2,1	10,5	393,6	20	1,4	5,7	299,1	5
Gobierno regional	1,5	3,9	165,5	20	0,6	2,3	255,9	7
Gobierno local	1,5	3,9	161,9	13	0,9	2,6	187,5	3

Fuente: Provías Nacional, OSCE. **Elaboración:** CPC.

(\*) No se incluye proyectos adjudicados por Empresas Estatales.

Como se identificó en el *Informe de Competitividad 2019*, los principales factores que explican los retrasos en el otorgamiento de la buena pro están en la etapa de formulación y absolución de consultas. Para evaluar si estos factores persisten, se comparó el análisis efectuado en el *Informe de Competitividad 2019* para diez proyectos del Provías adjudicados durante el periodo de enero de 2015 a abril de 2018, con una nueva muestra de cinco proyectos de la misma entidad adjudicados en el 2019 (de un total de seis proyectos convocados hasta julio de 2019). Como se

muestra en la Tabla 6, los días promedio de retraso en la formulación y absolución de proyectos disminuyeron: pasaron de 229 días en el periodo 2015-2018 (que representaba el 384,0 % respecto de lo programado) a 96 días en el primer semestre 2019 (que representa el 299,1 % respecto de lo programado). Sin embargo, la etapa de formulación y evaluación de consultas continúa siendo el principal cuello de botella: en el 2019, la etapa de formulación y absolución de consultas concentró el 96,0 % del retraso en el otorgamiento de buena pro.

**T6** Tabla 6. Licitaciones públicas: retrasos en las etapas del proceso de licitación pública, 2015-2019.

ETAPA	DÍAS PROMEDIO DE RETRASO 2015-2018	%	DÍAS PROMEDIO DE RETRASO 2019*	%
Convocatoria	0	0,0 %	0	0,0 %
Formulación y absolución de consultas	229	77,1 %	96	96,0 %
Integración de las bases	39	13,1 %	0	0,0 %
Presentación de propuestas	21	7,1 %	3	3,0 %
Calificación y evaluación de propuestas	1	0,3 %	0	0,0 %
Otorgamiento de la buena pro	7	2,4 %	1	1,0 %
Retraso total en proceso de adjudicación	297	100,0 %	100	100,0 %

**Fuente:** OSCE. **Elaboración:** CPC.  
(\* ) Correspondiente al 1er semestre 2019.

Durante el primer semestre del 2019, los proyectos de licitación pública analizados tuvieron, en promedio, 14 postergaciones durante el proceso de selección. El 59,4 % de las postergaciones tienen como explicación “la complejidad y cantidad de consultas técnicas” o “el mayor tiempo requerido para la revisión de consultas al expediente técnico”. En conclusión, si bien el retraso en la adjudicación de la buena pro se ha reducido, la problemática sigue siendo similar a la mencionada en el *Informe de Competitividad 2019*: existen errores en los expedientes técnicos y se cuenta con baja disponibilidad de personal para la revisión de las consultas.

**En conclusión, si bien el retraso en la adjudicación de la buena pro se ha reducido, la problemática sigue siendo similar a la mencionada en el *Informe de Competitividad 2019***



## ESTADO DE LAS PROPUESTAS DEL INFORME DE COMPETITIVIDAD 2019

Con relación a las propuestas del factor Infraestructura, 7<sup>5</sup> de las 11 propuestas planteadas en el *Informe de Competitividad 2019* fueron incluidas en diversos espacios del sector público (como el *Plan Nacional de Competitividad y Productividad* —en adelante, el Plan—, el *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC)*, *Proyectos de Ley* en el Congreso de la República, entre otros). **Se debe recalcar que el hecho de que estén consideradas no quiere decir que todas estén implementadas y que no se necesite un esfuerzo continuo para asegurar su ejecución.** Por otra parte, se tienen cuatro propuestas que no fueron consideradas a la fecha, de las cuales una de ellas no se impulsará en el 2020<sup>6</sup>.

### PROPUESTAS CONSIDERADAS

A continuación, se presenta el resumen de las propuestas consideradas:

- **Desarrollar un plan de infraestructura de largo plazo:** el PNIC fue aprobado en julio del 2019 mediante Decreto Supremo 238-2019-EF. Este contiene 52 proyectos de infraestructura priorizados a nivel nacional. En el *Informe de Competitividad 2019* se elaboró un listado de 20 proyectos cuya inversión total ascendía a USD 12.705 millones, de los cuales 15 fueron incluidos en el PNIC aprobado por el Estado (86,4 % de la inversión priorizada en el *Informe de Competitividad 2019*)<sup>7</sup>, con un enfoque territorial y sobre la base de criterios de productividad, competitividad e impacto en la población más vulnerable.

Además, el PNIC está considerado en el Plan<sup>8</sup>, estableciéndose como un hito la aprobación de la normatividad necesaria (para octubre de 2019) de institucionalización del PNIC. Dicha normatividad incluye la generación de una estructura organizativa necesaria, la tipificación de funciones para el planeamiento, seguimiento y facilitación de la ejecución de proyectos del PNIC, así como los perfiles de puestos.

- **Crear un organismo excepcional facultado para realizar intervenciones integrales con enfoque territorial:** el detalle de esta propuesta y su estado se

encuentra desarrollado en el capítulo de Logística del presente informe.

- **Contratar servicios de consultoría de obras (Project Management Office - PMO)<sup>9</sup>:** esta propuesta se encuentra considerada en el Plan, donde la medida propone incorporar en el Sistema Nacional de Abastecimiento la contratación de asistencia técnica de empresas especializadas en gerencia de proyectos, con la finalidad de mejorar la gestión de inversiones, el desarrollo de capacidades locales y la adopción de mejores prácticas internacionales. La implementación de la medida comprende la aprobación de lineamientos y bases estándar para la contratación de PMO para obras públicas y APP. A octubre de 2019, el MEF aprobó los lineamientos para la contratación de PMO (DS 288-2019-EF) y las bases estándar publicadas por el OSCE.

- **Transparentar la información de costos finales de obras<sup>10</sup>:** esta propuesta forma parte del Plan, en el cual se establece la adopción progresiva de la metodología colaborativa de modelamiento digital de la información (BIM) en las inversiones en infraestructura. La implementación del BIM garantizaría contar con mejor información para realizar seguimiento de las obras en todas sus fases, para lo cual será imprescindible contar con información real de los costos de intervención. El plazo de implementación de la medida termina en marzo 2020, donde se incluyen dos hitos: (i) el Decreto Supremo que regula el BIM, aprobado en setiembre 2019 mediante Decreto Supremo 289-2019-EF; y (ii) el Plan de Implementación y Hoja de Ruta del Plan BIM.

- **Modificar la Ley de Contrataciones del Estado:** la sub-propuesta que propone necesario quitar como factor de evaluación al personal especialista y equipamiento está incorporada, tanto en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, como en los bases estándar publicados por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Por un lado, el numeral 3 del artículo 51 del reglamento establece que, para el caso de obras, además del precio, pueden establecerse factores de evaluación objetivos

relacionados con la sostenibilidad ambiental, social u otros que se prevean en las bases estándar. Por otro lado, el OSCE eliminó como factores de evaluación al personal especialista y equipamiento como parte de la evaluación de obras.

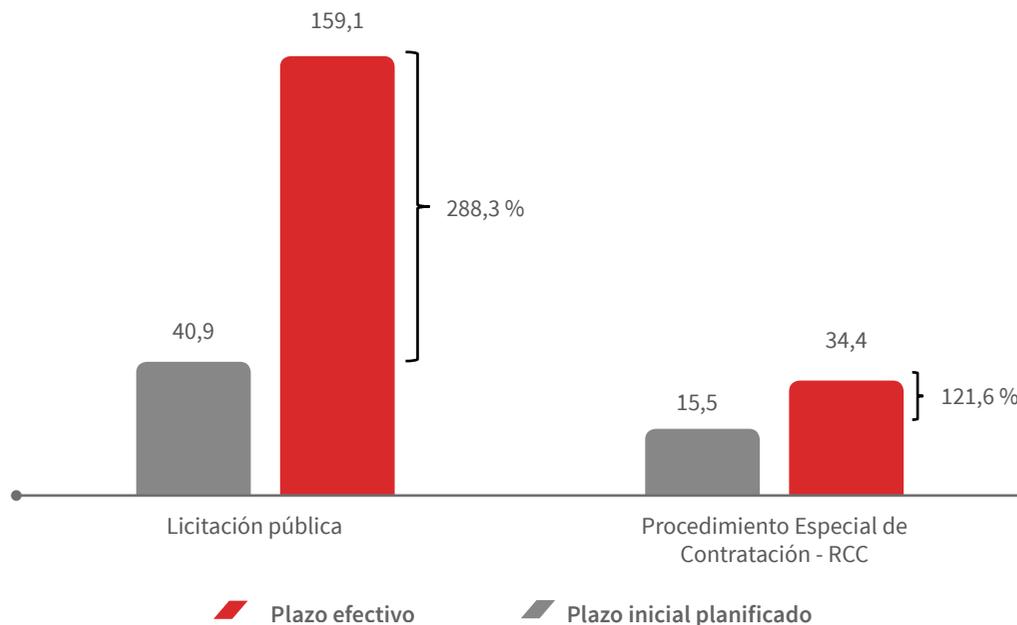
Por su parte, la sub-propuesta de creación de una etapa de consultas al expediente técnico previo a la convocatoria del proceso de selección, se aplica en el marco del Procedimiento Especial de Contratación (PEC) para la Reconstrucción con Cambios (RCC) en los tres niveles de gobierno, aprobado mediante Decreto Supremo 071-2018-PCM.

En específico, el artículo 7 del reglamento del PEC establece la fase denominada “Expresión de Interés”. En dicha fase, la entidad difunde sus necesidades, incluyendo las características técnicas y condiciones de ejecución contractual, siendo obligatorio incluir el expediente técnico para el caso de obras. Una vez realizada la difusión, se establece una etapa de formulación y presentación de consultas técnicas (artículo 8), siendo esta la única instancia del proceso para efectuar-

las, con un plazo máximo de 12 días hábiles. Una vez terminada la etapa de expresión de interés, se inicia la fase del procedimiento de selección para adjudicar la obra. En su etapa de formulación de consultas es posible efectuar consultas y observaciones administrativas propias del proceso, —sin que se admita la elevación de cuestionamientos técnicos a la obra—, los cuales ya tuvieron la fase previamente descrita para ser observados.

Para evaluar la efectividad de esta propuesta hasta el momento, se compararon los retrasos del MTC en los proyectos de RCC y en los procesos de licitación pública que no forman parte de la RCC. A partir de la información disponible en la OSCE, se identificaron retrasos menores en los procesos de selección de RCC, en comparación con los obtenidos en licitación pública. En el Gráfico 9 se muestra que, durante el mismo periodo, los procesos de selección en la RCC presentaron un retraso de 121,6 % en el otorgamiento de buena pro respecto del plazo inicial programado, en contraste con el 288,3 % de retraso en los procesos de licitación pública.

**G9** Gráfico 9. Retraso en el otorgamiento de buena pro de proyectos del MTC según tipo de procedimiento, setiembre 2018 - julio 2019 (número de días)



Fuente: OSCE. Elaboración: CPC.

Nota: 1) Se analizaron diez proyectos convocados mediante el procedimiento especial de contratación de la RCC entre setiembre de 2018 y julio de 2019 (S/ 1.302 MM, 29,2 % del total de inversiones en RCC) y 15 proyectos convocados mediante licitación pública entre setiembre de 2018 y julio de 2019 (S/ 1.669 MM, 11,6 % del total de inversiones en licitación pública) de Provias Nacional. 2) Para los procesos de la RCC se considera el plazo desde la etapa de expresión de interés hasta la adjudicación.



## Recomendación CPC

Realizar un seguimiento a la etapa de ejecución de obras de los proyectos convocados en la RCC, para identificar si los ahorros en tiempo durante la licitación se mantienen. Dependiendo de los resultados, se deberá validar la extrapolación de esta medida a otras intervenciones, preferiblemente en proyectos con características similares e impulsar en su debido momento su incorporación en la Ley de Contrataciones del Estado.

- **Establecer condiciones para la realización de APP (elaborar contratos estandarizados para APP)<sup>11</sup>:** en el *Informe de Competitividad 2019*, se incluyó la sub-propuesta de elaborar contratos estandarizados para APP, la cual ha sido incorporada en el Plan. Con ello, se planea contar con un marco normativo adecuado, transparente, estable y predecible para las APP. Para diciembre de 2019, se espera que Proinversión apruebe la guía contractual y contrato estándar que, en adición a los lineamientos para el diseño de contratos de APP aprobados por el MEF<sup>12</sup>, brindarán mayor transparencia y certidumbre a las inversiones bajo dicho mecanismo.

En cuanto a la sub-propuesta sobre establecer que las modificaciones de normas técnicas nacionales sean implementadas directamente, se espera que sea incorporada dentro del contrato estándar mediante un articulado que permita la actualización automática del contrato.

- **Agilizar procesos para la adquisición de predios:** las sub-propuestas relacionadas con la anotación preventiva catastral, la estandarización de expedientes de tasación y el desarrollo de una base única catastral se encuentran consideradas en el Plan<sup>13</sup>. En específico, una de las medidas del Plan tiene como objetivo la identificación de procesos y procedimientos sectoriales que limitan en mayor medida la ejecución de inversiones, dentro de las cuales se identifica a la adquisición y expropiación de predios. La medida establece como un hito la publicación de un informe de evaluación de principales cuellos de botella en los proyectos de inversión en infraestructura, cuyo plazo vence en marzo de 2020. Además, se plantea desarrollar una hoja de ruta para la eliminación progresiva de cuellos de botella que debe ser implementada hasta julio de 2021.

Por otra parte, la sub-propuesta relacionada con facultar a los ministerios para que puedan encargarse

de las tasaciones de inmuebles ha sido considerada en un proyecto de ley en el Congreso de la República<sup>14</sup>. En el presente informe, se presenta una mejora en la sección de Propuestas nuevas o ampliación de propuestas previas del presente capítulo. La propuesta mejorada consiste en ampliar, de manera indefinida, la vigencia de los beneficios otorgados al MTC mediante los Decretos Legislativos 1330 y 1366, e incluir a otros ministerios. Como se muestra en dicha sección, esta medida se sustenta en los avances que ha tenido el MTC en la adquisición de predios y en la liberación de interferencias.

- **Simplificar el otorgamiento de permisos y generar predictibilidad en la aplicación de normas emitidas por los Gobiernos regionales y locales:** la sub-propuesta relacionada con la eliminación del pedido de licencia de edificación en proyectos de servicios públicos se encuentra considerada en un proyecto de ley en el Congreso de la República<sup>15</sup>. Además, esta propuesta será ampliada en la sección de Propuestas nuevas o ampliación de propuestas previas del presente capítulo, donde se incluyen los procedimientos de la obtención de conformidad de obra y declaratoria de fábrica, así como a las renovaciones de todas las licencias reguladas en la Ley 29090.

- **Ampliar el mantenimiento a través de planes de conservación vial por niveles de servicios y la continuidad de concesiones de las vías nacionales con mayor flujo de tráfico vehicular:** esta propuesta está considerada dentro del PNIC, en tanto se priorizaron los siguientes programas y proyectos de inversión:

- Programa de infraestructura vial para la competitividad regional - Proregión, que incluye la conservación por niveles de servicio de 15.000 km de la Red Vial Departamental (RVD) distribuidos en 42 corredores viales alimentadores en 23 regiones a nivel nacional. En el 2018, la RVD contaba con 27.505,6 km de extensión, con lo cual el proyecto interviene en más de la mitad de la RVD y permitirá incrementar el buen estado de las carreteras.

- Carreteras con importante flujo actual o potencial a ser concesionadas en procesos APP: Longitudinal de la Sierra Tramo 4 y Anillo Vial Periférico de Lima-Callao.

## PROPUESTAS NO CONSIDERADAS

A continuación, se detalla una de las propuestas o sub-propuestas no consideradas más relevantes:

- **Establecer condiciones para la realización de APP:** la sub-propuesta del *Informe de Competitividad 2019* relacionada con la modificación del modelo de evaluación de las APP, enfocándose principalmente en los niveles de servicio, no se consideró en el Plan ni en otro espacio del sector público. En la sección de Situación actual del Perú en materia de infraestructura del presente capítulo se evidenciaron las demoras que existen en la formulación de proyectos de APP, siendo los mecanismos de evaluación de las APP una de las causas del problema.

En la actualidad la evaluación de proyectos cuenta con un enfoque de costo unitario, y no en los niveles de servicio que deberían brindar dichos proyectos. Esto se evidencia en el artículo 32.2 del Decreto Legislativo 1362 que establece que, para todas las APP cofinanciadas, la formulación se regula por la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe). Así, los proyectos de APP están sujetos al mismo esquema de evaluación que los proyectos ejecutados mediante la modalidad

de licitación pública —que requieren normalmente los estudios de ingeniería para su convocatoria—. En contraste, los proyectos de APP son licitados con estudios de preinversión y, por sus características, tendrían que ser evaluados con un enfoque en calidad de servicio final y no de alternativa tecnológica previamente seleccionada por el Estado<sup>16</sup>.

A diferencia de lo anterior, en el caso de las APP autofinanciadas, en el artículo 32.3 de la norma, se establece que la formulación es regulada por la normativa del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, una diferencia trascendental con respecto a los proyectos cofinanciados. Sin embargo, también es preciso mencionar que, al no existir un marco específico o unos lineamientos especiales para dicha evaluación, queda a libertad del sector el pedido de información para la formulación de los proyectos, lo que muchas veces termina acercando el resultado final a un esquema como el existente en las APP cofinanciadas.

En conclusión, la propuesta implica modificar el Decreto Legislativo 1362, de tal forma que no se cuente con un vínculo de formulación de las APP cofinanciadas con el Invierte.pe, y que más bien se homologuen los requisitos a como se establece para las APP autofinanciadas. La propuesta de modificación normativa se expone en la siguiente tabla.

**T7** Tabla 7. Redacción actual y modificación propuesta del artículo 32.2 del Decreto Legislativo 1362.

REDACCIÓN ACTUAL	MODIFICACIÓN PROPUESTA
Artículo 32.2: “En el caso de las Asociaciones Público Privadas cofinanciadas, la Formulación comprende dos componentes: (i) el proyecto de Inversión que se regula por la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, en concordancia con lo dispuesto en la Octava Disposición Complementaria Final”.	Eliminar artículo 32.2. Modificar Artículo 32.3: “En el caso de las Asociaciones Público Privadas cofinanciadas y autofinanciadas, la Formulación es regulada por la normativa del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada”.

Fuente: Provisión Nacional, OSCE. Elaboración: CPC.

**La propuesta implica modificar el Decreto Legislativo 1362, de tal forma que no se cuente con un vínculo de formulación de las APP cofinanciadas con el Invierte.pe, y que más bien se homologuen los requisitos a como se establece para las APP autofinanciadas.**



En paralelo, la Dirección General de Política y Promoción de la Inversión Privada (DGPIIP) del MEF tiene que actualizar los lineamientos para el desarrollo de las fases de formulación y estructuración en los proyectos de Asociaciones Pública Privadas (Resolución Directoral 005-2016-EF/68.01). Dichos lineamientos, que hoy se enfocan principalmente en el desarrollo del informe de evaluación, (situación posterior a la viabilidad del proyecto bajo el esquema del Invierte.pe), deberían reformularse, de acuerdo con la propuesta anterior. Este Informe recomienda tomar acción principalmente sobre los siguientes aspectos:

- **Apéndice 2:** recomendaciones para el desarrollo de los estudios técnicos en la fase de formulación no debería incluir un análisis de alternativas (acápites II-b.2) ni ingeniería de la alternativa elegida (acápites II-b.3), porque esto sigue la lógica de aprobar un tipo de solución técnica al problema, cuando lo que se debe es enfocar los esfuerzos de los proyectos hacia la determinación de los niveles de servicio exigibles por cada sector, paralelamente a que se desarrollan los estudios técnicos que se requieran para dar certeza de los niveles de costos referenciales del proyecto.
- **Anexo B:** lineamientos para la elaboración del modelo económico-financiero del proyecto en la fase de estructuración. Apéndice 1: Recomendaciones para el desarrollo de los estudios técnicos que sustentan la versión final de contrato: el mayor nivel de detalle de esta fase no debería estar ligado al desarrollo de una ingeniería del proyecto (acápites II-b.2.1), dado que nuevamente se acotan las posibilidades para que el futuro concesionario tenga flexibilidad para desarrollar un proyecto que cumpla con los niveles de servicio mínimo que solicita el Estado.

## ➤ PROPUESTAS NUEVAS O ACTUALIZACIÓN DE PROPUESTAS PREVIAS

En el *Informe de Competitividad 2019* se resaltó, sobre la base de evidencia que, si bien el Perú ha mejorado en los

últimos años en materia de infraestructura, es necesario seguir impulsando su desarrollo. Más aún cuando el Perú se encuentra por debajo de los niveles de infraestructura de los países de la Alianza del Pacífico, de acuerdo con el *Índice de Competitividad Global* del Foro Económico Mundial (ver Gráfico 3). Para ello, se identificaron los principales cuellos de botella que limitan el desarrollo de infraestructura en las etapas de planificación, formulación y ejecución, y mantenimiento y protección frente a desastres naturales.

En el presente informe se actualizará el diagnóstico previo, dando especial énfasis a un tema transversal: el marco regulatorio que rige la inversión en infraestructura. Como consecuencia, se desarrollarán dos nuevas propuestas que permitan mejorar la ejecución de proyectos y se amplía una propuesta del *Informe de Competitividad 2019*.

## FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN

### DIAGNÓSTICO

Los problemas en la formulación y ejecución de las obras de infraestructura se evidencian en un primer momento por las demoras en el interior de cada proceso de adjudicación, así como por las existentes en la ejecución misma del proyecto.

Como se mencionó en la sección de Situación actual del Perú en materia de infraestructura del presente capítulo, las demoras entre la fecha de convocatoria del proceso y el año esperado de buena pro de la cartera actual de proyectos de Proinversión es de más de tres años. En esa línea, el *Informe de Competitividad 2019* identificó que parte de las demoras están relacionadas con el enfoque de costo unitario en la evaluación y formulación de los proyectos de APP. En el presente informe se evidencia que otra parte de estas demoras se explican por la superposición de funciones de las entidades públicas en el proceso de elaboración del contrato de APP. Asimismo, para la fase de ejecución de APP, se profundiza el diagnóstico de dos causas identificadas en el *Informe de Competitividad 2019*; estas explican la mayoría de los retrasos en la ejecución contractual: la adquisición de predios y liberación de interferencias, y los trámites municipales y sectoriales.

### Duplicidad de funciones debido a la ausencia de un marco normativo integral.

Las distintas fases de un proceso de APP<sup>17</sup> merecen ser evaluadas por distintos actores del Estado. Así, la Ley de APP y su Reglamento detallan las opiniones necesarias del Sector, de Proinversión, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Organismo regulador y de la Contraloría General de la República, entendiendo que existe una especialización de cada actor y que las opiniones que emite no se deberían superponer a las de las demás entidades.

De la revisión efectuada a la normatividad, se observa una superposición de opiniones debido a que no existe una clara definición de las competencias de cada institución. Para ejemplificar este problema, se estandarizó y comparó el proceso de opiniones durante la fase de estructuración de una APP en Chile, Colombia y Perú. Esta fase incluye para los tres países la propuesta del contrato, así como el modelamiento financiero del proyecto de APP. Como se presenta en la Tabla 8, para Chile y Colombia son tres los actores que emiten opiniones en dicho proceso:

- El estructurador (Ministerio de Obras Públicas en Chile o Agencia Nacional de Infraestructura en Colombia), que desarrolla el contrato y el modelamiento.
- El órgano encargado de evaluar la capacidad de cumplir los compromisos fiscales (Ministerio de Hacienda en ambos países).
- El órgano de control de la legalidad del proceso (Contraloría General en ambos países).

Entretanto, se observa que en el caso peruano son cinco las entidades que intervienen en dicho proceso. Así, la estructuración financiera propuesta por Proinversión necesita la aprobación del sector (el concedente), para luego tener evaluaciones consecutivas del Ministerio de Economía, del Regulador de las concesiones y finalmente de la CGR. Entonces, se configuran hasta cuatro opiniones solo sobre la parte financiera dentro de la estructuración del proyecto.

**T8** Participación de entidades públicas en la fase de estructuración de proyectos APP.

PAÍS	ESTRUCTURACIÓN	APROBACIÓN SECTORIAL	EVALUACIÓN FINANCIERA	EVALUACIÓN HACENDARIA	CONTROL (VER RECUADRO 1)
Chile	MOP*	---	---	Min. Hacienda	CGR
Colombia	ANI**	---	---	Min. Hacienda	CGR
Perú	Proinversión	Sector	MEF Regulador (ver Recuadro 2)	MEF	CGR

**Fuente:** MEF (Perú), MOP (Chile), ANI (Colombia). **Elaboración:** CPC.

(\*)MOP: Ministerio de Obras Públicas.

(\*\*)ANI: Agencia Nacional de Infraestructura.



## RECUADRO 1. ANÁLISIS DE INFORMES PREVIOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN MATERIA DE APP.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la CGR, Ley 27785, la CGR tiene que “informar previamente sobre las operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado, inclusive los proyectos de contrato, que en cualquier forma comprometa su crédito o capacidad financiera, sea que se trate de negociaciones en el país o en el exterior”<sup>18</sup>. Lo anterior establece un vínculo claro entre las competencias de la CGR con el proceso de las APP, siempre y cuando estas generen compromisos de pago futuros por parte del Estado (como sucede en las APP cofinanciadas), bajo el amparo de la relación contractual. Dicho vínculo se operativiza en el interior del proceso de aprobación de una APP a través de los informes previos —no vinculantes<sup>19</sup>— descritos en el artículo 41.4 del Decreto Legislativo 1362, Ley de APP, siendo que estos se refieren a “aquellos aspectos que comprometan el crédito o la capacidad financiera del Estado”<sup>20</sup>. Similar proceso se describe en las cláusulas del proceso de modificación contractual (adenda) detallado en el artículo 55.7 del Decreto Legislativo 1362.

Complementando lo anterior, tanto la Ley de APP (artículo 11) como su Reglamento (artículo 3), establecen que siempre la entidad competente sustente técnica y legalmente sus decisiones, los órganos del Sistema Na-

cional de Control no pueden cuestionar dichas decisiones por tener opiniones distintas. Es decir, se respeta la discrecionalidad de los funcionarios públicos integrantes del proceso APP, sustentado en las propias disposiciones de la CGR<sup>21</sup>.

Sin embargo, la Directiva de la CGR referida a la ejecución de estos informes previos<sup>22</sup> contiene entre los requisitos para efectuar su análisis documentos propios de las características técnicas de las obras a ejecutar (estudios de preinversión, expedientes técnicos, etc.). Como consecuencia, la evaluación que realiza la CGR considera aspectos constructivos y de costos de los proyectos, adicionales a la evaluación de la legalidad de las decisiones y de la capacidad presupuestal de la entidad para cumplir los compromisos de pagos futuros.

Como parte del presente informe se analizaron los últimos tres informes previos que realizó la CGR sobre versiones finales de contratos o adendas de proyectos de APP durante el periodo 2017-2019. Como resultado, en la Tabla R1.1 se muestra que el 82,4 % de las observaciones y riesgos descritos en los informes previos se relacionan con aspectos técnicos y/o de costos del proyecto y no con la capacidad financiera del Estado para cumplir sus compromisos de financiamiento.

**TR1** Tabla R1.1. Observaciones y/o riesgos identificados en informes previos de la CGR.

PROYECTO	OBSERVACIONES Y/O RIESGOS	RESULTADO
<b>Red Vial N.º 5 Ancón Huacho Pativilca- Adenda 5</b>  <b>Informe Previo 101- 2017-CG/PREV</b>	1. Observa que no puede emitir opinión sobre los expedientes técnicos originales.	75,0 % de observaciones sobre aspectos constructivos y costos.
	2. Observa que la forma del cálculo de los presupuestos es a nivel de costo directo y no considera costos indirectos.	
	3. Opina sobre criterios técnicos de partidas de construcción de Carreteras.	
	4. Opinión de capacidad presupuestal: si existe capacidad de MTC.	

PROYECTO	OBSERVACIONES Y/O RIESGOS	RESULTADO
<b>Sistema de tratamiento de aguas servidas del Lago Titicaca</b>  <b>Informe Previo 02-2019-CG/APP</b>	1. Riesgo por ampliación de plazo cuando hay incumplimiento del concedente.	100,0 % de observaciones sobre cláusulas contractuales que corresponden a Proinversión.
	2. Riesgo por suspensión de plazo por acuerdo de partes.	
	3. Riesgo por suspensión de obligaciones en caso Fuerza mayor.	
	4. Riesgo por incremento de costos por demora de entregas de terrenos del Estado.	
	5. Riesgo por dilación en aprobación de Expediente Técnico.	
	6. Observación para poner fecha fija al RPI.	
	7. Observación por operar sin medidor por tiempo indeterminado.	
<b>Desvío Quilca -Desvío Arequipa-Desvío Matarani-Desvío Moquegua - Adenda 2</b>  <b>Informe Previo 062-2018-CG/APP</b>	1. Riesgo de dilatación para la acreditación de cierre financiero para Obras distintas de Puesta a punto.	66,7 % de observaciones sobre costos y detalles del proyecto.
	2. Riesgo de retraso en la entrega de áreas por retraso en elaboración de estudios definitivos.	
	3. Incertidumbre por el monto de la elaboración de estudios definitivos.	
	4. Riesgo de suscripción de adenda sin opinión técnica del Regulador.	
	5. Riesgo de retraso en entrega de áreas de concesión.	
	6. Riesgo de filtraciones hídricas provenientes del proyecto Majes Siguan I	

**Fuente:** Contraloría General de la República. **Elaboración:** CPC.

La legislación del Perú que regula los proyectos en APP debería definir con mucha mayor claridad los roles para la Contraloría General de la República. En este caso se podría tomar como ejemplo la legislación utilizada en Chile, donde se especifica que “(...) el procedimiento de control preventivo a través del cual verifica la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones (...) constituye un control de juridicidad de los instrumentos que se examinan, sin calificar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas”.

**Lo anterior establece un vínculo claro entre las competencias de la CGR con el proceso de las APP, siempre y cuando estas generen compromisos de pago futuros por parte del Estado.**



## RECUADRO 2. ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS REGULADORES EN LOS PROYECTOS DE APP.

De acuerdo con la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, los organismos reguladores ejercen funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras, sancionadoras y de resolución de contro-

versias. En el artículo 3 de dicha ley, se detallan dichas funciones de manera general, las mismas que deben ser ejercidas con los alcances y limitaciones establecidas en las leyes específicas y reglamentos de cada organismo regulador.

**TR2.1** **Tabla R 2.1.** Funciones de los Organismos Reguladores según la Ley 27332.

FUNCIÓN	DETALLE
Supervisora	Facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas y de cualquier mandato o resolución emitida por el Organismo Regulador o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la entidad o actividad supervisadas.
Reguladora	Comprende la facultad de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito.
Normativa	Comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios. Y, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones y aprobar su propia Escala de Sanciones.
Fiscalizadora y sancionadora	Comprende la facultad de imponer sanciones
Solución de controversias y reclamos	Comprende la facultad de conciliar intereses contrapuestos entre entidades o empresas bajo su ámbito de competencia, entre éstas y sus usuarios o de resolver los conflictos suscitados entre los mismos. Y de solución de los reclamos de los usuarios de los servicios que regulan.

**Fuente:** Ley 27332. **Elaboración:** CPC.

De la revisión de las leyes específicas de los organismos reguladores y de la normativa vigente de APP, se identifica que las funciones establecidas en los contratos de concesión y renegociaciones contractuales son amplias y no delimitan con claridad en qué aspectos específicos deberían opinar o participar los organismos reguladores.

Por un lado, las funciones establecidas en las leyes específicas de los reguladores determinan las funciones

de supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios en contratos de concesión. Sin embargo, en algunas ocasiones las leyes cuentan con una definición más amplia o brindan funciones adicionales: por ejemplo, la Ley 26917 establece que Ositran “administra, fiscaliza y supervisa los contratos”, lo cual le brinda mayores competencias.

TR1.1 **Tabla R 2.2.** Artículos de la Ley Marco de los Organismos Reguladores y leyes específicas de organismos reguladores.

FUNCIÓN	DETALLE	REGLAMENTO E INFORMES
Ley o Decreto Legislativo	<p><b>Artículo 7.- Funciones:</b></p> <p>a) Administrar, fiscalizar y supervisar los contratos de concesión con criterios técnicos desarrollando todas las actividades relacionadas con el control posterior de los contratos bajo su ámbito.</p> <p>f) Emitir opinión técnica sobre la procedencia de la renegociación o revisión de los contratos de concesión. En caso de que esta sea procedente, elaborará el informe técnico correspondiente y lo trasladará al MTC.</p>	<p><b>Reglamento (DS 044-2006-PCM):</b></p> <p><b>Artículo 28.</b> Opinión técnica previa y supervisión de los contratos: "(...) incluirá materias relativas al régimen tarifario del contrato, condiciones de competencia y de acceso a la Infraestructura, aspectos técnicos, económicos y jurídicos relativos a la calidad y oportuna prestación de los servicios, y a los mecanismos de solución de controversias".</p> <p><b>Artículo 29.</b> Interpretación de los Contratos de Concesión: "La interpretación determina el sentido de una o más cláusulas del Contrato de Concesión, haciendo posible su aplicación. La interpretación se hace extensiva a sus, anexos, bases de licitación y circulares".</p> <p><b>Artículo 31.</b> Suspensión o caducidad de la concesión.</p>
Ley 26734, Ley de Osinergmin	<p><b>Artículo 5. Funciones:</b></p> <p>b) Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los concesionarios en los contratos de concesiones eléctricas.</p>	<p><b>Reglamento (DS 054-2001-PCM):</b></p> <p><b>Artículo 31. Definición de Función Supervisora:</b> permite verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, por parte de las entidades y demás empresas o personas que realizan actividades sujetas a su competencia.</p>
Decreto Legislativo 1280, Ley de Sunass	<p><b>Artículo 79.7.</b> Supervisar la ejecución de los contratos de APP. Cada contrato establece expresamente las materias que son objeto de dicha supervisión.</p>	<p><b>Reglamento General de la Sunass (DS 017-2001-PCM)</b></p> <p><b>Artículo 34.</b> Función supervisora de los contratos que firmen las EPS: "(...) la ejecución de los contratos de concesión y el cumplimiento de las obligaciones de las partes, en especial las referidas a los programas de inversión, metas de cobertura, calidad, gestión y niveles y estructura tarifaria". Informes más enfocados en cláusulas tarifarias, que merecen opinión del regulador.</p> <p><b>Reglamento del D.Leg. 1280 (DS 019-2017-VIVIENDA)</b></p> <p><b>Artículo 7.</b> Funciones de la Sunass: emitir opinión sobre los Contratos de Explotación y sus modificaciones, dentro del ámbito de sus competencias.</p>
Ley 27336, Ley de Osiptel	<p><b>Artículo 2. Acción de Supervisión</b></p> <p>Verificar el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones, resoluciones o mandatos a que se refiere la supervisión.</p> <p>No detalla norma referidas a contratos APP.</p>	<p><b>Reglamento (DS 008-2001-PCM)</b></p> <p><b>Artículo 36.</b> Definición de Función Supervisora: permite verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas. Asimismo, permite verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida por el propio Osiptel o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la supervisada.</p> <p><b>Artículo 39.</b> Alcances de la función de supervisión: f) el cumplimiento de las obligaciones contraídas en los contratos de concesión.</p>



Por otro lado, la Ley de APP y su Reglamento no son claros cuando establecen las funciones de los organismos reguladores en la revisión de contratos. En el artículo 41 del Decreto Legislativo 1362 (Ley de APP) se establece que los organismos reguladores emiten opinión previa no vinculante “exclusivamente en las materias de sus competencias”, mientras que el artículo 55 del Reglamento del Decreto Legislativo 1362 no detalla los aspectos específicos en los que debe opinar el organismo regulador. En contraste, en el primer reglamento de la Ley de APP (aprobado por DS 146-2008-EF) se establecía que los

organismos reguladores solo emitían opinión previa en los aspectos relacionados a niveles de servicio, acceso y tarifas. La redacción incluida en dicho reglamento era la siguiente:

“Artículo 11°. - Plazos y carácter de las opiniones para Asociaciones Público-Privadas.

(...) Del mismo modo, la opinión del organismo regulador a que se refiere el numeral 9.3 de la ley, se restringirá a los **temas tarifarios, facilidades esenciales y de calidad del servicio**, los que deberán aparecer en capítulos específicos en el contrato” (resaltado y subrayado añadido).

### Adquisición de predios y liberación de interferencias.

Por otro lado, con respecto a la ejecución de proyectos, a partir de un análisis del total de 16 proyectos de carreteras que supervisa Ositrán, se identificaron cinco proyectos con menos del 75,0 % de avance físico (Ositrán, 2018). Ello

resulta preocupante si se toma en cuenta que dichos proyectos fueron concesionados entre 2005 y 2014. Dos de los principales factores que explican los retrasos en la ejecución contractual son: (i) la adquisición de predios y liberación de interferencias; y (ii) los trámites municipales y sectoriales.

**T9** Tabla 9. APP: avance físico de proyectos de inversión en carreteras regulados por Ositrán.

N.º	PROYECTO	INVERSIÓN (USD MILLONES, INCLUYE IGV)	AVANCE FÍSICO (JUN-18)	INICIO DE CONCESIÓN
1	"Concesión Empalme 1B – Buenos Aires – Canchaque"	38	100,0 %	2010
2	"Eje Multimodal Amazonas Norte – IIRSA Norte: Paíta – Yurimaguas"	632	100,0 %	2005
3	"Concesión del Tramo Vial Nuevo Mocupe – Cayaltí – Oyotún"	25	100,0 %	2017
4	Concesión Autopista del Sol Tramo Vial: Trujillo - Sullana	398	38,3 %	2009
5	Longitudinal de la Sierra Tramo 2	271	58,8 %	2014
6	Red Vial n.º 4 – Tramo Vial: Pativilca – Santa – Trujillo y Puerto Salaverry	286	74,1 %	2009
7	Red Vial n.º 5 – Tramo Vial: Ancón – Huacho – Pativilca	141	96,6 %	2003
8	Tramo Vial: Óvalo Chancay/ Dv. Variante Pasamayo – Huaral – Acos	42	100,0 %	2009
9	IIRSA Centro – Tramo 2: Pte. Ricardo Palma – La Oroya – Huancayo y La Oroya – Dv. Cerro de Pasco	154	100,0 %	2010
10	Red Vial n.º 6 – Tramo Vial: Puente Pucusana – Cerro Azul – Ica	294	74,7 %	2005
11	IIRSA Sur – Tramo 1: San Juan de Marcona – Urcos	145	100,0 %	2007

N.º	PROYECTO	INVERSIÓN (USD MILLONES, INCLUYE IGV)	AVANCE FÍSICO (JUN-18)	INICIO DE CONCESIÓN
12	IIRSA Sur – Tramo 2: Urcos – Inambari	701	100,0 %	2005
13	IIRSA Sur – Tramo 3: Inambari – Iñapari	687	100,0 %	2005
14	IIRSA Sur – Tramo 4: Inambari – Azángaro	663	100,0 %	2005
15	IIRSA Sur – Tramo 5: Matarani – Azángaro – Ilo	303	100,0 %	2007
16	Tramo Vial: Dv. Quilca – Dv. Arequipa (Repartición) – Dv. Matarani – Dv. Moquegua – Dv Ilo – Tacna – La Concordia	134	13,5 %	2013
<b>Total</b>		<b>4.914</b>		

**Fuente:** Informes de Desempeño a diciembre de 2018 - Ositran. **Elaboración:** CPC.

De los proyectos de carreteras supervisados por Ositran, seis proyectos cuentan con un avance físico menor al 100 %, cuya inversión comprometida asciende al 31,0 % de la inversión supervisada por Ositran. Solo uno de estos seis proyectos no ha tenido ninguna adenda desde que inició la concesión en el 2014. Por

su parte, el resto de proyectos ha tenido, en promedio, cuatro adendas. Al analizar las razones detrás de dichas modificaciones contractuales, se identificó que dos de cada cinco adendas se encuentra relacionada con retrasos en los procesos de entrega de predios o liberación de interferencias.

**T10** **Tabla 10. APP:** avance físico de proyectos de inversión en carreteras con mayor retraso.

PROYECTO	INICIO DE CONCESIÓN	INVERSIÓN (USD MILLONES, INCLUYE IGV)	AVANCE FINANCIERO (DIC - 18)	AVANCE FÍSICO (JUN - 19)	N.º ADENDAS	N.º ADENDAS POR RETRASO PREDIOS E INTERFERENCIAS
Autopista del Sol	2009	398,0	42,0 %	38,3 %	2	1
Longitudinal de la Sierra Tramo 2	2014	271,0	77,5 %	58,8 %	-	-
Red Vial n.º 4 – Tramo Vial: Pativilca – Santa – Trujillo y Puerto Salaverry	2009	286,2	62,0 %	74,1 %	3	1
Red Vial n.º 5 – Tramo Vial: Ancón – Huacho – Pativilca	2003	140,8	88,1 %	96,8 %	5	3
Red Vial n.º 6 – Tramo Vial: Puente Pucusana – Cerro Azul – Ica	2005	293,9	40,4 %	74,7 %	9	2
Tramo Vial: Dv. Quilca – Dv. Arequipa (Repartición) – Dv. Matarani – Dv. Moquegua – Dv Ilo – Tacna – La Concordia	2013	134,3	24,7 %	13,5 %	1	1

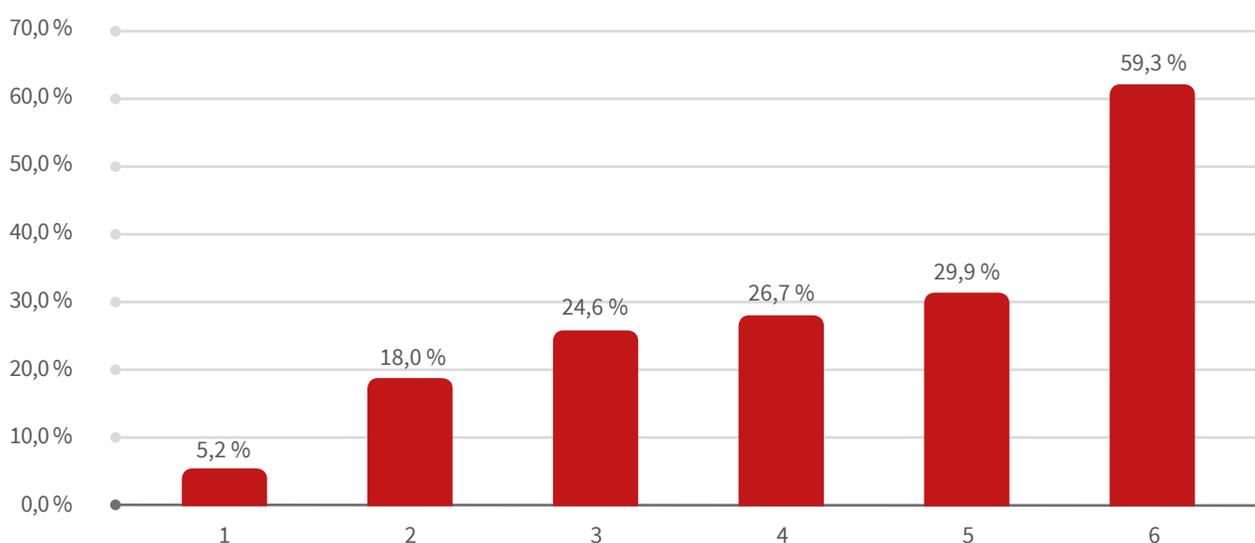
**Fuente:** Informes de desempeño a diciembre de 2018 - Ositran. **Elaboración:** CPC.



Con respecto a la ejecución de proyectos de infraestructura por licitaciones públicas, así como fue observado en el *Informe de Competitividad 2019*, los Gráficos 10 y 11 muestran que aún existen graves problemas durante la ejecución debido a sobrecostos de los proyectos y a los retrasos en la ejecución de los mismos. Para ello, se analizaron las seis obras concluidas por Provías Nacio-

nal entre el 2017 y 2018, cuyo valor de inversión, según expediente técnico, ascendió a S/ 2.800 millones<sup>23</sup>. En promedio, los proyectos tuvieron costos adicionales equivalentes al 27,3 % del monto establecido en el expediente técnico, mientras que las demoras en plazos fueron de 14 meses adicionales (equivalente al 70,6 % más del plazo previsto).

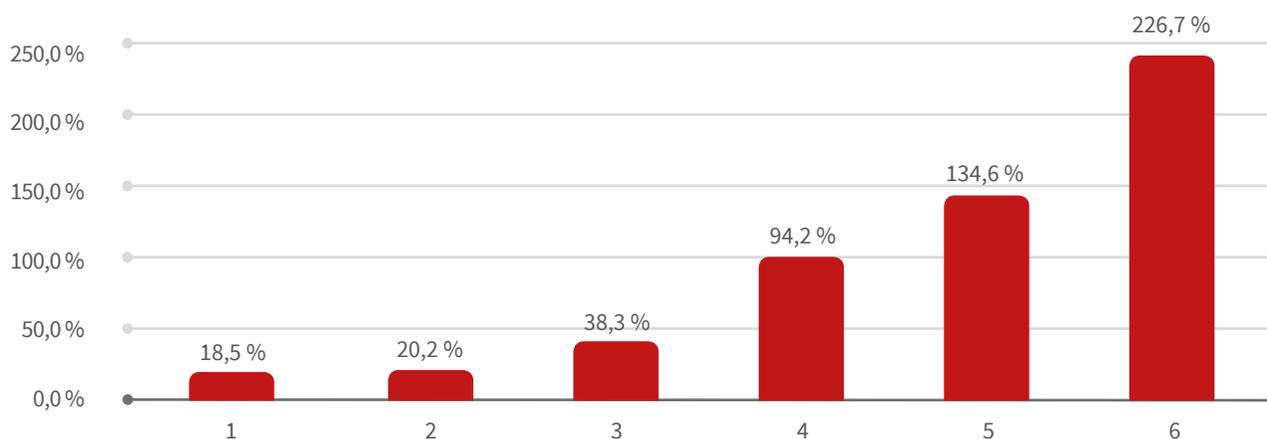
**G10** Gráfico 10. Diferencia entre costo efectivo y costo según expediente técnico (Var. %).



**Fuente:** Provías Nacional, MEF. **Elaboración:** CPC.

Nota: considera los seis proyectos de Provías Nacional concluidos entre 2017 y 2018.

**G11** Gráfico 11. Diferencia entre plazo de ejecución efectivo y establecido en bases (Var. %).



**Fuente:** Provías Nacional, MEF. **Elaboración:** CPC.

Nota: considera los seis proyectos de Provías Nacional concluidos entre 2017 y 2018.

Considerando esta situación, en el año 2015 se aprobó el Decreto Legislativo 1192, que estableció un régimen jurídico para los procesos de adquisición y expropiación de inmuebles, y para la liberación de interferencias. Luego, en los años 2017 y 2018, el Estado modificó dicho decreto mediante los Decretos Legislativos 1330 y 1366, respectivamente. Entre las modificaciones realizadas, resaltan dos aspectos clave que facilitaron la adquisición de predios y liberación de interferencias, aunque solo son aplicables

al MTC. Por un lado, se facultó al MTC a solicitar de forma directa la elaboración de tasaciones a peritos acreditados por un plazo de cinco años (vence en el 2023). Por otro lado, se permitió que el MTC inaplique la Ley de Contrataciones del Estado (LCE) hasta el 2021 para la contratación de servicios (como elaboración de expedientes o de Resoluciones Ministeriales, hasta por S/ 400 mil) y obras destinadas a la liberación de interferencias (hasta por 3.600 UIT, equivalente a S/ 15 millones en 2019).

**F1** **Figura 1.** Principales modificaciones en la normativa para adquisición de predios y liberación de interferencias.



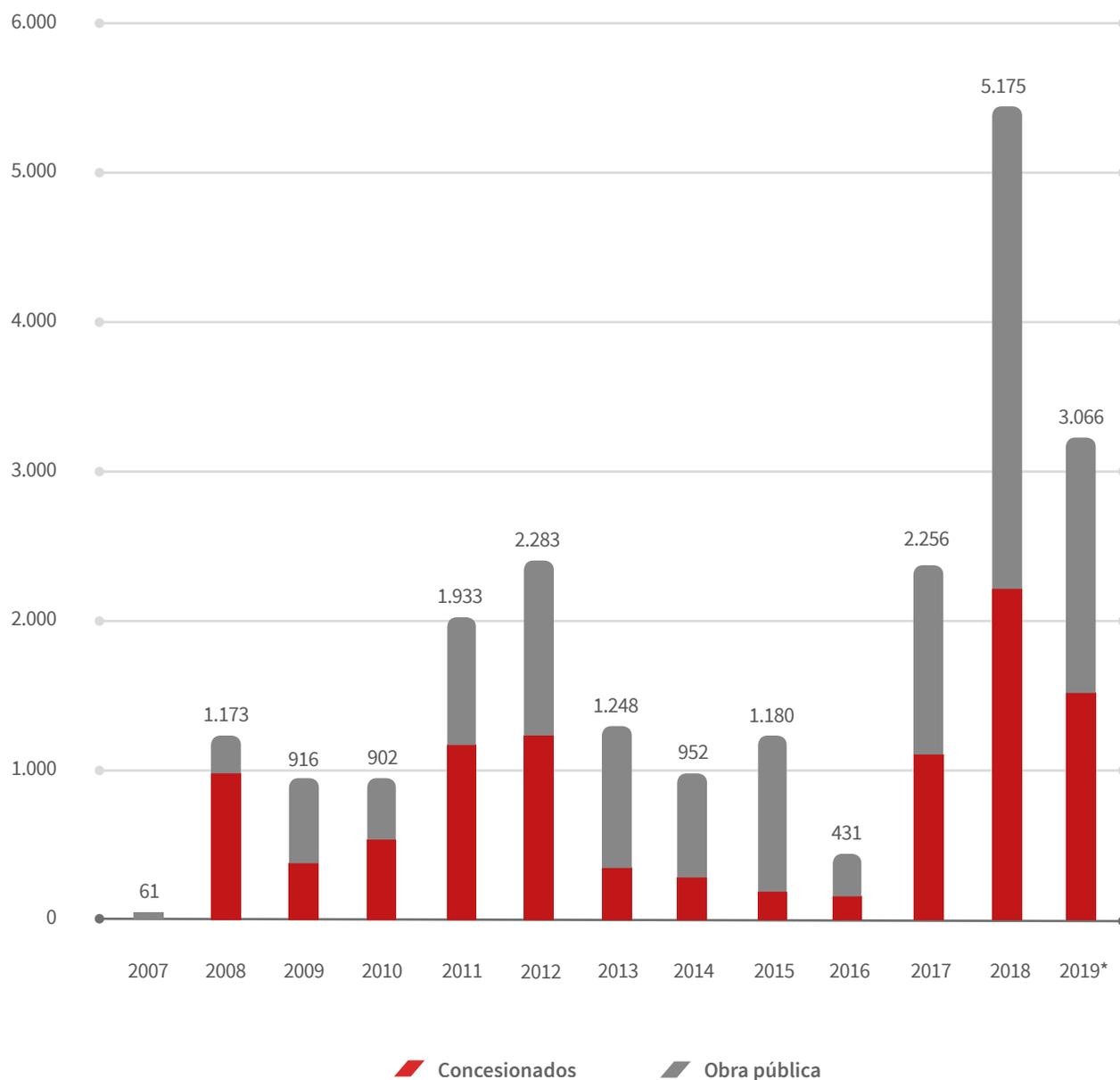
**Fuente:** MTC. **Elaboración:** CPC.

Estas modificaciones permiten mejorar en la adquisición de predios y liberación de interferencias en las obras del MTC, las cuales son gestionadas por Provías Nacional. En cuanto a la adquisición de predios, el Gráfico 12 presenta mejoras en el MTC, a partir de las modificaciones realizadas al Decreto Legislativo 1192. Entre 2015 y 2018, la adquisición de predios se ha incrementado en más de tres veces, alcanzando los 5.175 predios en 2018. Inclusive, las cifras preliminares del 2019 muestran un nivel de adquisición predial mayor a los años previos a las modificaciones normativas. Si bien existen avances sustanciales en la adquisición de predios, Provías Nacional estima que tiene un stock de más de 20 mil predios pendientes de liberación.

**Entre las modificaciones realizadas, resaltan dos aspectos clave que facilitaron la adquisición de predios y liberación de interferencias, aunque solo son aplicables al MTC.**



**G12** Gráfico 12. Evolución de la adquisición predial en proyectos de inversión de Proviás Nacional, 2007-2019 (número de predios).

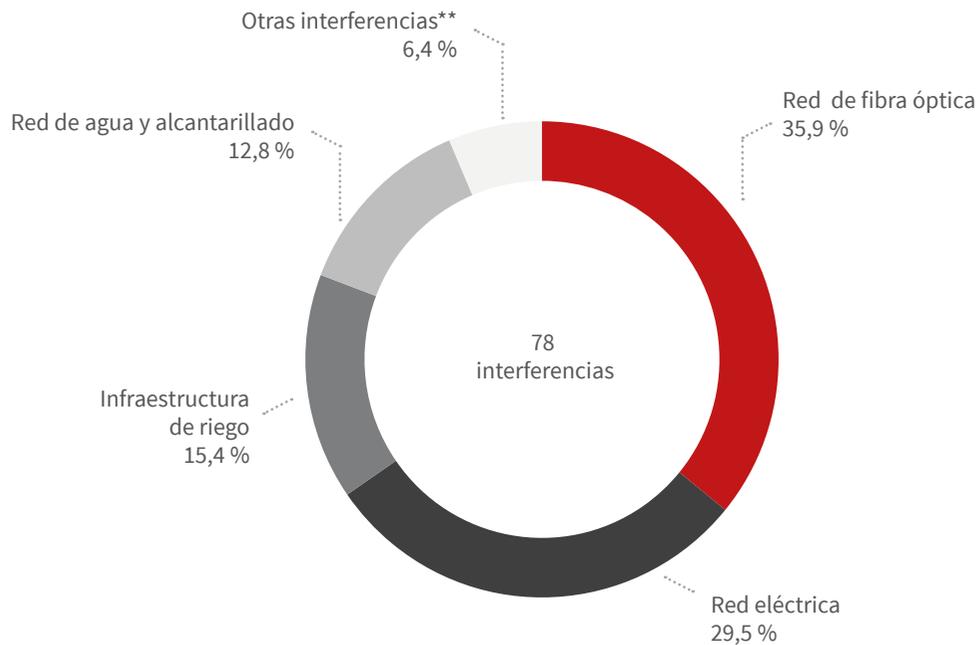


**Fuente:** Proviás Nacional - MTC. **Elaboración:** CPC.

(\*) Considera el avance hasta agosto de 2019.

Por otra parte, la liberación de interferencias representa otra de las dificultades que enfrentan los proyectos de infraestructura. De acuerdo con información de Proviás Nacional, a agosto de 2019 existían 78 interferencias en tres proyectos de inversión concesionados (Autopista del Sol, Red Vial N.º 4 y Red Vial N.º 6), que impiden la ejecución de obras en más de 200 km de carreteras (equivalen-

te al 20,5 % de la extensión total de las tres concesiones). Como se muestra en el Gráfico 13, más del 75,0 % de las interferencias se encuentran vinculadas a redes de servicios públicos de agua, alcantarillado, electricidad y telecomunicaciones (fibra óptica), las cuales son gestionadas por empresas prestadoras de servicios públicos tanto públicas como privadas.

**G13** Gráfico 13. Evolución de la adquisición predial en proyectos de inversión de Provías Nacional (número de predios)\*.

**Fuente:** Provías Nacional - MTC. **Elaboración:** CPC.

(\*) Considera las interferencias pendientes de liberar hasta agosto de 2019, en tres proyectos: Autopista del Sol, Red Vial N.º 4 y Red Vial N.º 6.

(\*\*) Considera interferencias de redes de gas, reubicación de árboles, restos arqueológicos y ubicación de grifos.

Si bien el Decreto Legislativo 1192 y sus modificaciones precisan los procedimientos y plazos que se deben seguir para la liberación de interferencias, aún persisten dificultades para su aplicación por dos principales motivos:

- Las empresas prestadoras de servicios públicos no cooperan con la entidad ejecutora de la obra, a

pesar de haber sido notificadas en cumplimiento de la normativa.

- No se cuenta con una base de datos georreferenciada que incluya todas las conexiones de redes de servicios públicos a nivel nacional. Ello dificulta la ejecución de obras, en tanto se desarrollan sin conocer las posibles conexiones existentes en el subsuelo.

**De acuerdo con información de Provías Nacional, a agosto de 2019 existían 78 interferencias en tres proyectos de inversión concesionados (Autopista del Sol, Red Vial n.º 4 y Red Vial n.º 6), que impiden la ejecución de obras en más de 200 km de carreteras (equivalente al 20,5 % de la extensión total de las tres concesiones).**



### RECUADRO 3. EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN ADQUISICIÓN O EXPROPIACIÓN DE PREDIOS Y LIBERACIÓN DE INTERFERENCIAS.

La experiencia en países de la Alianza del Pacífico y en EE. UU. evidencian la necesidad de actualizar, tanto la normativa, como las herramientas que poseen las entidades públicas para la adquisición o expropiación de predios y liberación de interferencias.

#### NORMATIVA PARA LA ADQUISICIÓN O EXPROPIACIÓN DE PREDIOS

Tanto Chile como México cuentan con un marco normativo que admite que la elaboración de estudios, expedientes y tasaciones sea liderada por la entidad pública que ejecute las obras; al mismo tiempo, permiten que la tasación de los predios por adquirir o expropiar se desarrollen por profesionales o instituciones especializadas que sean acreditadas por el Gobierno nacional.

- En Chile, la Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones (Decreto Ley 2186 de 1978) autoriza a las entidades a solicitar el estudio de la expropiación de un determinado bien. Este procedimiento se inicia con el nombramiento de una comisión conformada por peritos autorizados por el Ministerio de Hacienda, la cual se encargará de determinar el monto de la indemnización.
- En México, la Ley de Expropiación establece, en su artículo 3, que la Secretaría de Estado competente para realizar la expropiación integrará y tramitará los expedientes respectivos. Por su parte, el monto de indemnización por la expropiación es determinado por instituciones o profesionales autorizados mediante el reglamento de la Ley.

#### HERRAMIENTAS GEORREFERENCIADAS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE INTERFERENCIAS

La experiencia en países desarrollados, como en Estados Unidos, resalta la importancia de que el Estado cuente con instituciones públicas que realicen seguimiento y actualicen la información de las redes de servicios públicos, utilizando data de las empresas dueñas de las conexiones. Por su parte, en las principales ciudades de Colombia, se realizaron esfuerzos para recolectar información sobre las redes de servicios públicos de agua, alcantarillado, electricidad y gas.

- En Estados Unidos, la Oficina de Administración de Información Energética tiene como función recolectar, analizar y difundir la información energética, de manera independiente e imparcial. Uno de los productos y servicios que desarrolla esta oficina es el Sistema de Mapeo Energético de EE. UU.; este presenta diversos aspectos de la infraestructura energética estadounidense, tales como los sitios de conversión de energía, vías de transmisión y reservas energéticas, entre otros.
- En Colombia, la Empresa de Servicios Públicos de Medellín y Colombia (EPM) cuenta con un “Geo portal” donde, como parte de su política de transparencia hacia clientes y usuarios, publica diversos mapas relacionados con los servicios de agua, electricidad y gas. Ello permite que los usuarios puedan localizar las oficinas de atención, estaciones de GNV, áreas de prestación de servicio, entre otro tipo de información requerida frecuentemente. Asimismo, EPM cuenta con mapas de las redes de agua, alcantarillado, gas y electricidad, las cuales son de disposición pública en su portal institucional.

**69** Mapa R3.1. Sistema de Mapeo Energético de EE. UU. para redes eléctricas y de gas natural, 2019.



Fuente: U. S. Energy Information Administration.

## TRÁMITES MUNICIPALES Y SECTORIALES

**Licencias de habilitación urbana, edificación y conformidad de obra.** En el *Informe de Competitividad 2019* se resaltó que una causa de los retrasos en la ejecución de proyectos de servicios públicos estaba vinculada a la obtención de permisos municipales, como por ejemplo la licencia de edificación. Estas dificultades destacan aún más si se toma en cuenta que la Ley 29090 dispone la aprobación automática de la licencia de habilitación urbana, licencia de edificación y conformidad de obra, para proyectos de inversión pública, APP o concesión que se realicen para la prestación de servicios públicos<sup>24</sup>. Sin embargo, las municipalidades no cumplen con esta norma al establecer plazos y requisitos a estos trámites modalidad A, o al realizar observaciones o declarar nulas las licencias o renovaciones, aun cuando tengan incorporados en sus TUPA la modalidad de aprobación automática para servicios públicos, conforme lo estipula la norma.

Para evidenciar el incumplimiento de la normativa, se analizaron los TUPA de una muestra de 14 distritos que están involucrados en diez proyectos del PNIC. Se observa en la Tabla 11 que todas las municipalidades de la muestra contaban con sus TUPA actualizados desde el 2013, por lo que deberían establecer la modalidad A para proyectos de inversión pública, APP o concesión. Si bien 13 de 14 distritos tiene su TUPA con aprobación automática para la solicitud de licencia de edificación, solo seis municipalidades cumplen con ello para la licencia de habilitación urbana y conformidad de obra. Inclusive, en el caso de la licencia de habilitación urbana, existen seis municipalidades que no cuentan con la modalidad de aprobación automática (modalidad A) dentro de su TUPA, mientras que en el caso de conformidad de obra sí cuentan con la modalidad A, pero establecen una evaluación previa con silencio administrativo positivo.



**T11** Tabla 11. Aplicación de la aprobación automática en los procedimientos de Ley 29090.

DISTRITOS DONDE SE UBICAN LOS PROYECTOS*	AÑO DEL TUPA	HABILITACIÓN URBANA	LICENCIA DE EDIFICACIÓN**	CONFORMIDAD DE OBRA	DECLARACIÓN DE FÁBRICA
Carmen de la Legua Reynoso	2013				
Moche	2013				
Castilla	2015				
Puno	2016				
Bellavista	2017				
Huanchaco	2017				
Cajamarca	2017				
San Martín de Porres	2018				
Comas	2018				
Trujillo	2018				
Yarinacocha	2018				
Chepén	2018				
Callao	2019				
Ate	2019				

No aparece Modalidad A en TUPA

Silencio administrativo negativo

Silencio administrativo positivo

Aprobación automática

**Fuente:** Portal de Transparencia del Estado. **Elaboración:** CPC.

(\*) Se analizó una muestra de los distritos donde se ubican los siguientes 10 proyectos: Línea 2; Línea 3 del Metro de Lima; Anillo vial periférico; Ampliación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez; Chavimochic III Etapa; APM Terminal Muelle Norte; Mejoramiento de los aeropuertos de Trujillo y Piura; DPW Terminal Muelle Sur; Mejoramiento y ampliación de agua y saneamiento de Puno, Juliaca y Pucallpa; Rehabilitación y mejoramiento de la carretera Ruta N PE-8, EMP. PE-1N (Ciudad de Dios) y EMP. PE-3N Cajamarca.

(\*\*) En algunos casos no se especifica de manera explícita la modalidad A para proyectos de inversión pública, APP o concesión.

Adicionalmente, en la mayoría de los contratos de APP y de concesión, el concedente se obliga al saneamiento físico legal de aquellos predios que se encuentran dentro del área de concesión. Ello debido a que en casi todos los proyectos, las áreas o terrenos no están saneados de forma correcta o no tienen habilitación urbana (conversión de un terreno rústico a urbano) ni las autorizaciones correspondientes que le permitan al concesionario el derecho de explotación y ejecución de obras para el desarrollo del proyecto. Cuando el concedente incumple dichas obligaciones, el concesionario se ve obligado a gestionar la regularización del saneamiento de terreno y su habilitación urbana, a fin de avanzar con el

proyecto. Por esto, debe recurrir a las municipalidades para tramitar, tanto la licencia de habilitación urbana, como la correspondiente recepción de obra; todo en conjunto retrasa la ejecución del proyecto.

**Licencias de funcionamiento para servicios públicos.** De conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, las instituciones públicas de todos los poderes del Estado y niveles de gobierno, incluyendo a las FFAA y PNP, se encuentran exonerados de la obtención de una licencia de funcionamiento, siempre que sus estableci-

mientos estén destinados al desarrollo de las actividades propias de su función pública. Sin perjuicio de lo anterior, dichas entidades están obligadas a respetar la zonificación vigente y comunicar a la municipalidad el inicio de sus actividades. Sin embargo, están fuera de la exoneración los establecimientos que, a pesar de brindar un servicio público, funcionan bajo el modelo de una asociación público privada (APP) o concesión. Es decir, los establecimientos que brindan servicios públicos en el marco de una concesión o una APP tienen que seguir el procedimiento similar para la obtención de licencias de funcionamiento.

**Cobro de tasas registrales para la inscripción de predios.** Las dificultades en los trámites no solo

provienen de las municipalidades, sino que también existen exigencias por parte de entidades del Poder Ejecutivo que afectan la ejecución de proyectos de infraestructura. Uno de los ejemplos identificados es el cobro de tasas registrales por parte de Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp) a las entidades públicas durante los trámites de liberación y saneamiento de predios. De acuerdo con información del MTC, solo 4 de 13 procedimientos para liberación y saneamiento de predios en Sunarp cuentan con exoneración del pago, aunque este es por un plazo de dos años. Sin embargo, existen procedimientos no exonerados cuyo pago es variable y conlleva a mayores gastos por parte del Estado (0,3 % del valor del predio).

**T12** Tabla 12. Exoneración del cobro de tasas registrales en Sunarp según concepto, 2019.

CONCEPTO Y/O ACTO REGISTRAL	COSTO (% UIT)	EXONERACIÓN
<b>Liberación</b>		
Base Gráfica Registral	1,10	Sí
Certificado de Búsqueda Catastral	1,61	No
Partida Registral*	0,13	Sí
Título Archivado*	0,065	Sí
Cargas y gravámenes (Anotación Preventiva Faja de Derecho Vía)*	0,81	No
Prorroga de anotación preventiva*	0,97	No
Certificado Registral Inmobiliario*	1,61	No
Bloqueo registral**	-	No
Bloqueo registral **	-	No
<b>Saneamiento</b>		
Partida Registral*	0,13	Sí
Certificado de Título Archivado Hoja*	0,13	No
Inscripción de Expropiación (reversión, caducidad)***	0,81	No
Inscripción primera de dominio / Plano Perimétrico***	1,94	No
Independización (por subdivisión, por propiedad horizontal)***	1,94	No

Fuente: MTC, Sunarp. Elaboración: CPC.

(\*) El cobro es por unidad (hoja, certificado o predio, según corresponda).

(\*\*) El pago es variable dependiendo de la liquidación registral.

(\*\*\*) Adicionalmente, cuenta con un cobro variable equivalente al 0,3 % del valor del acto.



#### RECUADRO 4. ANTECEDENTES DE EXONERACIÓN DE TASAS REGISTRALES PARA EL SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL.

En noviembre de 2016, el Ministerio de Economía y Finanzas aprobó el Decreto Supremo 326-2016-EF, mediante el cual se exoneró a los Gobiernos regionales del pago de tasas registrales y cualquier otro derecho de trámite ante la Sunarp. Asimismo, la disposición aprobada extiende la exoneración a las tasas por los servicios de transferencia de información. Todo ello en el marco de la función transferida en el literal n) del artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales, que los faculta a “promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria...”. En el 2013,

la Presidencia del Consejo de Ministros también exoneró en los mismos términos a los Gobiernos regionales mediante el DS 087-2013-PCM.

En julio de 2009, se promulgó la Ley 29390, que exoneró al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) del pago de tasas registrales, municipales, aranceles u otros cobros para la ejecución de la formalización de la propiedad urbana y rural. En este caso, la exoneración tuvo un plazo de dos años y también incluyó los pagos o tasas por servicios de transferencia de información mediante cualquier medio.

## PROPUESTAS

### 1. Marco normativo integral que regula la promoción de la inversión privada mediante APP, considerando la participación de los distintos actores en sus fases.

Para solucionar el problema de la duplicidad de opiniones, se parte de una propuesta general que identifica para cada fase dentro del proceso de APP las entidades que deberían participar generando la información y dando opiniones al respecto (Tabla 13): Como se mostró en los Recuadros 1 y 2, la propuesta debería tratar de manera integral no solo las competencias del concedente y de Proinversión, sino también las de los Organismos reguladores y la CGR, así como las normas reglamentarias de los mismos, para adecuarse al marco del proceso APP.

### 2. Agilizar el proceso de adquisición de predios y liberación de interferencias en obra públicas

- Ampliar, de manera indefinida, la vigencia de los beneficios otorgados al MTC mediante los Decretos Legislativos 1330 y 1366 (para tasaciones e inaplicación de la LCE), e incluir a otros ministerios.

- Exonerar del pago de todos los trámites necesarios para la liberación de interferencias y saneamiento de predios ante Sunarp, tales como los certificados de búsqueda catastral, consultas de partidas registrales, tasas por inscripción o independización de predios, entre otros.

- Crear una base de datos de redes de servicios públicos (agua, gas, telefonía, entre otros), siguiendo las experiencias internacionales como las de EE. UU. y Colombia. Para su implementación es necesario que las municipalidades comuniquen y publiquen todas las autorizaciones realizadas a operadores de servicios públicos (luz, gas, teléfono, etc.), con el fin de que sean incorporadas a la PIDE. La información debe contener los suficientes requisitos para luego ser usada en las evaluaciones de preinversión y del expediente técnico.

El proceso de entrega de información deberá ser progresivo. Esta se puede implementar mediante un cronograma con dos etapas: (i) registrar las conexiones instaladas en los últimos años de operación de las empresas de servicios públicos; y (ii) mediante el registro anual de información de las conexiones pasadas.

### 3. Eliminar y/o exonerar de las licencias, aprobaciones y renovaciones de la Ley 29090, así como de las licencias de funcionamiento para proyectos de servicios públicos y de infraestructura pública

Deben eliminarse las licencias, aprobaciones y renovaciones consideradas en la Ley 29090 (licencias de habilitación urbana, recepción de obra, licencia de edificación, conformidad de obra y declaración de edificación) de la modalidad A para proyectos de inversión pública, de APP o de concesión que se realicen para la prestación de servicios públicos esenciales o para la ejecución de infraestructura pública. Posteriormente, para la inscripción registral de la habilitación o de la edificación, se presentará a la Sunarp los mismos documentos que se exigen en la Ley 29090.

Esta medida resulta viable, en tanto países como Colombia y Chile aplican estas excepciones. Por un lado, la normativa colombiana establece que no amerita la solicitud de licencias cuando se subdivide un predio por ejecución de obras públicas. Por otro lado, en Chile, el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones establece que no requieren de permiso de edificación las obras de infraestructura de transporte, sanitaria y energética que ejecute el Estado.

- Adicionalmente, se debe exonerar y/o eliminar las licencias de funcionamiento para establecimientos que brindan servicios públicos, independientemente

si están administradas por alguna entidad del Estado o si funcionan bajo el modelo de una APP o concesión.

- La exoneración del otorgamiento de la licencia de habilitación urbana no exime al concedente o concesionario de realizar el procedimiento de habilitación urbana, pues dicha licencia únicamente autoriza la ejecución de la obra de habilitación urbana. En ese sentido, se propone que, en los proyectos de inversión pública de APP o de concesión que se realicen para la prestación de servicios públicos esenciales o para la ejecución de infraestructura pública, el contrato de inversión de APP o de concesión, constituyan título habilitante que reemplace a la resolución de habilitación urbana que expide las municipalidades como consecuencia de la recepción de obras de habilitación urbana. Con ello, la sola suscripción del contrato genera el cambio de la naturaleza del predio de rural a urbano, sin necesidad de realizar el trámite ante la municipalidad para obtener la resolución de habilitación urbana.

Bajo este supuesto, la inscripción de la habilitación urbana en Sunarp la hará el concedente con el solo mérito de la presentación del contrato, acompañado de los planos de replanteo de trazado y lotización, y la memoria descriptiva. Una vez inscrita la habilitación urbana, la copia con la anotación de inscripción debe ser remitida por la Sunarp a la municipalidad distrital correspondiente, a fin de que esta la actualice en su catastro.

T13

**Tabla 13.** Exoneración del cobro de tasas registrales en Sunarp según concepto, 2019.

PROCESOS	ESTRUCTURACIÓN
Planificación APP	Sector
Evaluación - Viabilidad social	Proinversión
Estudios - Estructuración- VF Contrato	Proinversión- MEF (Hacienda)-CGR (legalidad y capacidad presupuestal)
Transacción - Adjudicación	Proinversión
Construcción - control	Sector
Supervisión indicadores servicio	Regulador



## CUADRO RESUMEN DE PROPUESTAS

FACTOR INFRAESTRUCTURA							
DETERMINANTE	Nº	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTORES CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Planificación	1	Desarrollar un Plan de infraestructura de largo plazo.	Alta	✓	<p>Considerada en el Plan. Medida de política 1.1. Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC).</p> <p>Plan aprobado en julio de 2019, mediante DS 238-2019-EF.</p> <p>Pendiente: aprobar la institucionalidad para el planeamiento, seguimiento y facilitación de la ejecución del PNIC.</p>	MEF	Decreto supremo
	2	Crear un organismo excepcional encargado de formular y ejecutar un grupo de proyectos integrales contemplados en el Plan (empezar por eje logístico Callao).	Alta		<p>Propuesta considerada en el acta de aprobación del Plan. El CPC brindará el seguimiento a su incorporación en las políticas que se implemente por parte del Estado.</p>	MTC, Mincetur, Gobierno Regional Callao	Ley orgánica
Formulación y ejecución	3	Contratar servicios de consultoría de obras (Project Management Office - PMO) para Ministerios con mayor presupuesto y para Proinversión.	Alta	✓	<p>Considerada en el Plan. Medida de política 1.3 Oficinas de gestión de proyectos (PMO).</p> <p>Lineamientos para contratación de PMO en obras públicas y APP aprobados en setiembre de 2019, mediante DS 288-2019-EF.</p> <p>Bases estándar aprobadas por el OSCE en octubre 2019.</p>	MEF	Decreto supremo
	4	Ampliar la responsabilidad de la empresa que elabora expedientes técnicos hasta la firma del contrato de obra.	Baja		Se decidió no continuar impulsando la propuesta como parte de las recomendaciones recibidas en las mesas de trabajo.	-	-
	5	Transparentar la información: publicar costos liquidados y estudios realizados; desarrollar ranking de empresas que elaboran preinversión y expediente técnicos.	Mediana	✓	<p>Considerada en el Plan. Medida de política 1.2 Plan BIM.</p> <p>Regulación del BIM aprobada en setiembre de 2019, mediante DS 289-2019-EF.</p> <p>Pendiente: aprobar el plan de implementación y hoja de ruta.</p>	MEF	Decreto supremo

FACTOR INFRAESTRUCTURA							
DETERMINANTE	Nº	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTORES CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Formulación ejecución	6	Modificar la Ley de Contrataciones del Estado (LCE).	Alta	✓	<p>Sobre la etapa de consultas al ET: se encuentra en evaluación. Antes de incorporarla, es necesario analizar la ejecución de los proyectos convocados en la Reconstrucción con Cambios.</p> <p>Sobre la eliminación de factores de evaluación: las bases estándar publicadas por la OSCE no incluyen como factores de evaluación al personal especialista y equipamiento.</p>	MEF	Ley e implementación
	7	Establecer condiciones para la realización de APP.	Mediana	✓	<p>Sobre los contratos estandarizados: se encuentra considerada en el Plan, y se espera aprobar de la guía contractual y contrato estándar (diciembre de 2019).</p> <p>Sobre la modificación del mecanismo de evaluación de APP: esta propuesta no se encuentra considerada.</p>	MEF / Proinversión	Ley e implementación
	8	Agilizar los procesos para la adquisición de predios y liberación de interferencias.	Alta		<p>Sobre la notación preventiva catastral, estandarización de expedientes de tasación y desarrollo de una base única catastral: se encuentran considerados en el Plan. Medida de política 1.6. Facilitación de la inversión en infraestructura.</p> <p>Sobre la tasación de predios por ministerios: se encuentra considerado en un proyecto de ley.</p>	MEF, MTC	Ley, Decreto Supremo e implementación



FACTOR INFRAESTRUCTURA							
DETERMINANTE	Nº	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTORES CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Formulación ejecución	9	[Mejora de propuesta]* Simplificar el otorgamiento de permisos y generar predictibilidad en normas emitidas por GR y GL.	Mediana		<p>Sobre la exoneración de licencias de habilitación urbana y edificación: se encuentra considerada en un proyecto de ley del Congreso. Se propone ampliarlo a todos los procedimientos de la Ley 29090 (desde licencia de habilitación urbana, hasta conformidad de obra y declaratoria de edificación).</p> <p>Sobre el extensión del marco de opinión vinculante: Se encuentra impulsando un proyecto de ley para ampliarlo a otros ministerios como el Minedu y el Minsa.</p> <p>Sobre la licencia de funcionamiento: se ha incorporado como propuesta la exoneración de la misma para establecimientos que brinden servicios públicos.</p>	MVCS, Gobiernos Locales	Ley y Decreto Supremo
	10	[Nueva propuesta] Crear un marco normativo integral que regula la promoción de la inversión privada mediante APP, considerando la participación de los distintos actores en sus fases.	Alta		-	MEF, CGR, Organismos Reguladores, Proinversión	Ley
Mantenimiento y protección frente a desastres naturales	11	Ampliar el mantenimiento a través de los planes de conservación vial por niveles de servicios y concesiones.	Baja	✓	<p>Considerada dentro del PNIC, al priorizar los siguientes proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ProRegión, que incluye la conservación por niveles de servicio a 15.000 km de la red vial departamental.</li> <li>- Autopista del Sol, Red Vial n.º 4 y Longitudinal de la Sierra Tramo 2, que son las concesiones con mayor flujo vehicular de la red vial nacional.</li> </ul>	MEF / MTC / Proinversión	Implementación
	12	Desarrollar soluciones integrales y eficiencias en el diseño de vías, y contratar cobertura.	Mediana		No ha sido considerada en el Plan ni en ningún otro espacio	MEF / ARCC	Implementación

Propuesta no considerada o no existe consenso en torno a la misma

Propuesta considerada parcialmente

Propuesta considerada

Propuesta considerada a tiempo o implementada

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

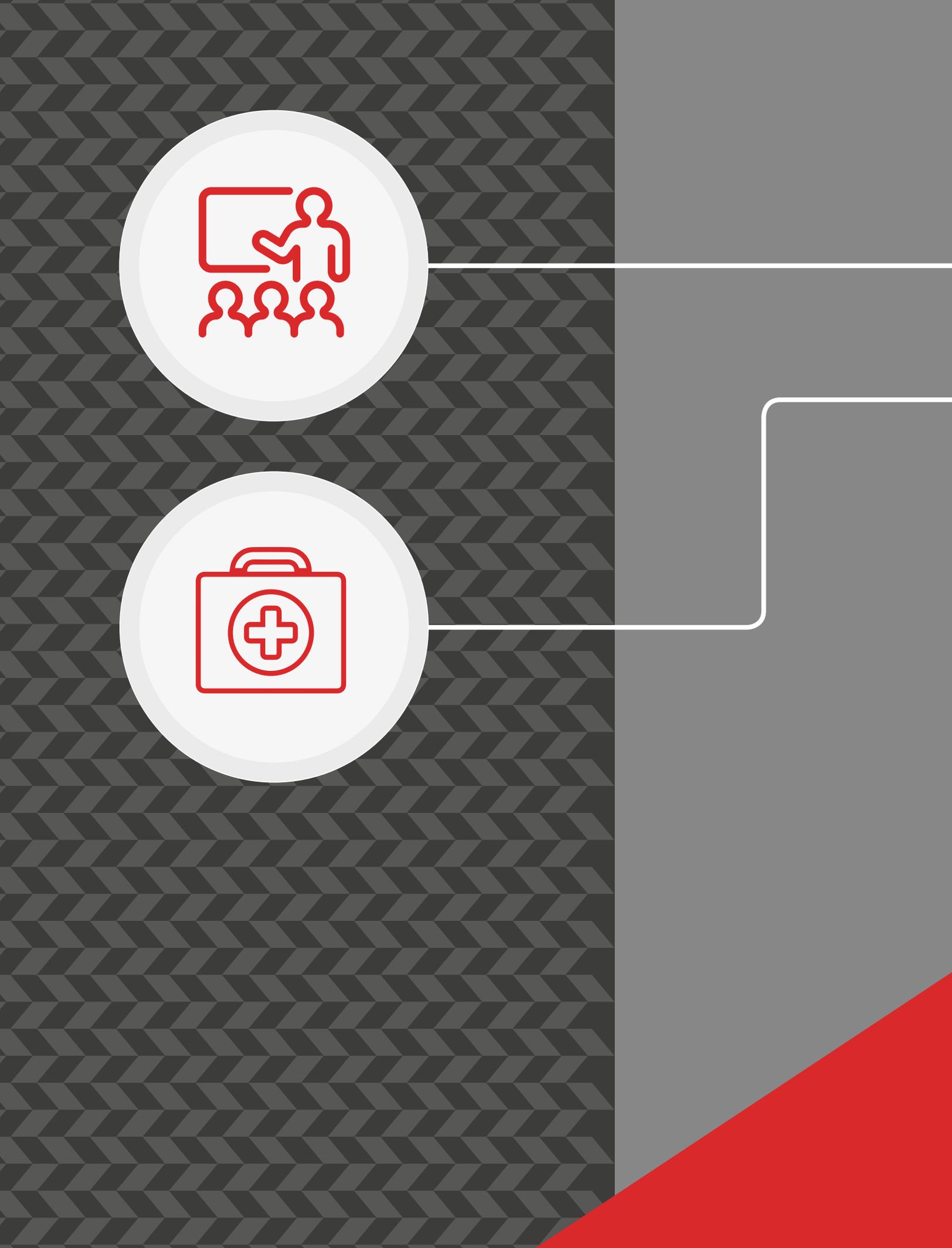
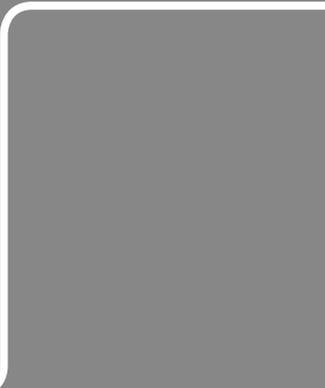
1. APN. (2019). *Estadísticas: Movimiento de carga (TM) a nivel nacional año 2010-2018*. Lima: Autoridad Portuaria Nacional.
2. Consejo Privado de Competitividad. (2019). *Informe de Competitividad 2019*. Lima: Consejo Privado de Competitividad (CPC).
3. Égert, B., Kozluk, T., & Sutherland, D. (2009). *Infrastructure and Growth: Empirical Evidence*. CESifo, William Davidson Institute, OECD Economics Department.
4. Ford, R., & Poret, P. (1991). *Infrastructure and Private-Sector Productivity*. Paris: OECD Publishing.
5. Minem. (2018). *Anuario Estadístico de Electricidad 2017*. Lima: Ministerio de Energía y Minas.
6. Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
7. MTC. (2018). *Anuario Estadístico 2017*. Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
8. OCDE. (2014). *Hacia Infraestructuras Exitosas: Diez retos clave para la gobernanza y opciones de política*.
9. OCDE. (2017). *Brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile: Análisis de Gobernanza de Infraestructura*. Paris: OCDE Publishing.
10. Ositran. (2018). *Avance Físico de Carreteras al mes de Junio 2019*.
11. Provias Nacional. (2018). *Memoria Anual 2017*. Lima: Provias Nacional.
12. Provias Nacional. (2019). *Memoria Anual 2018*. Lima: Provias Nacional.
13. Sutherland, D., Araujo, S., Égert, B., & Kozluk, T. (2009). *Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies*. OECD Economics Department Working Paper No 686.

## NOTAS

1. De acuerdo con las estadísticas publicadas por la Oficina de Estadística del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
2. De acuerdo con las estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
3. Que corresponden a proyectos que le interesa al Estado desarrollar con los privados vía APP.
4. Para el Gobierno nacional, se analizaron seis proyectos adjudicados por las tres unidades ejecutoras del Poder Ejecutivo con mayor presupuesto para inversión pública en el 2018, de los cuales cinco proyectos pertenecen al MTC. Para el Gobierno regional, se analizaron todos los proyectos adjudicados por la sede central del Gobierno regional cuyo valor referencial supere los USD 12,5 millones. Para los Gobiernos locales, se analizaron todos los proyectos adjudicados por la municipalidad provincial y distrital con mayor presupuesto para inversión pública, cuyos valores referenciales superan los USD 12,5 millones.
5. Dos propuestas han sido incluidas de manera parcial dentro del Plan.
6. Se decidió no continuar impulsando la propuesta 4 referida a ampliar la responsabilidad del consultor de expediente técnico, como consecuencia de las recomendaciones recibidas en las mesas de trabajo.
7. No fueron incluidos cinco proyectos con una inversión referencial de USD 1.729 millones: (i) el Proyecto Especial de Irrigación del Alto Piura, (ii) la Panamericana sur (tramo desvío Quilca - La Concordia); (iii) el Terminal Portuario San Juan de Marcona; (iv) la Autopista del Sur: Ica - Desvío Quilca; y (v) el Sistema de afianzamiento hídrico en el Valle de Ica.
8. La propuesta se encuentra considerada en el Plan como parte de la medida de política (MP) 1.1 Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, del Objetivo de Política (OP) 1.



9. La propuesta se encuentra incorporada en el Plan en la MP 1.3 Oficinas de gestión de proyectos (PMO), del Objetivo de Política (OP) 1.
10. La propuesta se encuentra incorporada en el Plan en la MP 1.2 Plan BIM, del Objetivo de Política (OP) 1.
11. La sub-propuesta de contratos estandarizados para APP está dentro del Plan, en la MP 1.4. Contratos estándar para APP.
12. Los lineamientos para el diseño de contratos de APP fueron aprobados en mayo de 2019, mediante Resolución Directoral 001-2019-EF/68.01.
13. Esta propuesta forma parte de la MP 1.6 Facilitación de la inversión en infraestructura.
14. Actualmente, el proyecto de Ley se encuentra en discusión en el grupo de trabajo de competitividad y productividad de la Comisión de Economía del Congreso.
15. El proyecto de ley propone la excepción de la solicitud de las licencias de edificación y habilitación urbana para proyectos de inversión pública, APP o concesión privada que se realicen para la prestación de servicios públicos esenciales o ejecución de infraestructura pública. Actualmente, se encuentra en proceso de firma en la Comisión de Economía del Congreso de la República.
16. Hasta la vigencia del SNIP, la Directiva 001-2014-EF/63.01 establecía los procedimientos para la formulación de APP cofinanciadas. Era una directiva de procesos, mas no de contenidos, diferenciado de evaluación para el caso de APP (enfocado en niveles de servicio). Con el nuevo Sistema de Inversión Pública, dicha directiva ha sido derogada y actualmente la única directiva para formular APP es la Directiva General aplicable a cualquier tipo de proyecto, Directiva 001-2019-EF/63.01.
17. Planificación, formulación, estructuración, transacción y ejecución contractual.
18. De acuerdo con el inciso l del artículo 22 de la Ley 27785
19. Sin perjuicio del control posterior que la CGR puede ejecutar en futuras etapas del proyecto.
20. El Reglamento de las APP, Decreto Supremo 240-2018-EF, en sus artículos 55.6 y 138.9, recoge también dicha propuesta.
21. Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29622, Ley que modifica la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
22. Directiva 012-2016-CG/GPROD
23. De acuerdo con las Memorias Anuales de Provías Nacional 2017 y 2018.
24. De acuerdo con el inciso 1 del artículo 10 de la Ley 29090, que establece la modalidad de aprobación automática con firma de profesionales (Modalidad A).



**CAPITAL HUMANO  
Y COMPETENCIAS**

**SALUD**

CONSEJO PRIVADO  
DE COMPETITIVIDAD PERÚ

# Capital humano



# Capital Humano y Competencias

Perfil del Perú en materia de capital humano y competencias	155
.....	
Estado de las propuestas del <i>Informe de Competitividad 2019</i>	104
.....	
Propuestas nuevas o actualización de propuestas previas	168
.....	
Cuadro resumen de propuestas	183
.....	
Referencias bibliográficas	185
.....	
Notas	186
.....	



## PERFIL DEL PERÚ EN MATERIA DE CAPITAL HUMANO Y COMPETENCIAS

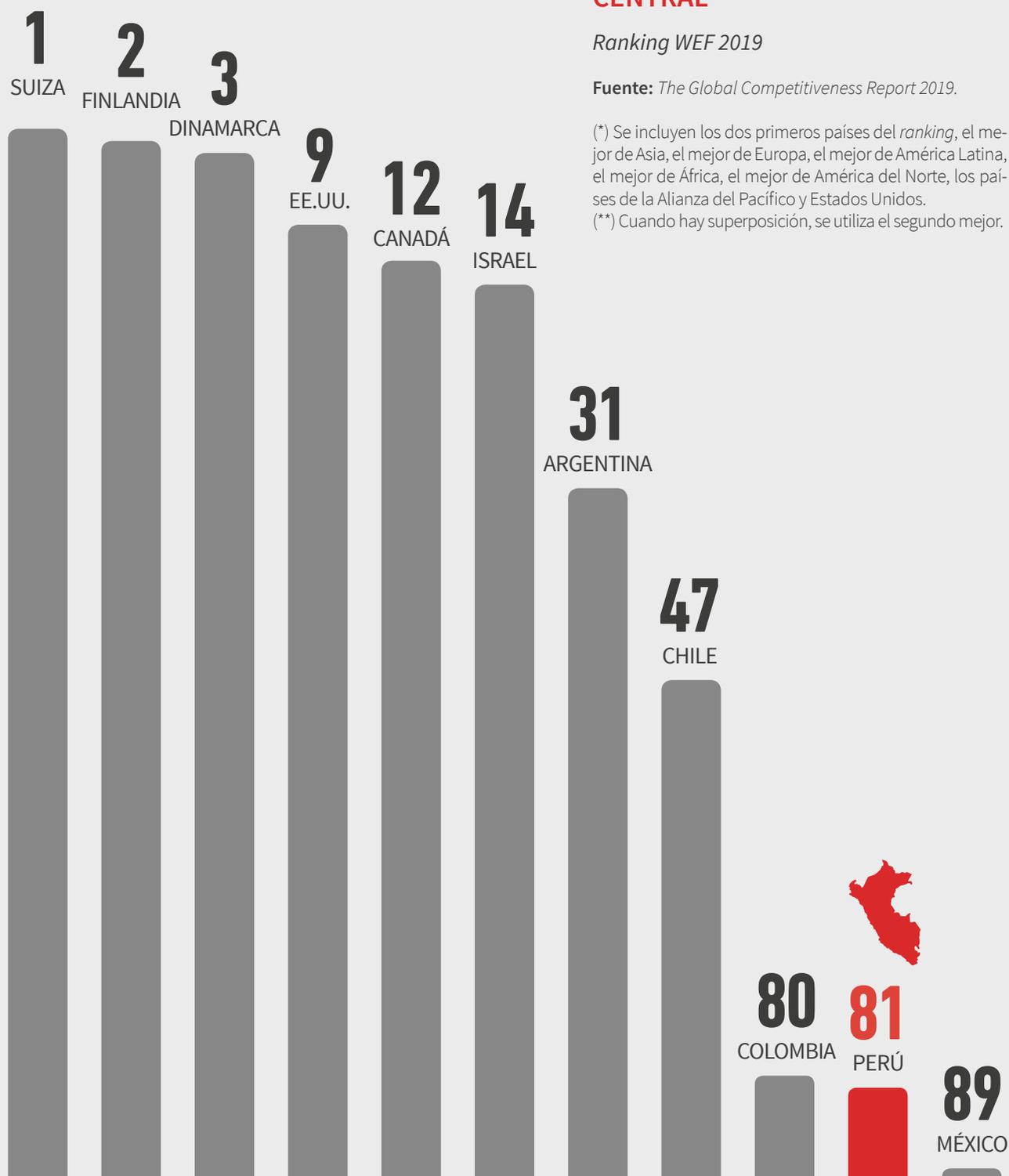
### RANKING DEL INDICADOR CENTRAL

Ranking WEF 2019

Fuente: *The Global Competitiveness Report 2019.*

(\*) Se incluyen los dos primeros países del ranking, el mejor de Asia, el mejor de Europa, el mejor de América Latina, el mejor de África, el mejor de América del Norte, los países de la Alianza del Pacífico y Estados Unidos.

(\*\*) Cuando hay superposición, se utiliza el segundo mejor.



## DIAGNÓSTICO DEL PERÚ EN MATERIA DE CAPITAL HUMANO Y COMPETENCIAS

### CUADRO RESUMEN

DETERMINANTE	INDICADOR	VALOR PERÚ	RANKING DE AMÉRICA LATINA	RANKING MUNDIAL	MEJOR PAÍS AMÉRICA LATINA	FUENTE
Acumulación de capital humano y competencias para el trabajo	Porcentaje de la PEA ocupada que no ha culminado la educación básica	38,9 %	ND	ND	ND	INEI, 2018
	Tasa bruta de matrícula en educación superior <sup>1</sup>	70,7 %	4 de 14	35 de 162	Granada: 100,2 %	Unesco Institute for Statistics, 2017
	Habilidades de los graduados universitarios de acuerdo a las necesidades de las empresas (1 = nada en absoluto, 7 = en gran medida)	4,0	16 de 22	102 de 141	Costa Rica: 5,3 %	WEF, 2019
	Grado de facilidad de las empresas para encontrar trabajadores calificados (1 = nada en absoluto, 7 = en gran medida)	3,6	16 de 22	114 de 141	Chile: 4,9 %	WEF, 2019
Acceso a financiamiento	Presupuesto público en becas y créditos como porcentaje del presupuesto total en educación <sup>2</sup>	2,2 %	ND	ND	ND	SIAF - MEF, 2018

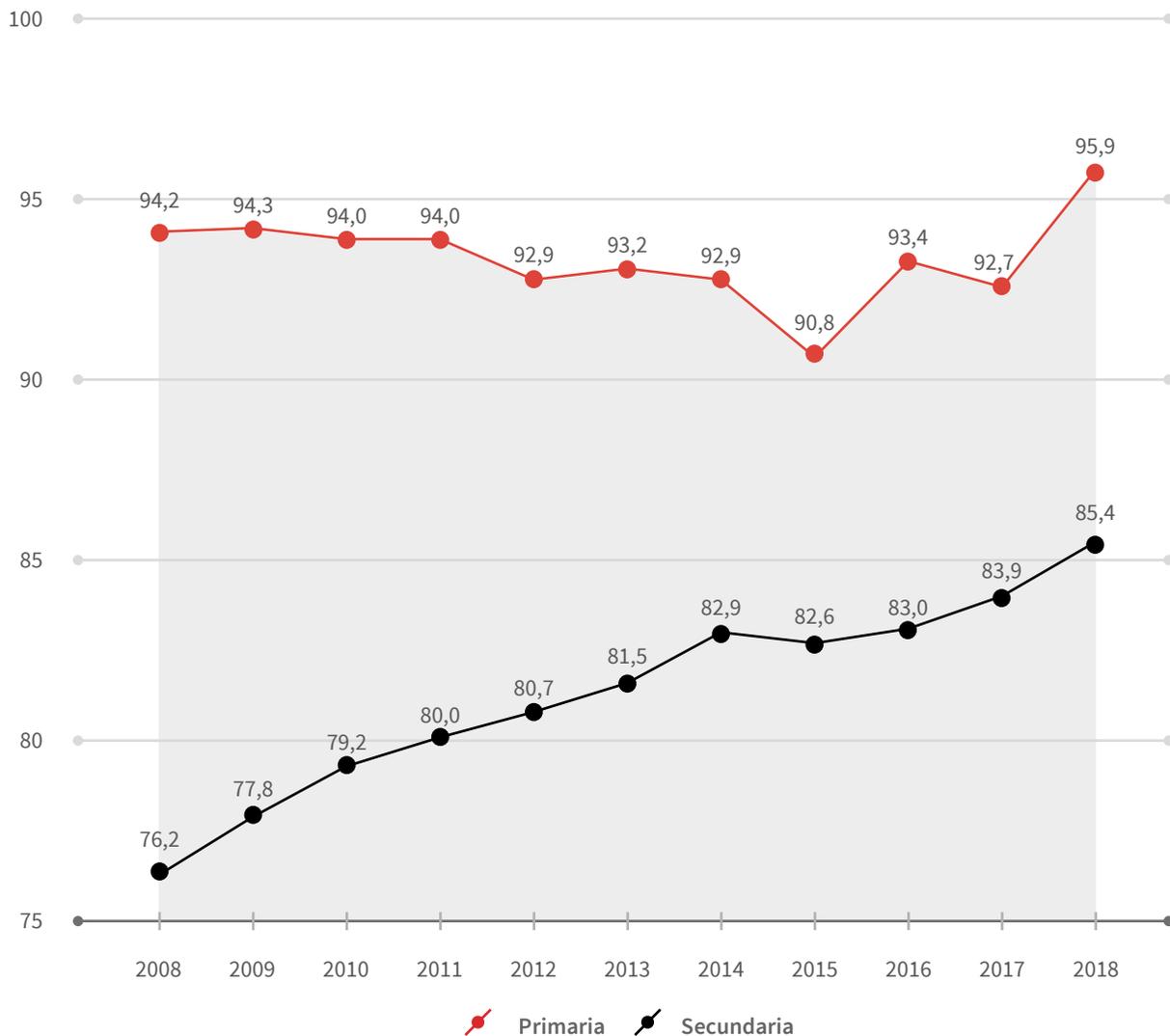


## ➤ SITUACIÓN ACTUAL DEL PERÚ EN MATERIA DE CAPITAL HUMANO Y COMPETENCIAS

En los últimos años, el Perú ha registrado mejoras en materia de capital humano y competencias. Se le ha dado mayor importancia al sector educación, el cual registró un aumento en su presupuesto de 120,0 % en el período 2009 - 2019 (de S/ 14.570 millones a S/ 32.057 millones)<sup>3</sup>. En el 2019, el 85,0 % del presupuesto está destinado a la provisión del servicio de educación básica y superior, lo cual refleja el interés del Estado por impulsar los servicios educativos en el país.

La cobertura incrementó notablemente. Las tasas de asistencia neta en educación primaria se incrementaron de 94,2 % a 95,9 % entre 2008 y 2018; y en secundaria de 76,2 % a 85,4 % en el mismo periodo (ver Gráfico 1). Al mismo tiempo, las tasa de deserción escolar acumulada en educación básica se redujo de 17,9 % en 2010 a 9,3 % en 2018<sup>4</sup>; el porcentaje de alumnos con atraso escolar<sup>5</sup> en primaria se redujo de 14,1 % a 4,4 %; y en secundaria, de 16,1 % a 7,5 %, durante el mismo periodo.

**G1** Gráfico 1. Tasas de asistencia neta escolar en educación primaria y secundaria (% de jóvenes de 6 a 11 años y de 12 a 16 años, respectivamente).

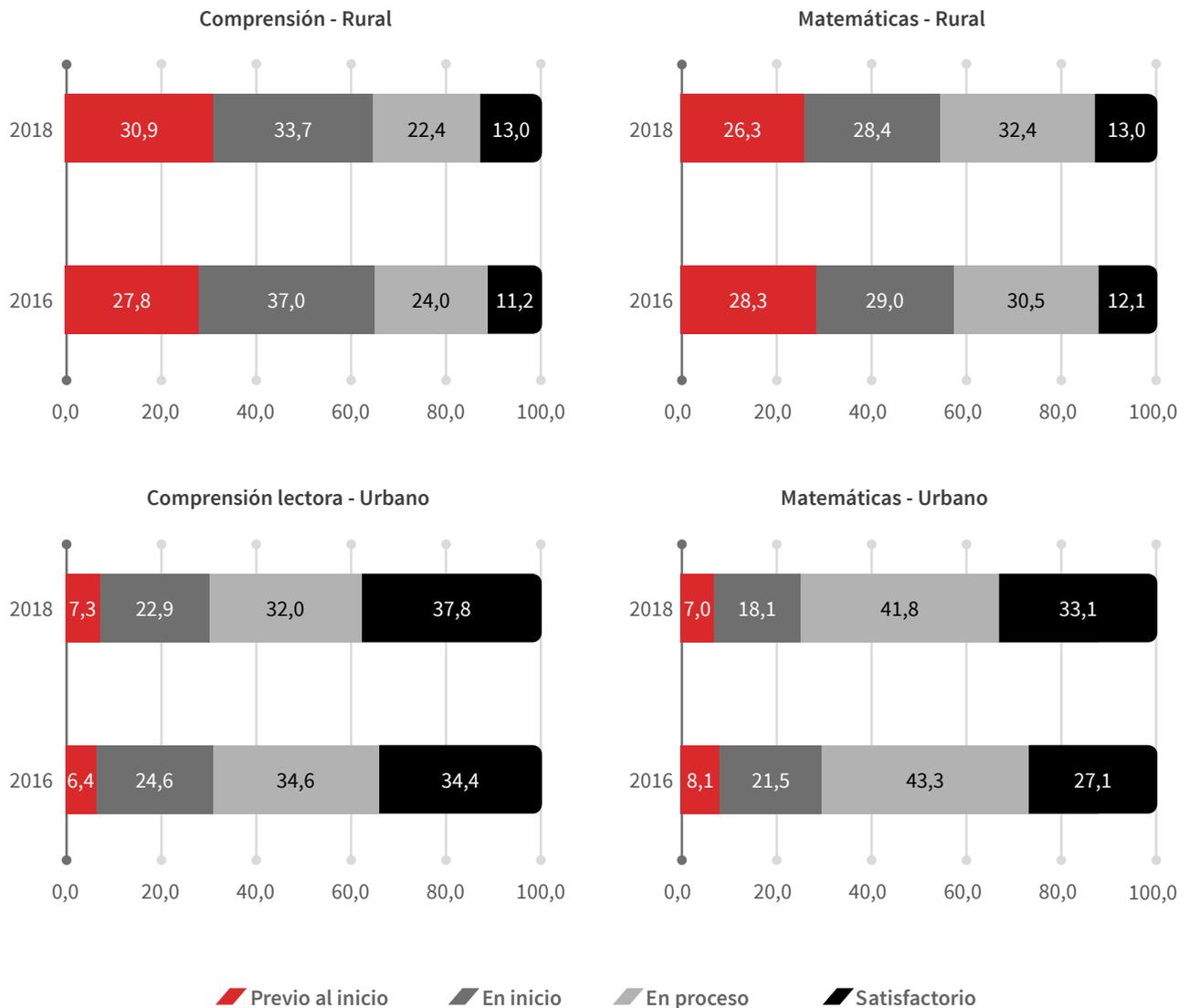


Fuente: ESCALE, 2008-2018. Elaboración: CPC.

En términos del aprendizaje, se registra una mejora en los resultados de la prueba Pisa (2015) de la OCDE y un desempeño mixto en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE, 2018) a nivel de primaria. Así, para la prueba Pisa en las áreas de matemáticas y comprensión lectora, el Perú escaló cuatro y tres posiciones en el *ranking*, respectivamente, escapando del último lugar en América Latina. En cuanto a la ECE, los alumnos de cuarto de primaria (rural) no registran mejoras con respecto a comprensión lectora. Los resultados indican una mayor proporción de alumnos

(de 27,8 % a 30,9 %) con rendimiento previo al inicio entre 2016 y 2018. No obstante, en matemáticas se observa un incremento en el número de alumnos con resultado satisfactorio (pasó de 12,1 % a 13,0 %) y una reducción en la cantidad de alumnos con resultado previo al inicio (pasó de 28,3 % a 26,3 %). Por otro lado, en primaria-urbana la proporción de estudiantes con resultados satisfactorios, tanto en matemática (de 34,4 % a 37,8 %), como en comprensión lectora (27,1 % a 33,1 %) es significativamente mayor (ver Gráfico 2) (Ministerio de Educación, 2018).

**G2** Gráfico 2. Resultados de la prueba ECE 2016-2018, cuarto de primaria (% de alumnos).

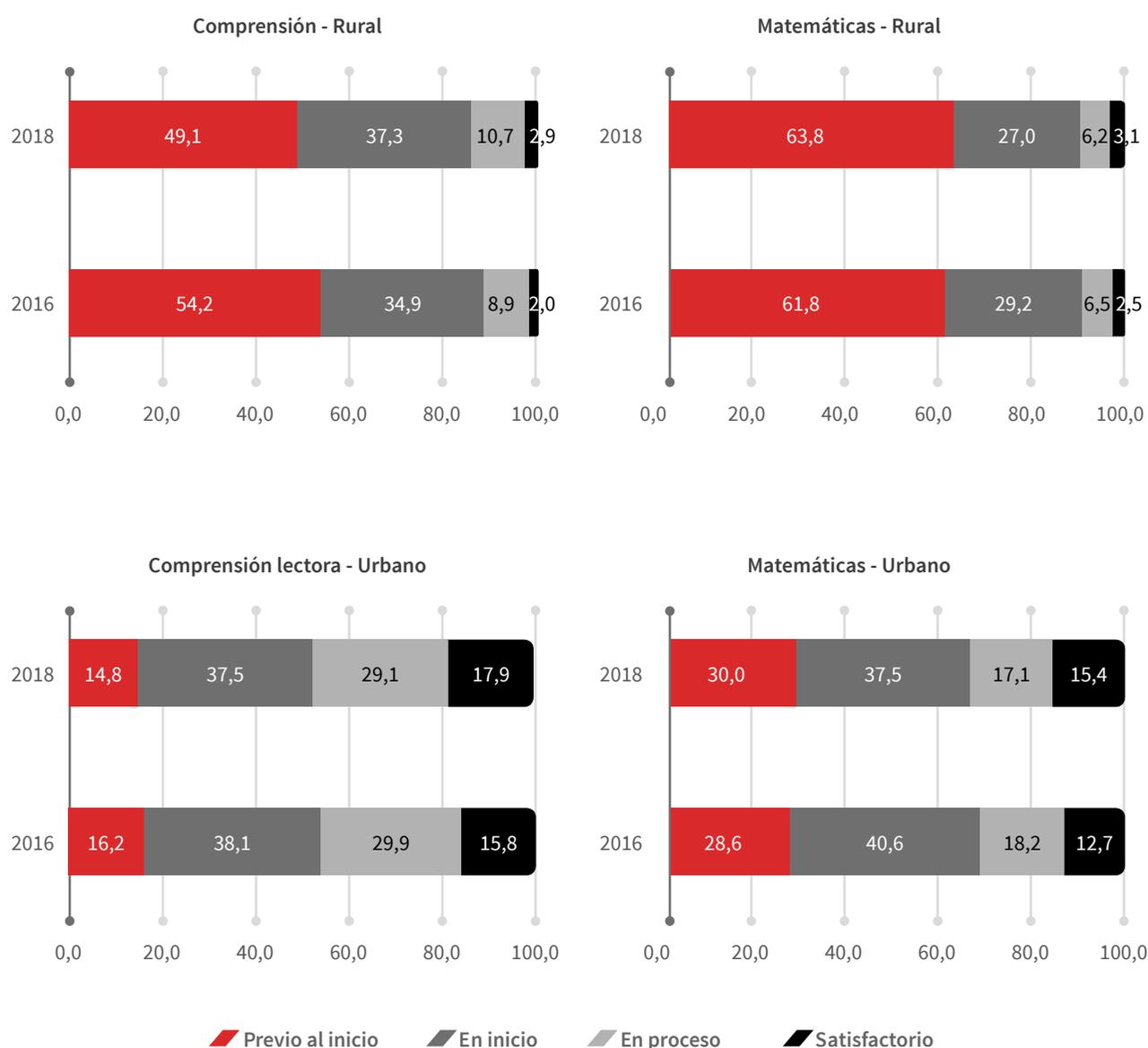




Para el caso de secundaria, los resultados de la ECE en los años 2016 y 2018 indican una leve mejora en comprensión lectora, tanto en zonas rurales, como en urbanas. No obstante, persiste un porcentaje elevado de estudiantes con resultado previo al inicio en zonas rurales (49,1 % en 2018). En cuanto a matemáticas, los resultados en el ámbito rural indican una mayor proporción de estudiantes (de 61,8 % a 63,8 %) con

nivel previo al inicio, a pesar de un leve incremento de la proporción con resultados satisfactorios (de 2,5 % a 3,1 %). En el ámbito urbano, la proporción de estudiantes con resultados satisfactorios se incrementó en 2,7 puntos porcentuales (de 12,7 % a 15,4 %), pero aún se mantiene un alto porcentaje de estudiantes con resultado previo al inicio (pasó de 28,6 % a 30,0 % entre 2016 y 2018) (ver Gráfico 3).

**G3** Gráfico 3. Resultados de la prueba ECE 2016-2018, segundo de secundaria (% de alumnos).

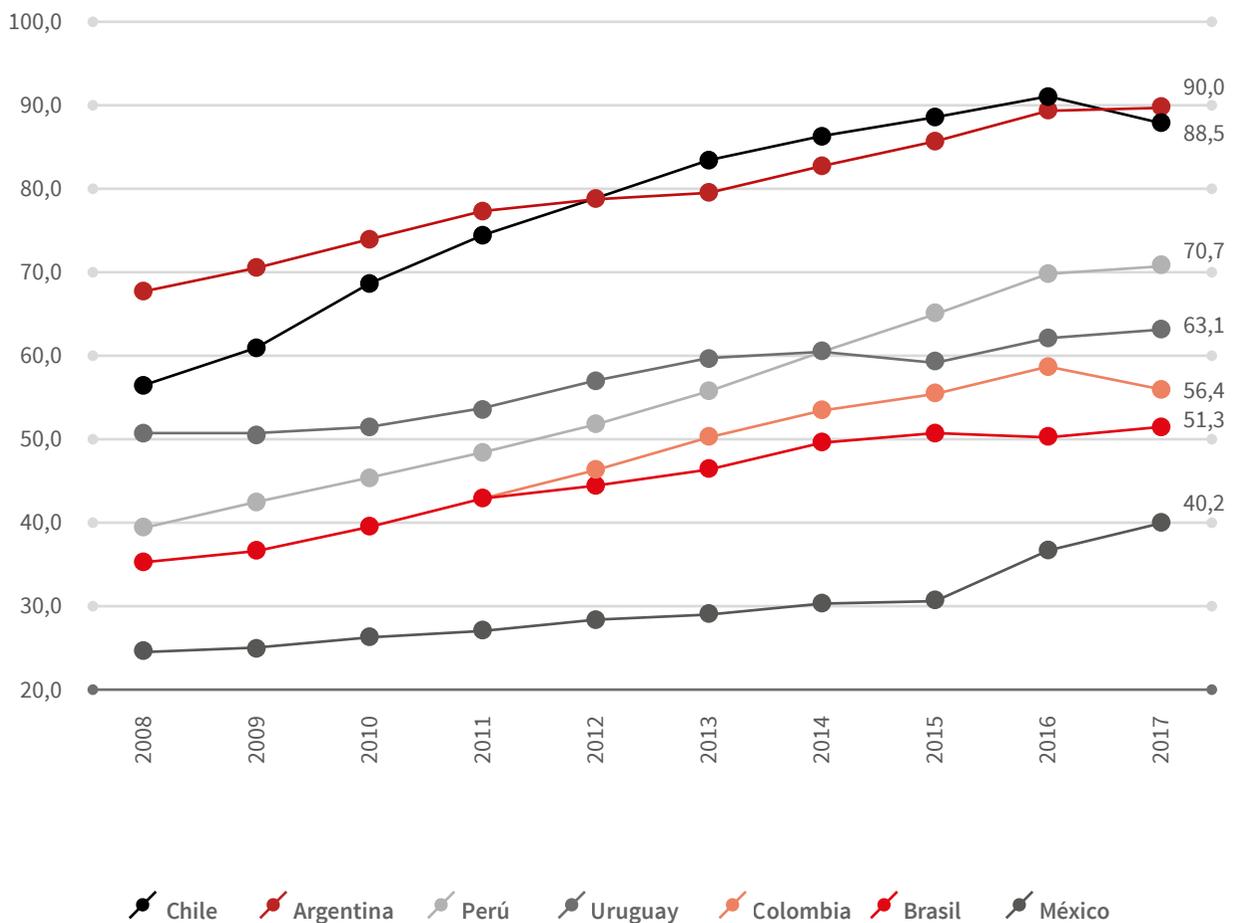


Estos resultados sugieren que todavía existe un gran espacio por trabajar en cuanto a la calidad y a los niveles de aprendizaje. Si bien la educación básica no es materia de análisis por el CPC, —siendo fundamental para asegurar la acumulación continua de capital humano de los peruanos—, es importante que el Ministerio de Educación (Minedu) siga impulsando políticas para mejorar la calidad de la misma.

Con relación a la educación superior, la tasa de matrícula bruta incrementó en el tiempo (de 39,5 % en 2008 a 70,7 % en 2017) (Unesco, 2019), pero todavía sigue

siendo menor a la de otros países de la región (ver Gráfico 4)<sup>6</sup>. Asimismo, pese a que en los últimos diez años (2008-2018) la proporción de profesionales dentro de la población económicamente activa (PEA) ocupada aumentó de 18,1 % a 21,3 %, el 42,7 % de las personas insertadas al mercado laboral contaban tan solo con secundaria completa o incompleta. Esto implica que, de un total de 16,8 millones de personas que pertenecen a la PEA ocupada, 7,2 millones tiene educación secundaria completa o menos (ver Gráfico 5).

**G4** Gráfico 4. Tasa bruta de matrícula en educación superior, según países de la región (% de jóvenes de 18 a 22 años).

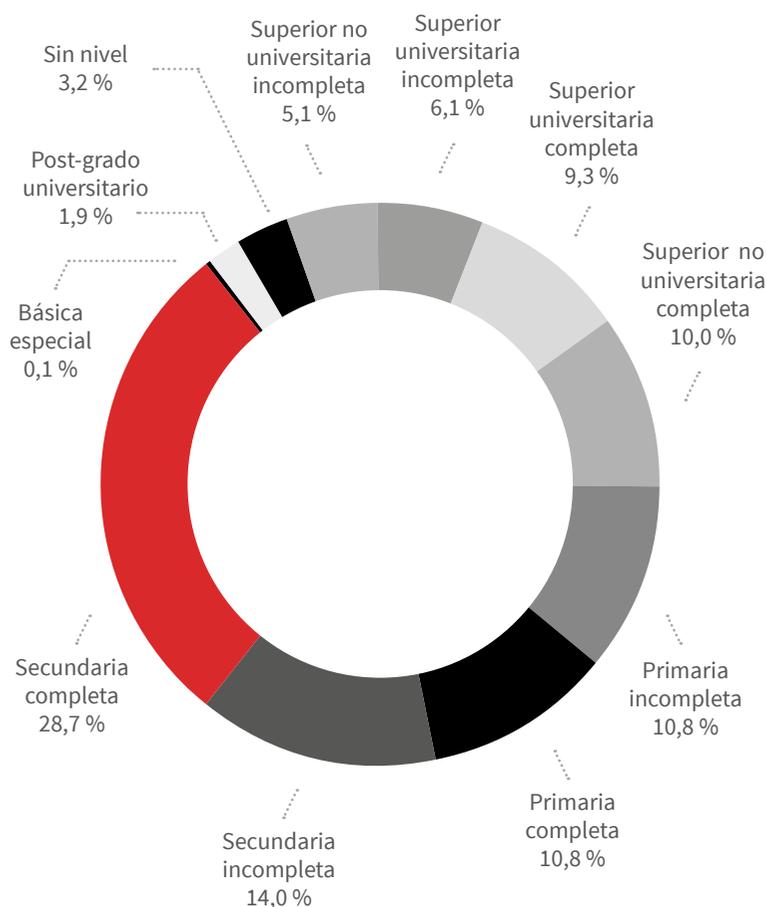


**Fuente:** Unesco Institute for Statistics, 2008-2017. **Elaboración:** CPC.

Se han interpolado los datos faltantes en la base de datos para los siguientes países: Perú (2007-2015), Uruguay (2009, 2011-2012) y Brasil (2010). Nota: los resultados del INEI y los de la Unesco varían debido a la metodología implementada por cada entidad para estimar el indicador. El INEI considera a la población de 17 a 24 que está matriculada en instituciones de educación superior, respecto al total de la población que se encuentra dentro del rango de edad. La Unesco estima a la cantidad de personas matriculadas en estas instituciones, respecto al total de la población de 17 a 21 años.



**G5** Gráfico 5. PEA ocupada según nivel educativo (2018).



**Fuente:** Enaho, 2018. **Elaboración:** CPC.

En cuanto a la calidad y pertinencia de la educación superior, existe una gran dispersión. A partir de los noventa, se masificó la presencia de instituciones de educación superior. Sin embargo, es recién hasta el 2014 que se contó con una regulación para el mejoramiento continuo de la calidad de la educación universitaria (Ley 30220, Ley Universitaria) y hasta 2016 para el caso de institutos (Ley 30512, Ley de Institutos).

La Encuesta Nacional de Habilidades para el Trabajo (Enhat) a 2018 muestra que, el 46,5 % de las empresas que ofrecen vacantes, enfrentan dificultades para cubrirla. Además, el 76,0 % de las vacantes difíciles de llenar se explica por la falta de habilidades de los candidatos, especialmente las de trabajo en equipo,

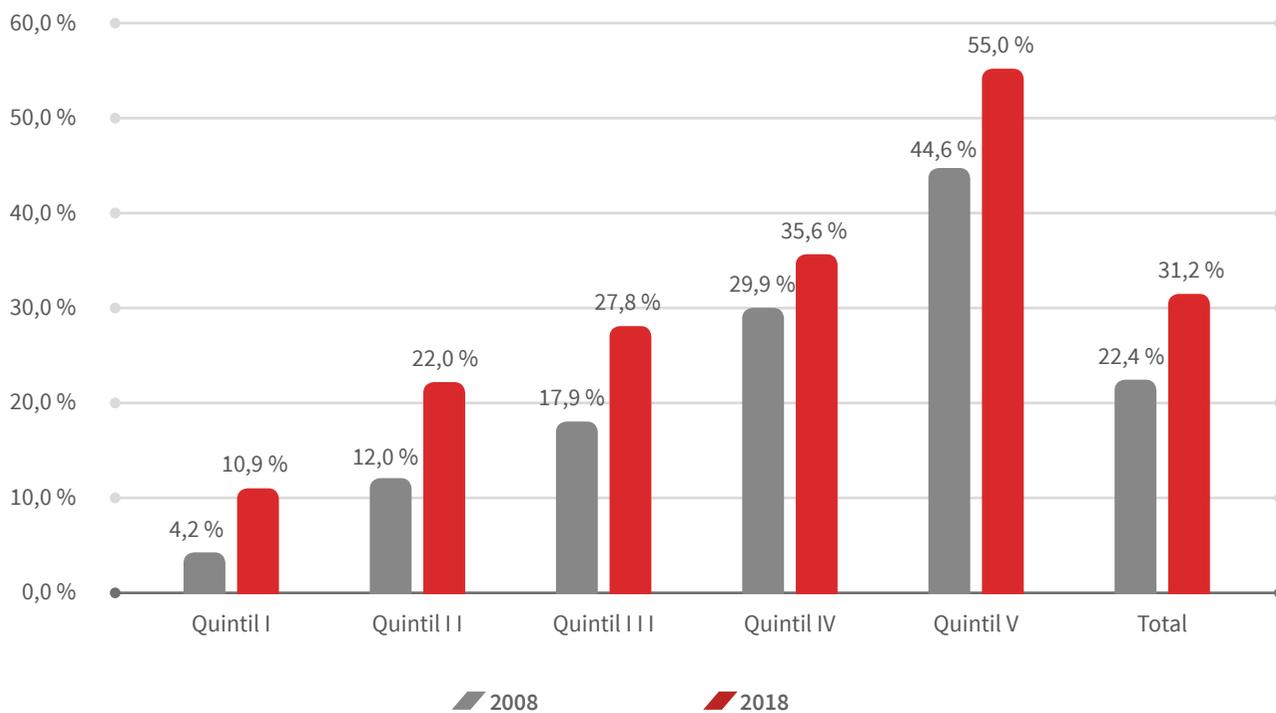
responsabilidad y liderazgo (Novella, Alvarado, Rosas, & González-Velosa, 2019)

Asimismo, Yamada *et al.* (2017) realizan una estimación de los retornos para combinaciones de carreras e instituciones de educación superior. Los autores sugieren que el 94,0 % de las carreras universitarias y el 60,0 % de las carreras técnicas registraron retornos positivos. No obstante, al hacer un ajuste con data de ingresos no reportados debido a la alta informalidad laboral, encuentran que solo el 62,0 % de combinaciones carrera-universidad tienen retornos positivos y que para las combinaciones carrera-instituto el número se desploma de 60,0 % a 4,0 %. En este contexto, debe destacarse el esfuerzo para asegurar las

condiciones básicas de calidad que tanto la Sunedu como el Minedu están realizando desde 2014 y 2018, respectivamente. A agosto del 2019, la Sunedu otorgó la licencia institucional a 78 universidades (54,0 %), denegó la licencia a 12 (8,0 %) y 55 (38,0 %) están en proceso<sup>7</sup>. En cuanto a los institutos, con data disponible a setiembre del 2019, el Minedu otorgó la licencia a 56 institutos privados de los 1040 institutos (504 públicos y 536 privados)<sup>8</sup>.

A pesar del incremento de la oferta y matrícula en educación superior, todavía persisten brechas importantes en el acceso. Estas afectan de manera importante a los jóvenes de menos ingresos: en 2018, 11 de cada 100 jóvenes de 17 a 24 años que pertenecen al 20,0 % más pobre, estuvieron matriculados en instituciones de educación superior universitaria o técnica, mientras que 55 de cada 100 jóvenes del 20 % más rico estuvieron matriculados en dichas instituciones (ver Gráfico 6).

**G6** Gráfico 6. Tasa de matrícula de educación superior de la población de 17 a 24 años, según quintiles de ingreso.



**Fuente:** Enaho, 2008 y 2018.

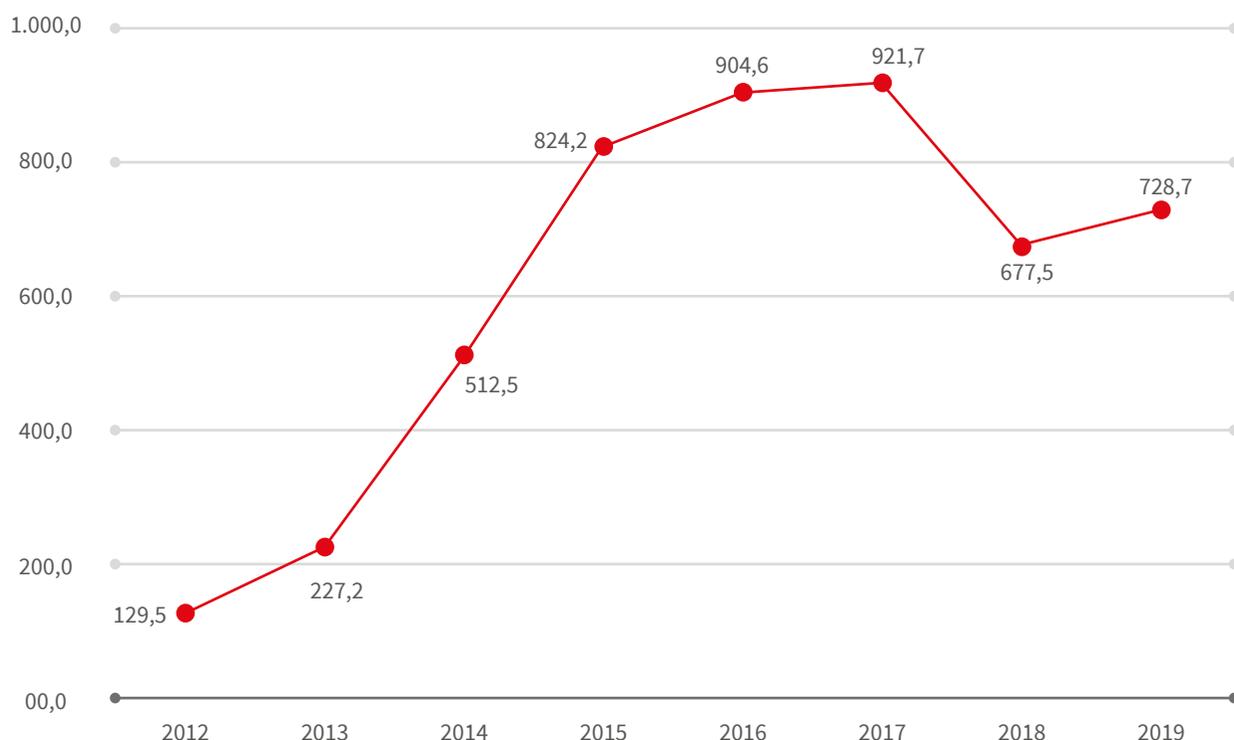
Nota: los resultados del INEI y los de la Unesco varían debido a la metodología implementada por cada entidad para estimar el indicador. El INEI considera a la población de 17 a 24 que está matriculada en IES, respecto al total de la población que se encuentra dentro del rango de edad. La Unesco estima a la cantidad de personas matriculadas en IES, respecto al total de la población de 17 a 21 años.

Ante esto, el Estado ha venido apostando por la provisión de becas con la finalidad de promover el acceso, permanencia y culminación de la educación superior. En línea con lo anterior, el presupuesto del Programa Nacional

de Becas y Crédito Educativo (Pronabec) incrementó en 462,7 % desde su creación (2012). Sin embargo, desde 2017, hubo una reducción en el presupuesto de la entidad (ver Gráfico 7).



**G7** Gráfico 7. Presupuesto de Pronabec (S/ millones).



Fuente: SIAF - MEF, 2012-2019. Elaboración: CPC.

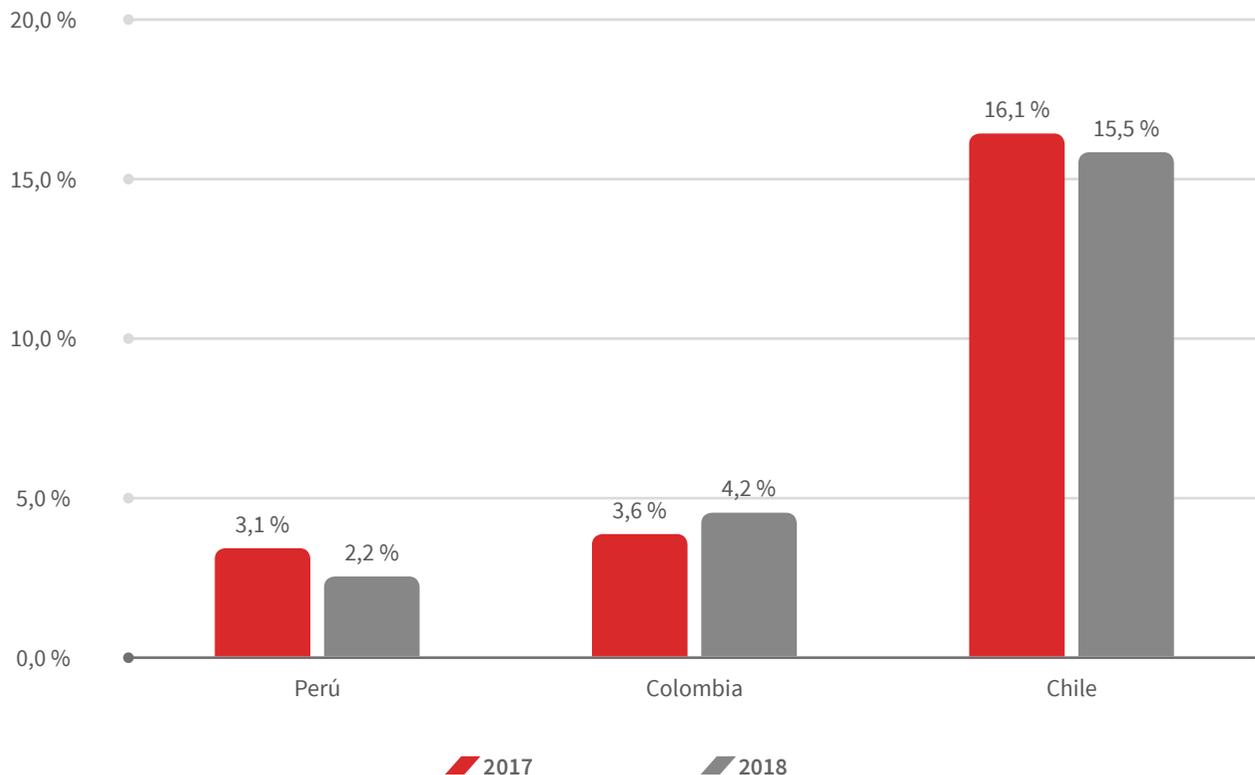
Nota: Monto PIM, incluye presupuesto asignado para gastos administrativos.

Beca 18 es el principal programa de Pronabec. En 2019, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del programa representó el 41,4 % del presupuesto total de la entidad (73,1 % en promedio en el periodo 2012-2018). La población objetivo se conforma por egresados de la educación secundaria con alto rendimiento y en situación de pobreza o pobreza extrema. Asimismo, se incluye a las poblaciones vulnerables o en situaciones especiales. En 2019, se adjudicaron 3,2 mil becas, sumando un total de 65,8 mil en el periodo 2012-2019. Con respecto al crédito educativo, si bien su presupuesto incrementó en 46,0 % entre 2012 y 2019, este aún es bastante reducido (S/ 12,1 millones en 2019) como proporción del presupuesto de Pronabec, del sector educación y del total presupuestado para educación a nivel nacional (1,7 %, 0,1 % y 0,04 %, respectivamente).

Si bien el Estado ha impulsado el acceso a la educación superior a través de becas y créditos en los últimos años, esto todavía resulta insuficiente si se observa que existe una brecha importante con relación a otros países de la Alianza del Pacífico (ver Gráfico 8). A 2018, el presupuesto en becas y créditos en el Perú llegó a alrededor

de 2,2 % del presupuesto total en educación, mientras que en Colombia y Chile alcanzó 4,2 % y 15,5 %, respectivamente. En el caso del segundo, el presupuesto correspondiente al Crédito con Aval del Estado representa el 29,9 % del total para becas y créditos.

**Si bien el Estado ha impulsado el acceso a la educación superior a través de becas y créditos en los últimos años, esto todavía resulta insuficiente si se observa que existe una brecha importante con relación a otros países de la Alianza del Pacífico.**

**G8** Gráfico 8. Presupuesto público para becas y créditos educativos (% del presupuesto público total en educación).

Fuente: SIAF - MEF, MEN, DIPRES, 2017-2018. Elaboración: CPC.

## ESTADO DE LAS PROPUESTAS DEL INFORME DE COMPETITIVIDAD 2019

Respecto a las propuestas correspondientes al factor Capital Humano y Competencias, siete de las nueve propuestas planteadas en el *Informe de Competitividad 2019* se consideraron en diversos espacios del sector público (e.g. *Plan Nacional de Competitividad y Productividad* —en adelante, el Plan—; un acta de sesión del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización; entre otros). **Se debe recalcar que, el hecho de que estén consideradas, no implica que todas estén implementadas y que no se necesite un esfuerzo continuo para asegurar su ejecución.** Por otro lado, dos propuestas no han sido consideradas a la fecha.

## PROPUESTAS CONSIDERADAS

A continuación, se presenta el resumen de las propuestas consideradas:

- **Impulsar educación técnica en los últimos años de secundaria<sup>9</sup>:** esta propuesta consiste en implementar y potenciar la secundaria técnica en instituciones educativas, de manera que durante los últimos años de secundaria, los estudiantes adquieran habilidades pertinentes para el sector productivo en función de las ventajas comparativas de su región (enfoque territorial). Asimismo, existen herramientas para incentivar a los estudiantes como la beca Mi Vocación Técnica para que estos lleven cursos en institutos privados. Según el cro-



nograma de implementación del Plan, se proyecta: (i) rediseñar la beca Mi Vocación Técnica durante el primer semestre de 2020; (ii) diseñar el modelo de educación secundaria con formación técnica y su piloto para instituciones educativas con Cetpro<sup>10</sup> y/o institutos de educación superior tecnológica (IEST)<sup>11</sup> focalizados; y (iii) al 2023, validar o reformular el piloto en función de los resultados obtenidos. Posteriormente, se emitirá una resolución ministerial para definir el modelo y su implementación (hasta 2025). Finalmente, al 2030 se espera articular los programas de formación y capacitación laboral con los Cetpro e institutos para garantizar la certificación de competencias en función al Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).

- **Promover la educación básica alternativa (EBA)<sup>12</sup>:** esta propuesta busca promover programas de EBA para que las personas insertadas al mercado laboral, sin haber concluido educación básica, puedan concluirla y seguir transitando hacia la educación superior. Un instrumento para impulsarla es la beca Doble Oportunidad, la cual se enfoca en: (i) formación técnico-productiva; y (ii) la conclusión de la educación básica apoyándose en la educación a distancia. El Plan plantea promover el desarrollo de la EBA con componente de capacitación técnica en aquellos Cetpro y/o IEST priorizados para la propuesta de secundaria técnica; esto debe ejecutarse de manera focalizada y en alianza con el sector productivo. Asimismo, se proyecta rediseñar la beca Doble Oportunidad durante el primer semestre de 2020.

- **Fortalecer el proceso de acreditación de las instituciones de educación superior<sup>13</sup>:** la propuesta consiste en continuar con el licenciamiento, el cual establece las condiciones básicas de calidad que una institución de educación superior tiene que cumplir para proveer el servicio, e impulsar la acreditación de los programas de universidades e institutos para promover un mayor nivel de calidad educativa. En la actualidad, el licenciamiento lo realiza la Sunedu y el Minedu. La acreditación está a cargo del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace), el cual se declaró en proceso de reorganización con la aprobación de la Ley Universitaria

de 2014. En cuanto a la implementación, el Plan proyecta: (i) la presentación de un proyecto de ley que reforme el Sineace en 2020; (ii) culminar con el proceso de licenciamiento de las universidades públicas y privadas hasta julio de 2021, así como alcanzar el 30,0 % de IEST evaluados o cerrados en el marco del licenciamiento; (iii) acreditar el 50,0 % de programas formativos de universidades a julio de 2025; y (iv) alcanzar el 100,0 % de IEST evaluados o cerrados en el marco del licenciamiento al 2030.

- **Creación de consejos sectoriales (CS)<sup>14</sup>:** esta propuesta formaba parte del determinante de acumulación de capital humano y competencias para el trabajo del *Informe de Competitividad 2019*. La propuesta buscaba institucionalizar la creación de los consejos, de manera que el sector productivo lidere la generación de estándares ocupacionales que se vinculen a los catálogos de competencias públicas del Minedu y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), los programas de formación técnica y universitaria y, finalmente, contribuyan a poblar el MNC. En la sección Propuestas nuevas o actualización de propuestas previas del presente informe, se presenta una mejora de esta propuesta referida a la importancia de considerar el trabajo realizado por los pilotos ya creados de CS en el desarrollo del MNC.

En cuanto a la implementación, el Plan inicia con la propuesta de estructura y mecanismo de trabajo de los CS en diciembre 2019. Luego, en julio del 2021, se implementan los pilotos de CS y se sistematiza la evidencia de estas experiencias, así como el marco normativo ordenado. Para finalizar, la propuesta culmina en 2025 con los lineamientos para la aprobación de estándares de competencia para todos los CS creados.

- **Implementar institutos de excelencia (IDEX)<sup>15</sup>:** esta propuesta consiste en la implementación de IDEX (a través de convenios de Estado a Estado u otros mecanismos), priorizando en un inicio aquellas regiones donde tenemos ventajas comparativas (e.g. minería o agroindustria). Según el Plan, “los IDEX serán instituciones que, además de contar con las condiciones básicas de calidad, se constituirían como referentes regionales en carreras técnicas que

respondan a la demanda de mano de obra calificada de sus regiones”. Asimismo, el Plan contempla: (i) el licenciamiento de los cuatro primeros IDEX en 2019, (ii) 19 expedientes técnicos de obra viables a julio de 2021; y (iii) el licenciamiento de dos IDEX adicionales en 2022.

- **Potenciar Ponte en Carrera como plataforma de información para que los jóvenes elijan una carrera adecuada<sup>16</sup>:** la propuesta consiste en proveer información para contribuir a la elección de una carrera adecuada. Para ello, se debe incorporar datos sobre ingresos durante el ciclo laboral e indicadores de empleabilidad y rentabilidad de las carreras, así como generar una mayor interacción entre el usuario y el portal. Esta interacción se puede lograr con la información de los ya egresados mediante la creación de un simulador que recoja data de ingresos, ocupaciones y carrera que estudiaron. El Plan proyecta articular de forma progresiva las plataformas de Ponte en Carrera y Proyecta Tu Futuro<sup>17</sup> para la orientación vocacional y de empleabilidad, respectivamente, hasta integrarlas en un solo observatorio. La propuesta iniciará en diciembre del 2019, con el relanzamiento de “Ponte en Carrera 4.0” con información actualizada. Luego, a julio 2021, se espera articular los dos portales mencionados, implementar un módulo para el ingreso de datos de los usuarios e incluir información de becas y créditos focalizados por Pronabec. Finalmente, culmina en julio 2030 con la creación de una plataforma única que incorpore los ejes de orientación vocacional y de empleabilidad.

- **Promover y orientar becas hacia carreras productivas (en coordinación con lo demandado por el sector productivo):** esta propuesta, que formaba parte del determinante de acceso a financiamiento en el *Informe de Competitividad 2019*, tenía como objetivo destinar las becas estudiantiles a carreras vinculadas a sectores productivos que presenten ventajas comparativas. A partir del 2018, Pronabec modificó las bases de postulación para la convocatoria del 2019 de Beca 18. Con las nuevas bases, los estudiantes de quinto de secundaria pudieron participar en el proceso, recibieron talleres de orientación vocacional y preparación para la postulación. Asimismo, implementaron un algoritmo de preselección y selección que, entre otros, puntuaba más a los postulantes de acuerdo con el retorno de

la carrera elegida para estudiar y la calidad de la institución de educación superior seleccionada.

- **Incrementar oferta de créditos educativos y orientarla a carreras demandadas por el mercado laboral, e implementar esquemas de repago basados en ingresos:** esta propuesta formaba parte del determinante de acceso a financiamiento en el *Informe de Competitividad 2019*. La propuesta buscaba expandir la oferta de créditos estudiantiles que garanticen el financiamiento de carreras productivas bajo esquemas de repago basados en ingresos. En la sección Propuestas nuevas o actualización de propuestas previas del presente capítulo, esta propuesta ha sido mejorada, poniendo de relieve la necesidad de contar con un esquema focalizado que considere diferentes intervenciones orientadas a postulantes de bajos recursos (pobres y pobres extremos) y postulantes de insuficientes recursos, para maximizar la probabilidad de acceder a la educación superior. A la fecha, Pronabec ha creado la modalidad de Crédito Talento, el cual otorga financiamiento parcial o total a la población de alto rendimiento y bajos recursos (pobres y pobres extremos), especialmente a aquellos estudiantes que prioricen carreras de alto retorno e instituciones educativas de calidad.

## PROPUESTAS NO CONSIDERADAS

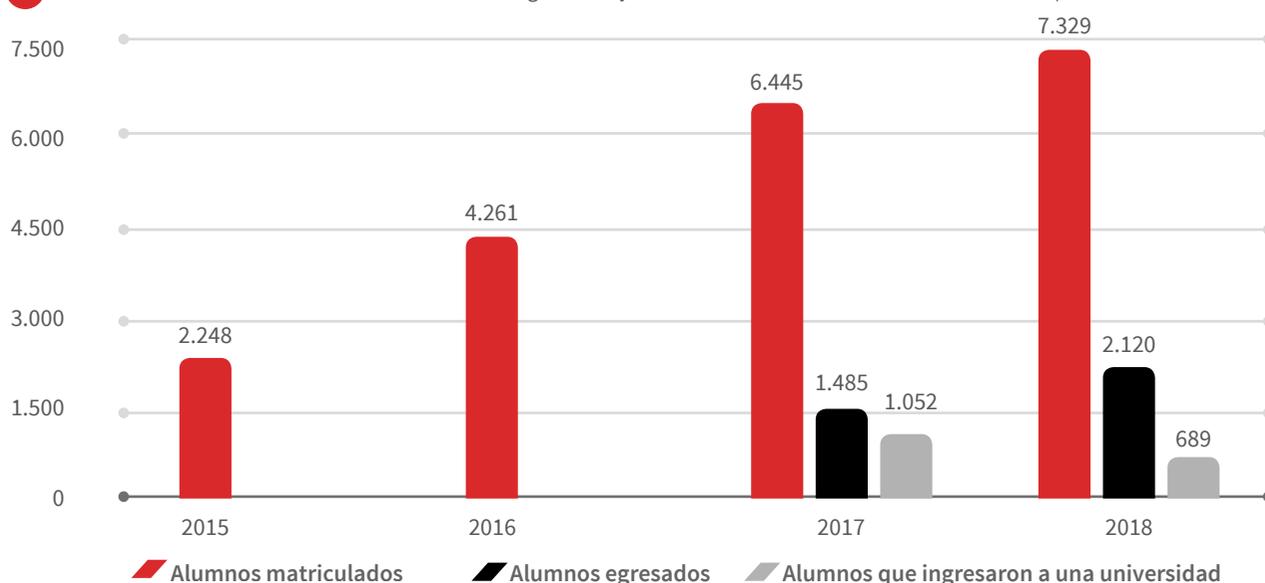
A continuación, se detalla algunas de las propuestas o sub-propuestas no consideradas más relevantes:

- **Cerrar el ciclo de educación de egresados de Colegios de Alto Rendimiento (COAR) con becas educativas y/o créditos:** esta propuesta es importante porque los egresados de los COAR son una población de alumnos en los que el Estado invierte para mejorar su rendimiento académico. Esto lo logra a través de educación de altos estándares de exigencia internacional y desarrollando su potencial durante los últimos años de secundaria. Sin embargo, hoy en día, no todos los egresados de los COAR cuentan con opciones de financiamiento para iniciar sus estudios en educación superior.

Desde la creación de los COAR, el número de alumnos matriculados se ha incrementado en más de 220,0 %, lo cual indica un mayor acceso a la educación básica de alta calidad para un grupo de alumnos de alto rendimiento académico (ver Gráfico 9).



**G9** Gráfico 9. Cantidad de alumnos matriculados, egresados y admitidos en Instituciones de educación superior.

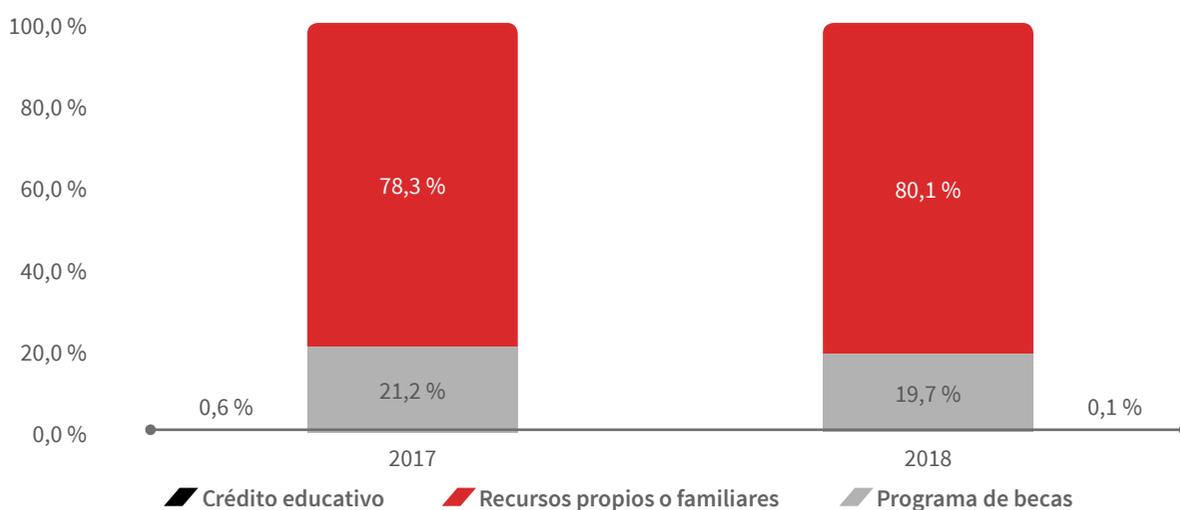


Fuente: Minedu, 2015-2018. Elaboración: CPC.

Del total de egresados en el 2018, el 32,5 % ingresaron a una universidad. Esto representa una reducción de 38,3 puntos porcentuales (pp) con respecto a 2017 (70,8 %). Adicionalmente, una encuesta del Minedu para egresados de COAR revela que el 95,6 % de los mismos se encontraban matriculados en una universidad y el 4,4 % en un instituto<sup>18</sup>. El 19,7 % tenía el apoyo de becas para financiar sus estudios, el 0,1 % se benefició de créditos educativos

y el 80,1 % lo hizo con recursos propios (ver Gráfico 10). Esto revela que la presencia de financiamiento para la educación superior es insuficiente. Al 2018, el 46,0 % de los estudiantes de COAR se encontraban en condición de pobreza o pobreza extrema. Si bien este grupo tiene acceso para postular a Beca 18 y Crédito Talento, existe un 54,0 % de estudiantes que no necesariamente dispone de estas oportunidades para acceder a la educación superior.

**G10** Gráfico 10. Fuentes de financiamiento para los estudios superiores de los egresados de COAR.



Fuente: Encuesta de egresados (Minedu), 2019. Elaboración: CPC.

Nota: El porcentaje de alumnos que financiaron sus estudios superiores con créditos educativos fue 0,6 % y 0,1 % para el 2017 y 2018, respectivamente.

Por ello, para asegurar que la inversión realizada por el Estado en estos alumnos no se pierda, se requiere utilizar esquemas mixtos de becas y/o créditos, como se detalla en la sección Propuestas nuevas o actualización de propuestas previas del presente capítulo, para que los egresados de los COAR puedan transitar hacia la educación superior y logren culminarla.

## PROPUESTAS NUEVAS O ACTUALIZACIÓN DE PROPUESTAS PREVIAS

En el *Informe de Competitividad 2019* se planteó, sobre la base de evidencia, la importancia de la acumulación del capital humano y competencias para el trabajo y el acceso al financiamiento como determinantes del capital humano y las competencias. Durante el último año, el CPC trabajó para identificar qué herramienta puede contribuir a la acumulación de capital humano y de qué manera se podría maximizar la posibilidad de que los jóvenes puedan acceder a la educación superior. Por ello, se ampliará una de las propuestas del primer determinante (propuesta 4) y se reformularán dos de las propuestas del segundo determinante planteadas el año previo (propuestas 7 y 8), agrupándolas en una sola y añadiendo modificaciones que se detallan a continuación.

## ACUMULACIÓN DE CAPITAL HUMANO Y COMPETENCIAS PARA EL TRABAJO

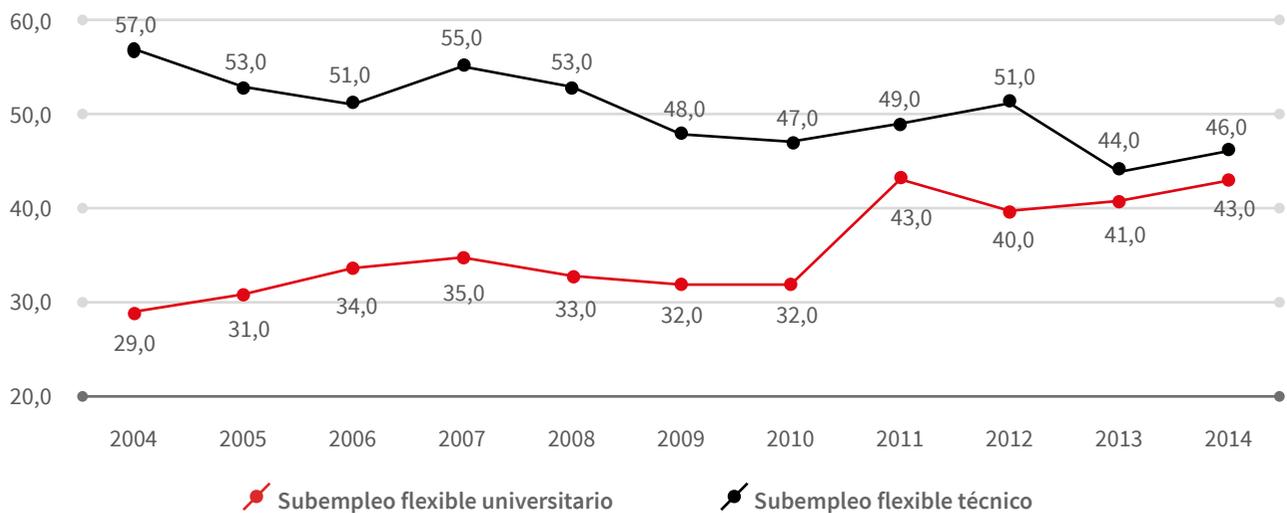
### DIAGNÓSTICO

La aprobación de la Ley de Promoción de la Inversión en la Educación<sup>19</sup> en 1996 dio origen a un periodo de desregulación de la educación superior universitaria, en el cual tanto el número de universidades como de egresados incrementaron considerablemente (Lavado, Martínez, y Yamada, 2017). Es hasta el 2014 que se contó con una regulación para el mejoramiento continuo de la calidad de la educación universitaria (Ley 30220, Ley Universitaria) y hasta el 2016 para el caso de institutos (Ley 30512, Ley de Institutos).

Los resultados del estudio de Yamada *et al.* (2012) demuestran que la educación superior en el Perú no es de calidad si se le compara con la de países como Chile. Los autores analizaron la dispersión salarial de las carreras en ambos países<sup>20</sup>. Encontraron que los profesionales de Chile mejor pagados registran un salario cuatro veces superior que los peor pagados, mientras que en el Perú la brecha salarial se encuentra entre 6 y 11, dependiendo de las condiciones de formalidad del trabajador.

Asimismo, Lavado, Martínez y Yamada (2017) estimaron que el subempleo profesional está en 43,0 % para profesionales que estudiaron en universidades y 46,0 % para egresados de carreras técnicas, en el 2014 (ver Grá-

**G11** Gráfico 11. Evolución de subempleo profesional sobre PEA profesional a tiempo completo (% de graduados universitario y técnicos de 24 a 65 años).



Fuente: Lavado *et al.*, 2017. Elaboración: CPC.

Nota: el subempleo flexible se da cuando el trabajador está sobreeducado y labora en ocupaciones no profesionales (Yamada, Lavado, & Oviedo, 2017)



fico 11). Para el caso de los profesionales universitarios, los autores encontraron que ocho de cada diez egresados que trabajan en el sector comercio están subempleados, siendo el sector comercio el que emplea un mayor número de egresados universitarios.

Franco y Ñopo (2018) identifican que, en el Perú, la mayoría de jóvenes de bajos recursos están subempleados. Además, encuentran que el conjunto de habilidades requeridas por el mercado laboral es altamente heterogéneo según ocupación. Para revertir esta situación, los autores indican que los jóvenes necesitan mejores habilidades orientadas a los sectores más productivos, así como eliminar las asimetrías de información entre la demanda y la oferta de trabajo. Una alternativa de solución —que engloba estas recomendaciones— es el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC)<sup>21</sup>.

El MNC “es un instrumento único y consensuado que ordena un conjunto de cualificaciones por niveles, los cuales están asociados con diferentes tipos de cualificaciones que puede ser de alcance regional, nacional y

sectorial” (Billorou y Vargas, 2010). Según la OIT (2004), el MNC debe facilitar la conciliación de la demanda con la oferta de competencias; orientar a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional; y garantizar el reconocimiento de la formación, aptitudes profesionales, competencias y experiencias previamente adquiridas de manera formal o informal.

Para ello, los objetivos que debe seguir un MNC son: (i) desarrollar cualificaciones relevantes para la demanda de trabajo; (ii) mejorar la valoración social de la formación profesional; (iii) articular y flexibilizar los sistemas de educación y formación con las necesidades del sector productivo; (iv) crear rutas formativas laborales; (v) permitir el tránsito entre niveles; (vi) afianzar el aseguramiento de calidad; y (vii) mejorar la pertinencia de los programas de formación para el trabajo (Vargas, 2017).

Hoy, 150 países cuentan con MNC. De este grupo, siete países en América Latina (ver Tabla 1) ya implementan sus MNC.

**T1** Tabla 1. Instituciones a cargo del Marco Nacional de Cualificaciones en América Latina.

PAÍS	INSTITUCIÓN A CARGO
Chile	Ministerio de Educación Chile Valora
Colombia	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) Ministerio de Educación Ministerio de Trabajo
Costa Rica	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) Ministerio de Educación
Honduras	Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) Ministerio de Educación Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)
México	Secretaría de Educación
República Dominicana	INFOTEP Ministerio de Educación
Panamá	Ministerio de Educación Secretaría de Competitividad

Fuente: Vargas, 2017. Elaboración: CPC.

Sobre la base de la experiencia internacional, las condiciones necesarias para la implementación exitosa de un MNC, según Vargas (2017), son las siguientes:

- Integrar las políticas de educación, formación y empleo (caso Chile).
- Diseñar la estructura, procesos y procedimientos de manera clara y orientados a resultados del aprendizaje.
- Organizar grupos de trabajo bajo Comisiones Nacionales con objetivos, metas y actividades claras para el desarrollo del marco (caso Costa Rica y República Dominicana).
- Brindar espacios al sector privado para obtener cualificaciones pertinentes.
- Garantizar la legitimidad del MNC (caso Costa Rica y República Dominicana) y contar con apoyo político.

- Dar continuidad a los procesos en marcha y experiencias previas.

Para el correcto llenado o “poblamiento” del MNC, los Consejos Sectoriales definen estándares de competencias, es decir, el “saber hacer” requerido por los empleadores (ver *Informe de Competitividad 2019*). En el Perú, desde el 2016, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), así como la Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú (AGAP), —en coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Minedu y el MTPE—, implementaron dos pilotos de Consejos Sectoriales liderados por los gremios de los sectores productivos antes mencionados (Rosas & Tovar, 2018). Actualmente, el Minedu está en proceso de reconocimiento de estos consejos, así como el diseño del MNC. Para ello, creó un grupo de trabajo multisectorial<sup>22</sup> que incluye, tanto al sector público, como al privado, para poder llegar a un consenso y alcanzar el mejor modelo posible para el MNC, dado el contexto local.

## RECUADRO 1: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DEL MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES

### Caso Reino Unido: Sistema Nacional de Cualificaciones

El Sistema Nacional de Cualificaciones se encuentra conformado por diversas entidades, que en su conjunto se interrelacionan a través de procesos, productos y normas que define. Asimismo, establece cómo se elaboran las cualificaciones requeridas para desarrollar procesos productivos y cómo se pueden adquirir, acreditar y validar para desarrollar una carrera profesional (Eurosocial, 2015).

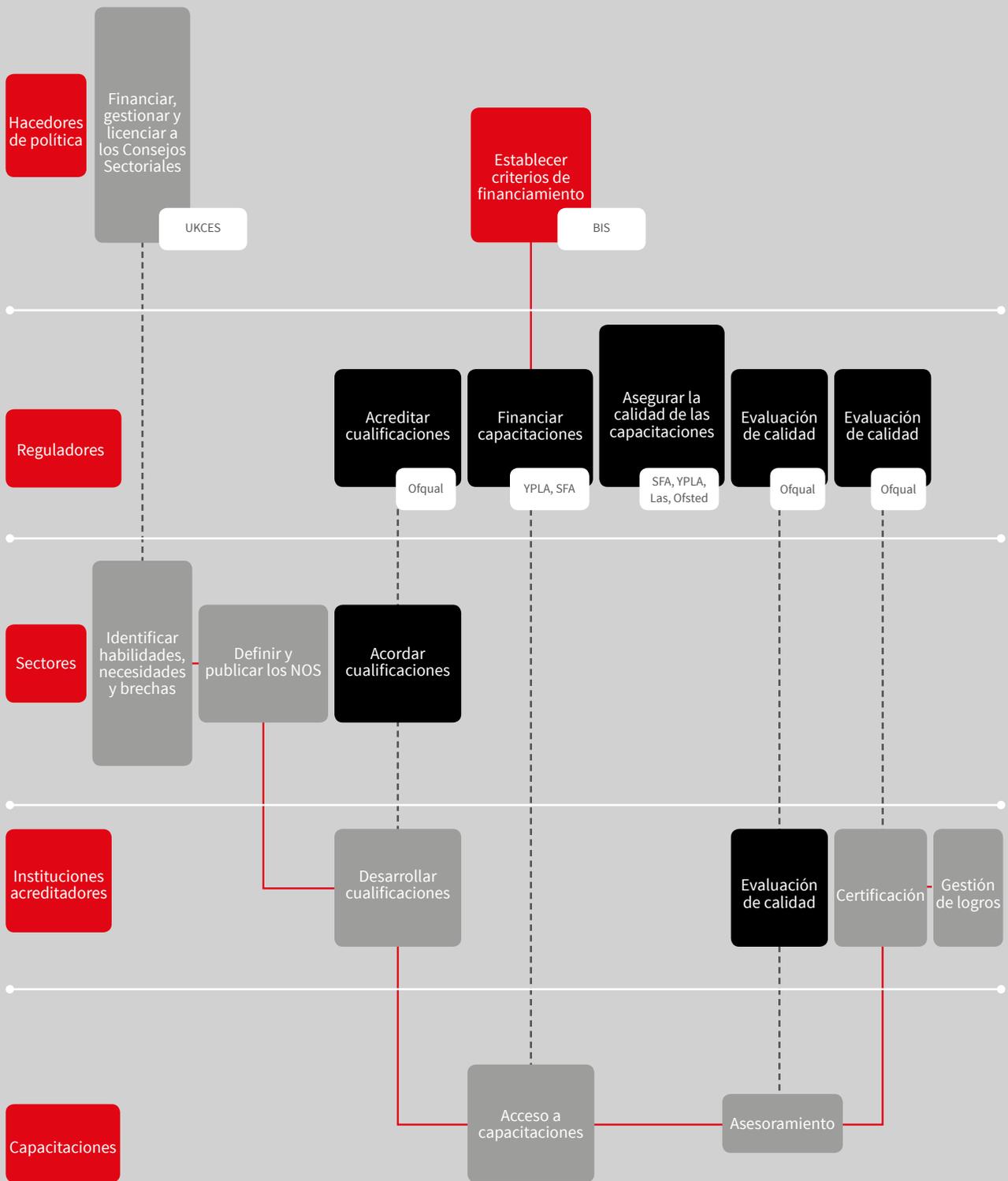
En el Reino Unido, algunos de los actores importantes son los Consejos Sectoriales, el regulador de las cualificaciones (Ofqual), los *awarding organizations* y las entidades de capacitación. Los Consejos Sectoriales se crearon en 2001 para mejorar los niveles de productividad del Reino Unido, para lo cual recibieron financiamiento del Gobierno (The Research Base, 2011). Estos consejos son los encargados, entre otros, de definir los estándares nacionales ocupacionales (NOS, por sus siglas en inglés).

Los NOS describen a detalle los estándares de desempeño y conocimiento que los individuos deben desarrollar para desempeñarse adecuadamente en un puesto laboral y garantizar la productividad y competitividad (British Council, 2015). Dichos estándares son reconocidos en todas las naciones que conforman el Reino Unido y vinculan la oferta educativa con la demanda laboral.

Las instituciones acreditadoras o *awarding organizations* son aquellas reconocidas por la *Office of Qualifications and Examinations Regulation* (Ofqual) para desarrollar y otorgar cualificaciones (creadas en función a los NOS) que luego serán enseñadas en institutos, escuelas públicas y universidades. Estas cualificaciones tienen niveles y se ordenan en el MNC. Asimismo, para que las instituciones acreditadoras sean reconocidas, estas deben cumplir con determinados requerimientos con la finalidad de garantizar los estándares de calidad de las cualificaciones propuestas. Cada año, Ofqual supervisa si dichas instituciones cumplen con los estándares solicitados.



**GR1** Gráfico R1. Mapa del Sistema Nacional de Cualificaciones, Reino Unido.



**Fuente:** The Research Base, 2011. **Elaboración:** CPC.

Nota: BIS: Departamento de Negocios, Innovación y Habilidades; Las Autoridades Locales; NOS: Estándares Nacionales Ocupacionales; SFA: Agencia de Financiamiento de Habilidades; UKCES: Comisión Británica para el Empleo y Habilidades; YPLA: Agencia de Aprendizaje para Jóvenes.

Según el informe de la Ofqual del año académico<sup>23</sup> 2017/18, se han reconocido a 158 instituciones acreditadoras. De igual manera, durante este periodo, se han certificado 11,5 millones de cualificaciones, donde el 41,0 % corresponden a certificaciones para el nivel secundario (GCSE) y el 51,0 % a certificaciones vocacionales y técnicas.

Caso Chile: Marco de Cualificaciones en el nivel Técnico Profesional (MCTP)

El MCTP fue desarrollado por la Secretaría Ejecutiva de Formación Técnico Profesional en el 2014 con el objetivo de reconocer y ordenar las cualificaciones necesarias para la Formación Técnica Profesional (Mineduc, 2019). En el 2017, fue reconocido oficialmente como el único marco nacional de cualificaciones por el Ministerio de Educación (Mineduc) (ver Gráfico R2). Las cualificaciones desarrolladas para el MNC hasta ahora están asociadas a los sectores minero, logístico, mantenimiento y de tecnologías de información y comunicaciones (TIC).

**GR2** Gráfico R2. Matriz del MNC técnico-profesional de Chile.

DIMENSIONES	DIMENSIONES				APLICACIÓN EN CONTEXTO			CONOCIMIENTOS
Subdimensiones	Información (Habilidades Cognitivas)	Resolución de Problemas	Uso de Recursos (Técnicas)	Comunicación	Trabajo con otros	Autonomía	Ética y responsabilidad	Conocimientos
Niveles								
1								
2								
3	<b>RESULTADOS DE APRENDIZAJE POR NIVEL Y SUBDIMENSIÓN</b>							
4								
5								

Fuente: Mineduc- Corporación de Fomento de la Producción, 2017. **Elaboración:** CPC.

La implementación exitosa del MCTP se debió al acuerdo entre el sector productivo y formativo, necesario para la construcción de los criterios y cualificaciones. Este marco contó con el trabajo conjunto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Mineduc, el Ministerio de Economía, representantes de sectores productivos, trabajadores e Instituciones formativas.

Asimismo, otro factor decisivo para el diseño del marco fue la incorporación de experiencias previas, de las cuales destacan dos:

- **Chile Califica (2002-2010):** el programa buscaba reconocer las calificaciones formales, los aprendizajes formales e informales y las trayectorias laborales (CCM, 2019). Contó con la participación del Mineduc, Ministerio

de Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Economía. El proyecto culminó debido a la falta de legitimidad del programa, al no ser reconocido como política de Estado; y la limitada participación del Mineduc, lo cual dificultó su ejecución e impacto (Vargas, 2018).

- **Marco de Cualificaciones Sectorial para la Minería (2012):** fue el primer marco a nivel sectorial, el cual organiza los perfiles y competencias de los principales procesos de la cadena de valor del sector minero (CCM, 2019). Fue desarrollado por el Consejo de Competencias Mineras, quien es el encargado del diseño y actualización del marco (CCM, 2019). Se han realizado cuatro actualizaciones del Marco de Cualificaciones Minero.



Otras experiencias previas importantes fueron también las del Marco de Cualificaciones para la Capacitación Laboral y Certificación de SENCE y ChileValora, el Marco de Cualificaciones de Inacap, el Proyecto Mecsup UCN 701 para diseñar un MCN, entre otros (Mineduc - Corporación de Fomento de la Producción, 2017).

#### Caso Colombia: Marco Nacional de Cualificaciones

Desde hace más de diez años, se han trabajado diferentes iniciativas para la constitución de un MNC de manera aislada (Vargas, 2018). Así, antes del 2015, tanto el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Ministerio de Educación (MEN) habían desarrollado en simultáneo un marco de cualificaciones.

A partir del 2015, el MEN, en articulación con entidades públicas, privadas y expertos sobre el tema<sup>24</sup>, realizó acciones orientadas al diseño, estructuración e implementación de un único MNC. Asimismo, desarrolló el primer piloto en el sector TIC, el cual permitió el diseño e identificación de las cualificaciones. Esta experiencia dio paso a la extensión del piloto a nueve sectores<sup>25</sup> durante el 2016, los cuales fueron seleccionados para garantizar el cierre de brechas de capacidades.

Adicional a los pilotos, durante el periodo del 2016-2018, se llevaron a cabo talleres de capacitación y asesorías técnicas a cargo de expertos, al igual que grupos técnicos de trabajo de cooperación regional. Con ello, se propuso un MNC con ocho niveles de cualificación, los cuales incluyen las cualificaciones existentes en el sistema educativo y formativo (MEN, 2017).

## PROPUESTA

- **Crear Consejos Sectoriales y un Marco Nacional de Cualificaciones, que considere los estándares de competencia ya creados por los pilotos de consejos sectoriales agroindustrial y minero**

Con esta propuesta, se mejora lo planteado en el *Informe de Competitividad 2019* (creación de consejos sectoriales), para también desarrollar un MNC con la colaboración de diversos actores, —entre ellos los sectores privado y público—, que recoja las experiencias previas internacionales (como los casos chileno y colombiano) y nacionales (como el trabajo ya realizado por los pilotos de Consejos Sectoriales minero y agroexportador). Este marco, además, deberá permitir el reconocimiento de habilidades adquiridas en diferentes contextos, ya sea en aulas de clase o aprendidas a lo largo de la vida laboral de la persona. Así, con esta herramienta, no solo se promoverá un ordenamiento de las cualificaciones y la enseñanza de lo requerido por los sectores productivos, sino que también permitirá la transitabilidad de las personas hacia la educación superior.

El MNC permitirá, además, la unificación y ordenamiento de las herramientas utilizadas por el Gobierno. Hoy en día, el Minedu tiene el catálogo nacional de oferta formativa y el MTPE cuenta con el catálogo nacional de perfiles ocupacionales. Ambas herramientas agrupan las competencias que deben de adquirir y tener las personas

en determinadas carreras/programas y ocupaciones, respectivamente, y no necesariamente son equivalentes<sup>26</sup>. Por ello, ambos ministerios deberán alinear dichas herramientas en el tiempo a medida que se diseña el MNC. Actualmente, podrían comenzar con lo ya trabajado por los pilotos de Consejos Sectoriales minero y agroexportador para ir avanzando con dicha alineación.

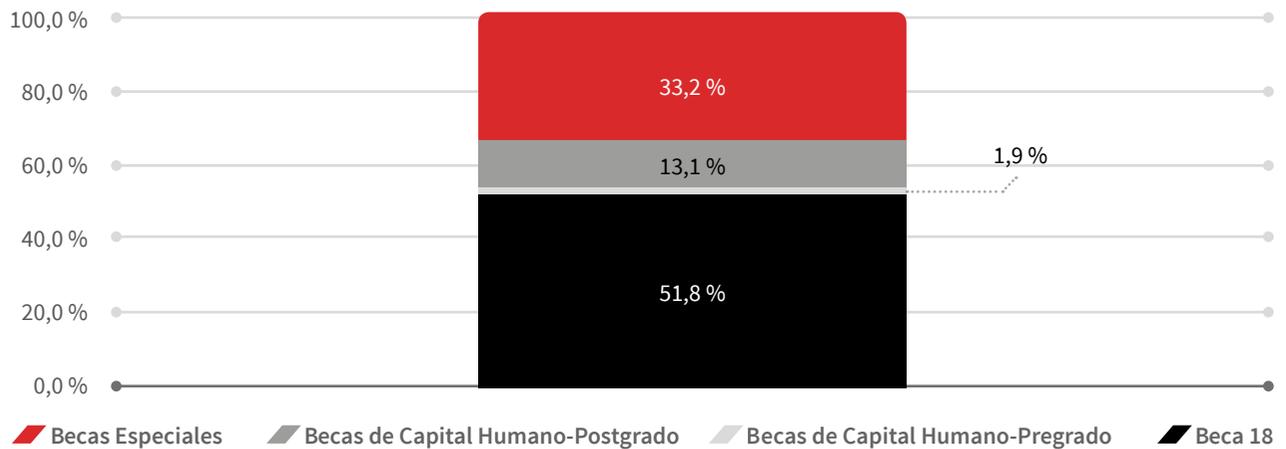
Asimismo, se debe considerar a futuro la creación de una entidad única encargada del desarrollo, implementación y seguimiento del MNC. La evidencia indica que asignar dicha responsabilidad a una única entidad le otorga bastante institucionalidad a la implementación del MNC (Allais, 2010).

## ACCESO AL FINANCIAMIENTO

### DIAGNÓSTICO

Pronabec es la institución encargada de crear, administrar y monitorear distintas modalidades de becas y créditos educativos, con la finalidad de contribuir a la equidad en la educación superior, enfocándose en alumnos de alto rendimiento y bajos recursos. Fue creada por la Ley 29837 y está a cargo del Minedu. Entre 2012 y 2019, Pronabec otorgó 65.826 becas en las diversas modalidades de Beca 18 (3229 en 2019). Asimismo, entre 2012 y 2016 otorgó 1945 becas de capital humano (pregrado), 13.209 becas de posgrado y 33.426 becas especiales<sup>27</sup> (ver Gráfico 12).

**G12** Gráfico 12. Distribución de becas y créditos otorgados, según modalidad (2012-2016).



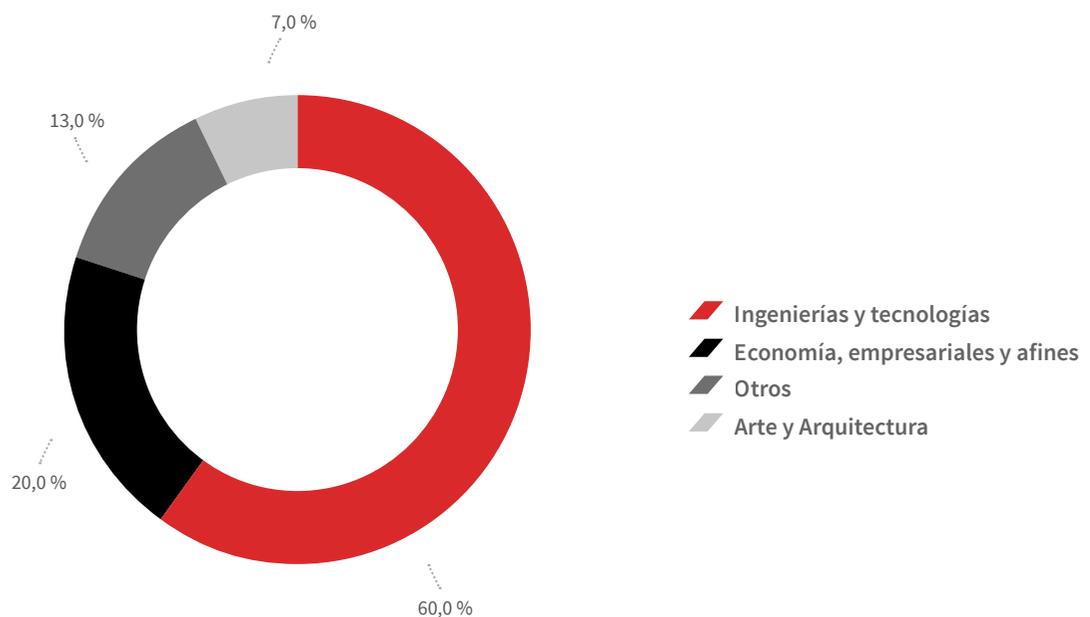
Fuente: Pronabec, 2016. Elaboración: CPC.

Nota: las becas especiales atienden demandas específicas de la población (capacitaciones, programas para culminar estudios superiores, cursos de idiomas, etc.). Las principales son: Beca Doble Oportunidad, Beca Idiomas, Beca Técnico Productiva y Beca Permanencia.

En cuanto a Beca 18, la mayoría de carreras financiadas están orientadas a ingenierías y tecnologías. Así, el 60,0 % de las carreras elegidas por los becarios corresponde a ingeniería y tecnologías; el 20,0 %, a Economía, Empresariales y afines; el 7,0 %, a Arte y Arquitectura; y el 13,0 %, a otras carreras (ver Gráfico 13). Entre las carreras técnicas sobresalen Computación e Informática,

Mecánica Automotriz, Administración de Negocios Internacionales, Mecánico de Mantenimiento y Administración Industrial. Esta priorización de carreras responde a una focalización que sigue Pronabec, en función del *Plan Nacional Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano 2006-2021* de Concytec.

**G13** Gráfico 13. Porcentaje de carreras financiadas por Beca 18 (2012-2016).



Fuente: Pronabec, 2016. Elaboración: CPC.



Los resultados de Beca 18 han sido positivos desde su implementación hace ocho años (ver Gráfico 14)<sup>28</sup>. El impacto de este programa confirma la importancia del acceso a financiamiento en el desarrollo del capital humano. Un estudio de la Dirección de Calidad del Gasto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2019) encontró

que el impacto de Beca 18 sobre indicadores de matrícula e inicio oportuno es positivo y los incrementa en 32,9 y 37,1 puntos porcentuales, respectivamente, con relación al promedio del grupo de control. Este resultado, según el estudio, posiciona a Beca 18 entre los programas sociales de mayor impacto en el país.

**G14** Gráfico 14. Tasa bruta de matrícula de educación superior (% de jóvenes de 17 a 24 años).

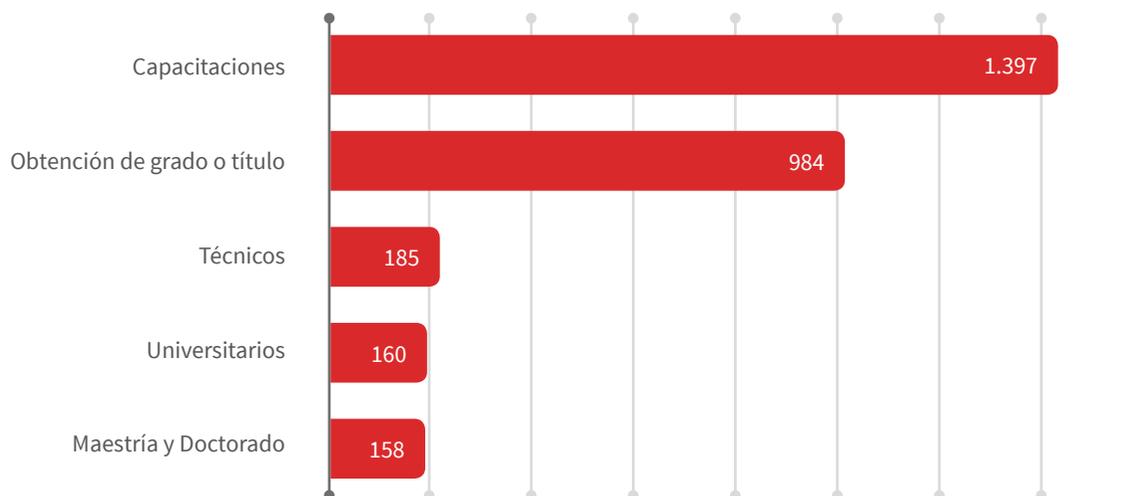


Fuente: INEI, 2018. Elaboración: CPC.

Por el lado de créditos, Pronabec destina recursos a los estudiantes a través del Crédito Educativo (dirigido a estudiantes y profesionales menores de 70 años, que requieran financiar sus gastos de educación superior<sup>29</sup>) y Crédito 18 (crédito especial, creado en 2015, y orientado a estudiantes con alto rendimiento académico y que enfrentan dificul-

tades económicas para iniciar o concluir sus estudios). En cuanto al Crédito Educativo, en el periodo 2011-2016 tuvo 2884 beneficiarios, los cuales utilizaron el crédito para capacitaciones (48,4 %), obtención de grado o título (34,1 %), estudios técnicos (6,4 %), estudios universitarios (5,5 %) y maestría y/o doctorados (5,5 %) (ver Gráfico 15).

**G15** Gráfico 15. Número y monto de créditos educativos otorgados, 2011-2016 (según tipo de crédito).



Fuente: Pronabec, 2016. Elaboración: CPC.

Con respecto a Crédito 18, entre 2015 y 2016 existieron poco más de 322 beneficiarios. El 71,0 % de los mismos estudiaron en institutos, como Tecsup, y el 29,0 % estudiaron en universidades como la Universidad del Pacífico, la Pontificia Universidad Católica del Perú o la Universidad Cayetano Heredia.

En líneas generales, el crédito educativo en el Perú se ha impulsado desde la creación de Pronabec, pero todavía resulta insuficiente si se compara con otros países de la región. Entre 2012 y 2019, el presupuesto (PIM) se ha incrementado en 46,0 % (de S/ 8,3 millones a S/ 12,1 millones, respectivamente). Cabe resaltar que, el presupuesto ejecutado se encuentra en S/ 2,6 millones a octubre de 2019, pero esto se debería en parte a la reformulación del crédito educativo que Pronabec inició en 2018. Con respecto a otros países de la región, en el 2018 el presupuesto destinado a créditos educativos en el Perú, respecto al presupuesto en educación, fue del 0,04 %, mientras que en Chile fue 4,7 %. Es decir, existe un amplio espacio para incrementar el acceso al crédito educativo. No obstante, como se verá más adelante, se debe tomar en cuenta la experiencia chilena para evitar problemas de sobreendeudamiento de los estudiantes.

### BECAS Y CRÉDITOS: REFORMULACIÓN DE PRONABEC

A partir del 2018, Pronabec inició un proceso de modificación en sus becas y créditos, orientados a incrementar el número de potenciales beneficiarios, maximizar el retorno de los mismos y garantizar la calidad de los estudios. En el caso de Beca 18, Pronabec aplicó (i) cambios en los requisitos para la postulación; (ii) tres herramientas que sirvieron de guía para los estudiantes; y (iii) la implementación de un algoritmo de preselección y selección.

Las modificaciones en los requisitos para la postulación más relevantes fueron: eliminar la condición de aceptación por parte de una institución de educación superior para la postulación al programa y aprobar la participación de alumnos que se encuentren en quinto de secundaria. Los cambios implementados en la convocatoria de 2019 dieron resultados positivos. La cantidad de postulantes que se presentaron en 2019 fue de 52,9 mil jóvenes, en comparación a un promedio de 17,7 mil en el periodo 2012-2018. La cantidad de postulantes en el 2019 fue la mayor en toda la historia

## A partir del 2018, Pronabec inició un proceso de modificación en sus becas y créditos, orientados a incrementar el número de potenciales beneficiarios, maximizar el retorno de los mismos y garantizar la calidad de los estudios.

del programa (Pronabec, 2019), principalmente por la participación de los estudiantes en el último año de secundaria (69,9 % de estudiantes y 30,0 % de egresados). Además, la eliminación del requerimiento de aceptación a una institución de educación superior para rendir el Examen Nacional de Pronabec (ENP) permitió la participación de 43,9 miles de jóvenes al examen (Pronabec, 2019).

Las herramientas implementadas fueron orientación vocacional, provisión de información de la oferta educativa y preparación y apoyo para la postulación. Para la primera herramienta, orientaron a los potenciales becarios en más de 70 sedes en términos de preferencias y competencias vocacionales. La segunda herramienta fue útil para que los jóvenes identifiquen las IES elegibles, los retornos de las carreras, los costos de los exámenes, entre otros, de manera que puedan explorar diversas alternativas. Con la tercera herramienta se preparó a los jóvenes con simulacros y se devolvió el costo de los exámenes de admisión.

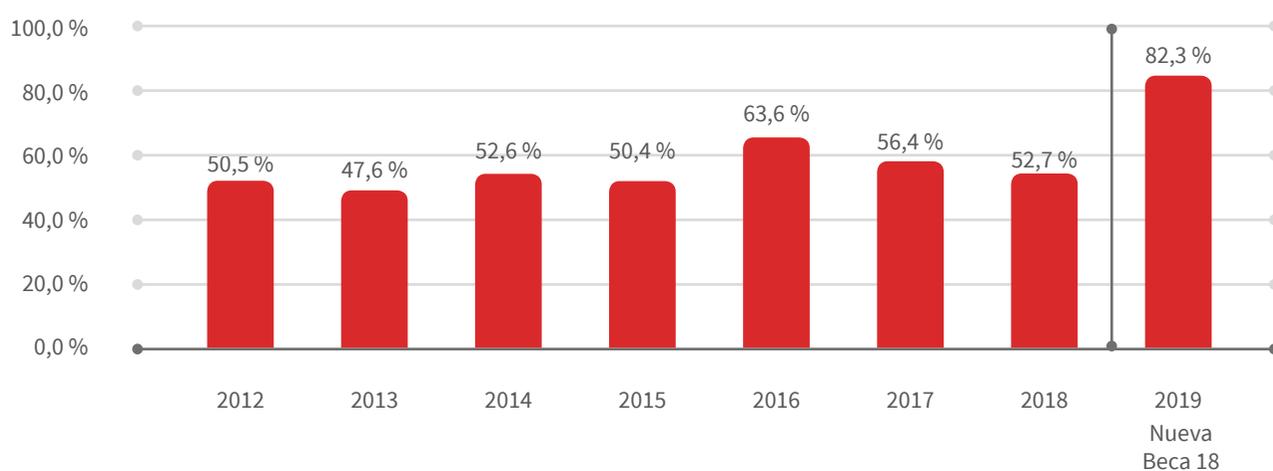
El algoritmo de preselección corresponde a un primer filtro a los postulantes que rindieron el ENP. Este algoritmo aplica dos criterios: alto rendimiento y situaciones prioritarias. El primer criterio asigna un puntaje en función a los resultados del ENP en razonamiento matemático y verbal. El segundo criterio toma en cuenta la condición de pobreza, discapacidad, pertenencia a poblaciones indígenas o campesinas o afroperuanas, ser bombero u hijo de bombero y/o ser voluntario.



El algoritmo de selección prioriza según los resultados del ENP para filtrar a los potenciales beneficiarios según rendimiento (puntaje del algoritmo de preselección), *ranking* y tipo de gestión de las instituciones de educación superior elegidas, retorno de la carrera y priorización de la misma. Asimismo, las instituciones de educación superior seleccionadas deben de estar licenciadas para asegurar la calidad de la educación impartida a los potenciales estudiantes. Este algoritmo asigna un orden de prioridad en función al puntaje final obtenido, el cual permite la asignación de las becas de acuerdo al número de vacantes establecido.

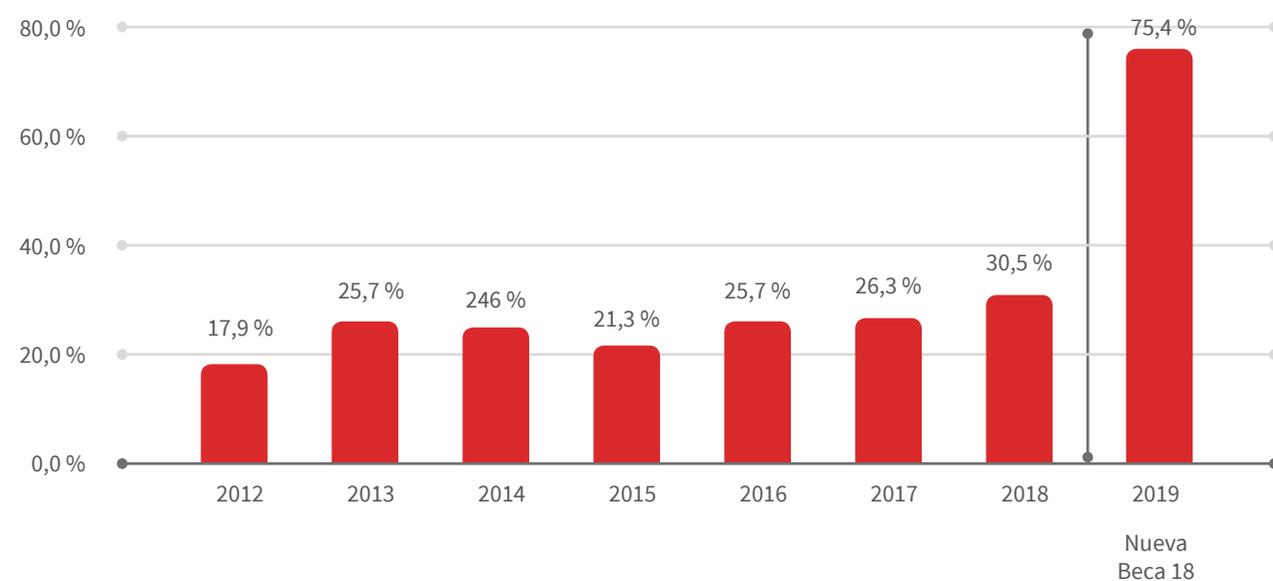
Debido a la implementación de dichos algoritmos, se incrementó la cantidad de becarios que eligieron instituciones de educación superior priorizadas (82,3 % en 2019, frente a un promedio de 53,4 % en el periodo 2012-2018) y carreras con altos retornos (75,4 % en 2019, frente a un promedio de 24,6 % en el periodo 2012-2018) (ver Gráficos 16 y 17). Finalmente, en cuanto al retorno que percibirán los estudiantes, Pronabec espera que la tasa interna de retorno (TIR) alcance un promedio de 20,4 % durante el periodo 2019-2023, mayor en 5,0 puntos porcentuales al promedio del 2012-2018.

**G16** Gráfico 16. % de beneficiarios de Beca 18 que ingresaron a una institución de educación superior de alta calidad.



Fuente: Pronabec, 2019. Elaboración: CPC.

**G17** Gráfico 17. Porcentaje de beneficiarios de Beca 18 que ingresaron a una institución de educación superior de alta calidad y optaron por una carrera de alto retorno.



Fuente: Pronabec, 2019. Elaboración: CPC.

Respecto a las modificaciones del crédito educativo, en junio de 2019 Pronabec aprobó la creación del Crédito Talento. Este es un crédito especial que se otorga a jóvenes (i) de bajos recursos (pobre o pobre extremo) para que cuenten con financiamiento reembolsable, total o parcialmente, con el objetivo de que accedan, permanezcan y culminen la educación superior; y (ii) aquellos que demostraron tener alto rendimiento a través del examen nacional de para Beca 18. Con esto, Pronabec pretende incrementar el acceso de los jóvenes a la educación superior, otorgando créditos a aquellos que se postularon y rindieron el examen de Beca 18, pero que no lograron obtener la beca.

En la etapa evaluación y verificación, Pronabec aplica un algoritmo basado en el potencial retorno que recibiría el estudiante una vez egresado, la probabilidad de desertar durante los primeros años y la propensión del estudiante a pagar sus deudas. Al terminar esta etapa, se declara si los postulantes son aptos. Luego, Pronabec aplica un algoritmo de selección que, entre otros, evalúa si la combinación carrera-institución que eligió el joven reditúa un ingreso mínimo futuro requerido para devolver el crédito y mide si la institución de educación superior elegida es de alta calidad, entre otros. En función de la medición del algoritmo, se otorga un puntaje y se seleccionan a los postulantes.

Sobre la devolución del crédito, Pronabec diseñó un mecanismo para maximizar la probabilidad de ocurrencia. Este se basa en dos aspectos: (i) la evaluación del postulante, enfocada en la capacidad y voluntad de pago (mediante evaluación crediticia y psicométrica); y (ii) cotitularidad de la obligación a través de un tercero que también sea responsable del pago del crédito estudiantil. Finalmente, la tasa de interés que cobra es de 3,8 %<sup>30</sup>, el plazo máximo de repago es de 15 años para universidades y 10 para institutos y se contempla el uso de esquemas de repago basado en ingresos.

---

**Existen limitaciones presupuestales que explica la brecha anual de jóvenes en condición de pobreza y con alto rendimiento.**

Estas mejoras en Beca 18 y la creación de Crédito Talento tienen como objetivo aumentar la cantidad de público objetivo, garantizando también retornos elevados para los postulantes en instituciones de educación superior de calidad. No obstante, pese a este avance, existen limitaciones presupuestales que dificultan la escalabilidad de estos dos instrumentos. Esta limitación explica la brecha anual de 206 mil jóvenes menores de 22 años en condición de pobreza y con alto rendimiento que no pueden acceder a estudios superiores. Para evaluar las alternativas que podrían implementarse para contribuir a cerrar esta brecha, analizaremos la evidencia internacional sobre este tema.

### EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La OCDE (2008) ha identificado ciertos criterios para el diseño de becas y créditos estudiantiles. Estos son:

- Distribuir el costo entre el Estado, el privado y los estudiantes.
- Asignar el financiamiento en función a criterios de priorización para (i) carreras productivas altamente demandadas; (ii) instituciones de calidad; (iii) alto rendimiento académico; y (iv) condiciones socioeconómicas.
- No diferenciar entre instituciones educativas privadas y públicas al momento de otorgar financiamiento.
- Implementar sistemas de repago contingente al ingreso.
- Considerar los costos de vida al establecer el monto de financiamiento.

En el mundo existen programas de financiamiento que incorporan algunos de los criterios mencionados. En particular, analizaremos los casos en los que el sistema de repago depende del ingreso del beneficiario y aquellos en donde el Estado es un garante o aval para que el estudiante adquiera el crédito en el sector privado.

El esquema de repago basado en ingresos se implementa en varios países del mundo. Algunos ejemplos son Australia, Reino Unido, Chile y Corea del Sur (ver Tabla 2).



**T2** **Tabla 2.** Experiencia internacional de créditos con sistema de repago contingente al ingreso.

PAÍS	ENTIDAD	NOMBRE DEL PROGRAMA	AÑO DE INICIO	POBLACIÓN OBJETIVO	ESQUEMA
Australia	Departamento de Educación	Australian Higher Education Loan Program (HELP)	2005	Estudiantes admitidos por alguna de las IES acreditadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuente de financiamiento público.</li> <li>- Cuota mensual: tasa de interés indexada a la inflación. El pago del crédito inicia a partir de un determinado umbral de ingresos. El crédito otorgado no cubre el 100 % de los costos de educación.</li> <li>- Mecanismo de pago: Deducción directa de la planilla de ingresos.</li> </ul>
Reino Unido	Students Loan Company	-	2012	Estudiantes residentes admitidos por alguna IES.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuente de financiamiento público.</li> <li>- Cuota mensual: Entre 6 % y 9 % de los ingresos que recibe por encima de cierto umbral. La tasa y el umbral establecidos dependen del plan que recibe el alumno.</li> <li>- Mecanismo de pago: Deducción directa de la planilla de ingresos.</li> </ul>
Chile	Comisión Ingresos	Sistema de Financiamiento Solidario (Proyecto actualmente en discusión)	2018	Estudiantes cuyo hogar pertenece a los 9 deciles de ingresos más bajos y está matriculado en una carrera prioritaria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuente de financiamiento público.</li> <li>- Cuota mensual: tasa de interés subsidiada por el Estado, equivalente a 2 % del monto otorgado.</li> <li>- La cuota mensual no debe superar el 10 % de la renta bruta promedio anual.</li> <li>- El pago del crédito inicia hasta 18 meses después del egreso del alumno. Si el beneficiario está desempleado durante el periodo de repago, puede suspender el cobro.</li> <li>- Monto tope del crédito: 1,5 veces el arancel (pensión) regulado.</li> <li>- Las instituciones otorgan becas y créditos al 30 % de los estudiantes de menores ingresos, equivalente a la brecha entre el arancel real y el regulado.</li> </ul>
Corea del Sur	Korean Student Aid Foundation	Income Contingent Loan (ICL)	2010	Residentes coreanos con rendimiento académico de 70/100, con ingresos hasta el percentil 70.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuente de financiamiento privado</li> <li>- Cuota mensual: tasa de interés variable de 2,2 %. El beneficiario empezará a pagar desde que su ingreso supere un determinado umbral.</li> <li>- Mecanismo de pago: Deducción directa de la planilla de ingresos.</li> </ul>

**Fuente:** Pronabec; Student Loan; Kosaf; Ingresos; US Department of Education; Australian Government - StudyAssist; Student Loans Company, 2019. **Elaboración:** CPC.

Los créditos educativos bajo la modalidad de repago contingente al ingreso generan menor incertidumbre sobre la capacidad de repago del crédito y no influye en la decisión del beneficiario por estar subempleado; esto con tal de pagar el crédito. Las experiencias internacionales muestran diferentes modalidades de este sistema de repago.

En el caso de Australia, el programa HELP (*Australian Higher Education Loan Program*) asigna una tasa de interés correspondiente al nivel de ingresos. Además, el periodo de repago inicia a partir de que el beneficiario supere cierto umbral de ingresos. En el caso del Reino Unido, el monto a pagar depende del programa al cual está afiliado el beneficiario. Cada programa asigna una tasa de interés fija, una tasa de amortización de la deuda y un determinado umbral

de ingresos a partir del cual el beneficiario comienza a pagar su crédito y a acumular intereses. Cabe resaltar que la tasa de amortización de la deuda se aplica sobre la diferencia entre el ingreso mensual y el umbral que corresponda.

Por otro lado, respecto a la distribución del costo de financiamiento de la educación superior entre las partes involucradas, se diseñaron créditos financiados por el sector financiero privado, donde el aval o garante es el Estado. Existen casos, como el de Chile, Corea y Alemania, donde este esquema garantiza un mayor acceso a programas de educación superior. Sin embargo, en el caso de EE. UU., el programa “*Federal Family Education Loan Program - Stafford Loans*” culminó en el 2010 debido a los sobrecostos que le generó al Estado (ver Tabla 3).

**T3** Tabla 3. Créditos financiados por el sector financiero privado, donde el aval es el Estado.

PAÍS	ENTIDAD	NOMBRE DEL PROGRAMA	AÑO DE INICIO	POBLACIÓN OBJETIVO	ESQUEMA
Estados Unidos	Departamento de Educación	Federal Family Education Loan Program - Stafford Loans	1965-2010	Estudiantes admitidos por alguna de las IES acreditadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aval: Estado.</li> <li>- Rol de las IES: elige a los estudiantes, define el monto del crédito y concientiza a los estudiantes sobre sus obligaciones financieras.</li> <li>- Esquema de repago: Tasa de interés anual de 6,8 %, el Estado paga los intereses durante el periodo de estudio. El estudiante paga los intereses 6 meses después de haber egresado.</li> </ul>
Chile	Comisión Ingresos	Crédito con Garantía Estatal (CAE)	2006	Estudiantes que postularon a alguna IES acreditada o que ya se encuentren estudiando.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaluos: el Estado.</li> <li>- Esquema de repago: Tasa de interés anual de 5,8 % con hipoteca.</li> </ul>



PAÍS	ENTIDAD	NOMBRE DEL PROGRAMA	AÑO DE INICIO	POBLACIÓN OBJETIVO	ESQUEMA
Chile	Comisión Ingreso	Crédito con Garantía Estatal (CAE)	2012	Estudiantes que postularon a alguna IES acreditada o que ya se encuentran estudiando.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Aval: (i) IES donde el alumno esté matriculado; y (ii) Estado, desde que el beneficiario haya egresado.</li> <li>-Esquema de repago: Tasa de interés anual de 2 % con tope de 10 % de la renta bruta promedio anual. El estudiante paga los intereses 18 meses después de haber egresado.</li> <li>-El beneficiario puede suspender los pagos en el caso que se encuentre desempleado.</li> </ul>
Corea del Sur	Korean Student Aid Foundation	Student Loans	2010	Residentes coreanos con redimiento académico de 70/100, con ingresos hasta el percentil 70.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aval: Estado.</li> <li>-Esquema de repago: depende del tipo de crédito solicitado.</li> </ul>
Alemania	KfW Bankengruppe	Bildungskredit	2009	Estudiantes universitarios de ciclos avanzados con dificultades económicas para culminar sus estudios superiores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aval: Estado.</li> <li>- Los Bancos son los encargados de distribuir y administrar los créditos estudiantiles.</li> <li>- Esquema de repago: el beneficiario iniciará el pago del crédito en cuotas mensuales fijas por 2 años, después de 4 años de haberse graduado.</li> </ul>

**Fuente:** Kosaf; Ingesa; US Department of Education; Bundesverwaltungsamt, 2019. **Elaboración:** CPC.

El caso del Crédito con Garantía Estatal (CAE) de Chile resulta interesante, pues permitió el acceso a la educación superior, pero generó un problema de sobreendeudamiento en los estudiantes. Rau, Rojas y Urzúa (2013) estimaron el efecto causal del CAE sobre la probabilidad de matricularse en la educación superior, así como en la de desertar. Los autores encontraron que el CAE incrementa la matrícula en un 24,0 % y reduce la tasa de deserción en un 6,8 y 64,3 % de los estudiantes de universidades e institutos, respectivamente. Sin embargo, descubrieron

también que los beneficiarios del CAE tuvieron salarios menores que aquellos que no se beneficiaron del programa (en un 6,4 %) y que este esquema de crédito generó incentivos perversos que contribuyeron con la reducción de los estándares de calidad en las instituciones de educación superior. Esto último, además del problema de sobreendeudamiento que se generó, motivó a que se hagan varias reestructuraciones en el CAE a lo largo del tiempo, aunque estas fueron tardías (debido al monto acumulado de la deuda: USD 9,5 mil millones).

El CAE fue creado en 2006 como una alternativa de financiamiento para aquellos estudiantes que quieren continuar o iniciar sus estudios de pregrado en instituciones de educación superior acreditadas (Comisión Ingreso, 2019). La tasa de interés anual que pagaba el beneficiario era 5,8 %, el Estado asumió el rol de garante del préstamo. La implementación del programa garantizó mayores tasas de acceso a la educación superior, pero el elevado sobreendeudamiento resultante se tradujo en altas tasas de morosidad. Así, al 2011, el 75,0 % de los estudiantes elegibles de los dos quintiles más bajos de ingresos recibieron el crédito, pero la tasa de morosidad del programa era de 36,0 % (Salami, 2014).

Esta situación de sobreendeudamiento de los estudiantes desencadenó una serie de protestas que conllevó a que el Ejecutivo modificara el programa en el 2012. En consecuencia, el Estado optó por subsidiar la tasa de interés que ofrecía el sector financiero con la finalidad de que el beneficiario pague solo el 2,0 %. Asimismo, modificó el esquema de repago fijo a uno contingente al ingreso y estableció un periodo de gracia de 18 meses para el beneficiario después de su egreso. Además, bajo esta modalidad la institución de educación superior fue aval del estudiante durante los años en los que cursaba su carrera, mientras que el Estado asumió el rol de aval desde el egreso hasta que el beneficiario concluya con el pago.

Entre 2006 y 2018, 930 mil estudiantes se beneficiaron de este programa, de los cuales el 47,8 % culminó sus estudios universitarios o técnicos (Comisión Ingreso, 2018). Al cierre del 2018, la cartera de créditos fue USD 9,5 mil millones y la tasa de morosidad alcanzó el 39,7 %. Esta última presentó una tendencia creciente en los últimos cuatro años, lo que comprometió la sostenibilidad del programa. Según la Fundación Sol (2018), más de 870 mil jóvenes están endeudados y 151 mil están atrasados en sus pagos.

En este contexto, la Comisión de Educación del Senado planteó en el 2018 un nuevo sistema de créditos, en reemplazo del CAE y Crédito Solidario (Boletín 11.822-04), que aún está en discusión. En este nuevo sistema, el Estado asigna los créditos estudiantiles con un tope de 1,5 veces el arancel (pensión) regulado, y solo participan los estudiantes cuyo hogar pertenece a los nueve deciles de menores ingresos.

Asimismo, un porcentaje de la brecha entre el arancel real y regulado es cubierta a través de créditos o becas, asignadas por la institución de educación superior, en función al nivel de ingresos y la calidad de la misma. Al igual que el programa anterior, la tasa de interés anual es de 2,0 % con un límite del 10,0 % de la renta bruta anual (Eyzaguirre, 2018). El objetivo del programa se centra en “fomentar y permitir el pago oportuno por parte de los beneficiarios para financiar nuevos créditos para aquellos jóvenes que ingresan a la educación superior” (Boletín 11.822-04).

## PROPUESTA

### **2. Incrementar oferta de créditos educativos y orientarla a carreras demandadas por el mercado laboral e implementar esquemas de repago basados en ingresos, considerando financiamiento público-privado e incorporando dentro de los posibles beneficiarios a jóvenes de insuficientes recursos.**

En la medida que Pronabec cierre la brecha de acceso para estudiantes de bajos recursos (pobres y pobres extremos), esta institución deberá otorgar créditos estudiantiles a los estudiantes de alto rendimiento y con recursos insuficientes, de manera progresiva.

Para ello, Pronabec puede financiar los dos primeros años de estudio a través de crédito educativo. Este periodo corresponde a la etapa en la que existe mayor probabilidad de deserción. A partir del tercer año, Pronabec podría suscribir convenios con el sector privado e instituciones de educación superior para que otorguen créditos accesibles en lo que resta del tiempo de estudios del estudiante.

Para el diseño del crédito estudiantil, se debe considerar lo siguiente: topes al monto de financiamiento, límites en cuanto al decil de ingreso al que pertenece el estudiante que recibirá el financiamiento y un esquema de pago contingente al ingreso<sup>31</sup>.

Finalmente, para focalizar los recursos de financiamiento estudiantil de Pronabec, se recomienda redefinir el criterio de edad para los postulantes al crédito educativo, que hoy admite la postulación de beneficiarios de hasta 70 años. Esto permitiría garantizar el retorno social de la inversión.



## CUADRO RESUMEN DE PROPUESTAS

FACTOR: CAPITAL HUMANO							
DETERMINANTE	Nº	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Acumulación de capital humano y competencias para el trabajo	1	Impulsar la educación técnica en últimos años de secundaria.	Alta	✓	La propuesta fue incluida dentro de la MP 2,6 del <i>Plan Nacional de Competitividad y Productividad</i> (el Plan). Este proyecta rediseñar la beca Mi Vocación Técnica durante el primer semestre de 2020; diseñar el modelo de educación secundaria técnica y un piloto focalizado; al 2023, validar o reformular el piloto en función de los resultados obtenidos, entre otros.	Minedu	Resolución Ministerial
	2	Promover la educación básica alternativa a distancia.	Baja	✓	La propuesta fue incluida dentro de la MP 2,6 del Plan. Este plantea promover el desarrollo de la EBA con componente de capacitación técnica en Cetpro y/o IEST priorizados. Asimismo, proyecta rediseñar la beca Doble Oportunidad para el primer semestre de 2020.	Minedu	Resolución Ministerial
	3	Fortalecer el proceso de acreditación de las instituciones de educación superior.	Mediana	✓	La propuesta fue incluida dentro del Plan como parte de la MP 2,3. Se contempla la presentación de un proyecto de ley que reforme el Sineace en 2020; culminar con el proceso de licenciamiento de las universidades públicas y privadas hasta julio de 2021, así como alcanzar el 30,0% de IEST evaluados o cerrados en el marco del licenciamiento, entre otras medidas.	Minedu	Ley / Implementación
	4	[Mejora de propuesta]: Crear Consejos Sectoriales y un Marco Nacional de Cualificaciones, que considere los estándares de competencia ya creados por los pilotos de consejos sectoriales agroindustrial y minero.	Alta	✓	Las propuestas fueron incluidas dentro del Plan en losl MP 2,1 y 2,2. La implementación de los CS inicia con la propuesta de estructura y mecanismo de trabajo de los mismos, en diciembre 2019. Para ello, Minedu creó un grupo de trabajo multisectorial que ya se encuentra trabajando en dicho hito.  Asimismo, el grupo de trabajo multisectorial evaluará cuál es el diseño de MNC que se ajuste a la realidad peruana, debiendo tomar en cuenta el trabajo ya realizado por los pilotos de CS agroindustrial y minero. A diciembre 2019 se espera contar con la propuesta del diseño de MNC a implementar en el Perú.	Minedu / MTPE	Decreto Supremo y Ley / Decreto Supremo
	5	Emitir normativa que permita implementar asociaciones público privadas para la administración de institutos públicos y utilizar esquemas del tipo Estado a Estado para implementar Institutos de Excelencia (IDEX).	Baja	✓	<b>Sobre la normativa para implementación de APP:</b> todavía no se considera la propuesta.  <b>Sobre la implementación de los IDEX:</b> el Plan (MP 2,4) contempla el licenciamiento de los cuatro primeros IDEX en 2019, declaración de viabilidad de 19 expedientes técnicos de obra para julio de 2021 y culmina con el licenciamiento de dos IDEX adicionales en 2022	Minedu	Ley / Implementación

FACTOR: CAPITAL HUMANO							
DETERMINANTE	Nº	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Acceso al financiamiento	6	Potenciar Ponte en Carrera como plataforma de información para que los jóvenes elijan una carrera adecuada.	Baja	✓	La propuesta fue incluida dentro del Plan en el MP 2.5. Se proyecta relanzar "Ponte en Carrera 4.0" con información actualizada a diciembre 2019. A julio 2021, se espera articular este portal con Proyecta mi Futuro, entre otros.	Minedu / MTPE	Implementación
	7	Promover y orientar becas hacia carreras productivas (en coordinación con lo demandado por el sector productivo).	Alta	✓	Pronabec ha trabajado en la reformulación de Beca 18 para poder captar más estudiantes de alto rendimiento, así como para orientarlos a carreras productivas de alto retorno en instituciones de educación superior de calidad. En los últimos años, incrementó el número de becas para dicho programa, debido al alto impacto social que tuvo el mismo.	Pronabec / sector privado	Implementación
	8	<b>[Mejora de propuesta]:</b> Incrementar oferta de créditos educativos y orientarla a carreras demandadas por el mercado laboral e implementar esquemas de repago basados en ingresos, considerando financiamiento público-privado e incorporando dentro de los posibles beneficiarios a jóvenes de insuficientes recursos.	Alta	✓	En junio del 2019, Pronabec aprobó la creación del Crédito Talento, dirigido a jóvenes de bajos recursos con alto rendimiento académico en el Examen Nacional de Beca 18. Este nuevo instrumento es un buen avance, pero solo se orienta a estudiantes pobres de alto rendimiento. Aun hay espacio para ampliarlo para estudiantes que cuentan con insuficientes recursos económicos, de la mano con el sector privado.  Además, Pronabec debe redefinir el criterio de edad para los postulantes al Crédito Educativo, el cual actualmente admite la postulación de personas de hasta 70 años	Pronabec / sector privado	Implementación / Decreto Supremo
	9	Cerrar el ciclo de educación de egresados de COAR con becas educativas y financiamiento.	Mediana		Propuesta no considerada. Pronabec puede utilizar esquemas mixtos como los propuestos en la propuesta anterior para estos estudiantes.	Pronabec / sector privado	Implementación

 Propuesta no considerada o no existe consenso en torno a la misma

 Propuesta considerada parcialmente

 Propuesta considerada

 Propuesta considerada a tiempo o implementada



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Allais, S. (2010). *The implementation and impact of National Qualifications Frameworks. Report of study on 16 countries*. Organización Internacional del Trabajo.
2. Billorou, N., y Vargas, F. (2010). *Herramientas básicas para el diseño e implementación de marcos de cualificaciones*. Organización Internacional del Trabajo (OIT/CONTERFOR).
3. British Council. (2015). *Partners for change: UK sector skills Councils & world class skills*. Skopje.
4. CCM. (17 de Octubre de 2019). *Consejo de Competencias Mineras (CCM)*. Obtenido de <http://www.ccm.cl/que-es-el-ccm/>
5. Comisión Ingres. (2018). *Comisión Administradora del Sistema de Crédito para Estudios Superiores*. Santiago.
6. Comisión Ingres. (17 de Octubre de 2019). *Ingres Sistema de Crédito Estudios Superiores*. Obtenido de <https://portal.ingresa.cl/comision-ingresa/>
7. Eurosocial. (2015). “Sistemas” y “Marcos” Nacionales de Cualificaciones: en qué se diferencian y cómo se relacionan.
8. Eyzaguirre, S. (8 de Julio de 2018). *CEP*. Obtenido de Opinión: <https://www.cepchile.cl/fin-del-cae/cep/2018-07-09/093441.html>
9. Franco, A., y Ñopo, H. (2018). *Ser joven en el Perú: educación y trabajo*. Grade, Lima.
10. Lavado, P., Joan, M., y Yamada, G. (2015). *An unfulfilled promise? Higher education quality and professional underemployment in Peru*. Iza Discussion Paper 9591.
11. Lavado, P., Martínez, J., y Yamada, G. (2017). *Efectos persistentes del subempleo profesional 2004-2014*. En P. Lavado, & G. Yamada (Edits.), *Educación superior y empleo en el Perú: una brecha persistente*. Lima: Fondo Editorial, Universidad del Pacífico.
12. MEF. (2019). *Evaluación de impacto del Programa Beca 18 (Cohorte 2015 - Modalidad Ordinaria)*. Lima.
13. MEN. (2017). *Marco Nacional de Cualificaciones Colombia*. Bogotá.
14. Mineduc - Corporación de Fomento de la Producción. (2017). *Marco de Cualificaciones Técnico-Profesional*. Santiago de Chile.
15. Mineduc. (17 de Octubre de 2019). *Marco de Cualificaciones Técnico-Profesional*. Obtenido de <http://marcodecualificacionestp.mineduc.cl/sobre-el-mctp/#-c-mo-se-construy-el-mctp->
16. Ministerio de Educación. (2018). *¿Qué aprendizajes logran nuestros estudiantes?* Lima.
17. Novella, R., Alvarado, A., Rosas, D., y González-Velosa, C. (2019). *Encuesta de habilidades al trabajo (Enhat) 2017-2018: Causas y consecuencias de la brecha de habilidades en Perú*. Washington D.C.: BID.
18. OECD. (2008). *Funding Tertiary Education. Pointers for policy development*. OECD.
19. Organización Internacional del Trabajo. (17 de junio de 2004). *Organización Internacional del Trabajo*. Obtenido de [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312533](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312533)
20. Pronabec. (2019). *Bases del Concurso Beca-18-Universidades e Institutos pedagógicos 2020-I*. Lima.
21. Pronabec. (2019). *Presentación Beca 18*. Lima.
22. Rau, T., Rojas, E., y Urzúa, S. (2013). *Loans for higher education: does the dream come true?* National Bureau of Economic Research, Cambridge.
23. Rosas, D., y Tovar, C. (21 de Diciembre de 2018). BID. Obtenido de *¿Cómo cerrar la brecha de habilidades? El caso de los consejos sectoriales en Perú*: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/como-cerrar-la-brecha-de-habilidades-el-caso-de-los-consejos-sectoriales-en-peru/>
24. Salami, J. (2014). *The Challenge of Sustaining Student Loans Systems: Lessons from Chile and Colombia*. En B. Chapman, T. Higgins, y J. Stiglitz, *Income Contingent Loans*. Londres: International Economics Association.

25. Unesco. (17 de Octubre de 2019). *Unesco Institute for Statistics*. Obtenido de <http://data.uis.unesco.org/>
26. Vargas, F. (2017). *Los Marcos Nacionales de Cualificaciones (MNC) desafíos en un mundo globalizado*. OIT, Infotep, RedIFP, Santo Domingo.
27. Vargas, F. (2018). *Avanzando hacia los Marcos Nacionales de Cualificaciones: la experiencia de Chile y República Dominicana*. Organización Internacional del Trabajo (OIT/CIinterfor), Ginebra.
28. Yamada, G., Castro, J., y Rivera, M. (2012). *Educación superior en el Perú: retos para el aseguramiento de la calidad*. Lima: Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace).
29. Yamada, G., Lavado, P., y Oviedo, N. (2017). *Rendimiento laboral de la educación superior: evidencia a partir de Ponte en Carrera*. En P. Lavado, & G. Yamada (Edits.), *Educación superior y empleo en el Perú: un brecha persistente*. Lima: Fondo Editorial, Universidad del Pacífico.
6. La diferencia entre los resultados del INEI y los de la Unesco varían debido a la metodología implementada por cada entidad para estimar el indicador. El INEI considera a la población de 17 a 24 que está matriculada en instituciones de educación superior, respecto al total de la población que se encuentra dentro de ese rango de edad. Por el contrario, la Unesco estima a la cantidad de personas (de todas las edades) matriculadas en estas instituciones, respecto al total de la población de 17 a 21 años (UIS, 2017).
7. La información de licenciamientos corresponde a los datos que aparecen en la página web de la Sunedu. La consulta fue realizada en octubre de 2019.
8. Según el *Plan Nacional de Competitividad y Productividad*, en el caso de los institutos públicos, se está trabajando en procesos de optimización por parte de los Gobiernos regionales (GORE). Para su licenciamiento se requieren dos etapas previas al establecimiento del cronograma: (i) el diagnóstico (de pertinencia y sostenibilidad) que el Minedu ya ha venido realizando en algunas regiones, y (ii) el plan de optimización, que es competencia de los GORE. Sobre la base del cumplimiento de ambas etapas, los GORE definirán los cronogramas de licenciamiento de los Institutos de Educación Superior Tecnológica (IEST).

## NOTAS

1. Según INEI, la tasa bruta de matrícula en educación superior es 31,2 % (2018). La tasa bruta de matrícula que se registra en el cuadro corresponde a datos del Unesco Institute for Statistics al 2017 para el Perú.
2. Si bien no se dispone de un *ranking*, al 2018, se conoce que Chile destina el 15,5 % de su presupuesto en educación a becas y créditos, y Colombia, el 4,0 %.
3. Estos montos corresponden al PIA.
4. La tasa de deserción acumulada considera a estudiantes que no culminaron la educación primaria o secundaria, o solo culminaron la educación primaria y no se matricularon durante el año en un curso del nivel correspondiente, sin importar el año en que interrumpieron sus estudios.
5. Porcentaje de matriculados en un nivel educativo con edad mayor en dos o más años a la edad establecida para el grado en curso, respecto del total de matriculados del nivel educativo.
9. Esta propuesta forma parte de la medida de política (MP) 2,6 Educación secundaria con formación técnica, del Objetivo Prioritario (OP) n.º 2 (capital humano).
10. Centro de Educación Técnico Productiva.
11. Instituto de Educación Superior Tecnológica.
12. Esta propuesta forma parte de la MP 2,6 Educación secundaria con formación técnica del OP n.º 2.
13. Esta propuesta forma parte de la MP 2,3 Aseguramiento de la calidad y articulación de la Educación Superior y Técnico-Productiva del OP n.º 2.
14. Esta medida forma parte de la MP 2,1 Consejos Sectoriales de Competencias del OP n.º 2
15. La propuesta forma parte de la MP 2.4 Institutos de Excelencia del OP n.º 2.



16. Esta propuesta forma parte de la MP 2.5 Observatorio Integrado de Educación y Empleo del OP n.º 2.
17. *Proyecta tu Futuro* es un portal orientado a la empleabilidad (dirigido a aquellas personas con necesidad de insertarse en el mercado laboral), a diferencia de *Pon-te en Carrera* que se enfoca en orientación vocacional.
18. La muestra está compuesta por 1.742 egresados de 2.120, en 2018.
19. Decreto Legislativo 882.
20. Los autores comparan la dispersión de salarios para diversas carreras universitarias y técnicas utilizando el ratio del percentil 90 sobre el percentil 10 de salarios.
21. Una cualificación es el conjunto de conocimientos, habilidades y competencias de una persona que le permiten desempeñarse en un ámbito ocupacional. Las cualificaciones deben ser reconocidas a través de un proceso de acreditación de habilidades (Billorou & Vargas, 2010).
22. A través de la Resolución Ministerial (RM) 429-2019-Minedu, modificada por la RM 447-2019-Minedu. La creación de este grupo, así como otros hitos, se plantearon en el MP 2,2 Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) del OP n.º 2.
23. Inicia en octubre de 2017 y culmina en setiembre de 2018.
24. **Públicas:** Ministerio de Trabajo, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, El Departamento Nacional de Planeación, el SENA, el Sistema Nacional de Competitividad, etc. **Privadas:** Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado.
25. Los sectores en los que se han implementado los pilotos del MNC son: minas y energías, aeronáutico, cultura, salud, agropecuario, educación, logística, eléctrico y TIC.
26. Según el Minedu, el catálogo nacional de oferta formativa “es el instrumento que regula, a nivel nacional, el ordenamiento de los programas de estudio técnico-productivos y superiores tecnológicos que tienen reconocimiento oficial, los cuales responden a las demandas del sector productivo”. Por su parte, según el MTPE, el catálogo nacional de perfiles ocupacionales “es el instrumento que ordena y organiza los perfiles ocupacionales (cualificaciones) en familias productivas vinculadas a una rama o un sector de actividad económica”.
27. No se dispone de información para el periodo 2017-2019 en este grupo de becas. Las becas de pregrado que se incluyen son: Beca Excelencia Académica, Beca Vocación de Maestro y Beca Hijos de Docentes. Las becas de posgrado incluyen: Beca Presidente de la República, Beca Perú-China, Beca Salud, Beca Maestría en Ciencias de la Educación, Beca de Reciprocidad Perú-Colombia y Beca Catedrático. Las becas especiales incluyen: Beca Técnico Productiva, Beca Idioma Inglés-Escolares, Beca Idiomas, Beca Alianza del Pacífico, Beca Doble Oportunidad, Beca Perú, Beca Aprolab II, Beca Permanencia para Estudiantes en Universidades Públicas, Beca Amistad Peruano Ecuatoriana, Beca de Permanencia para Estudiantes del Conservatorio Nacional de Música, Beca UNILA, Beca Complementaria Israel, Becas canalizadas a través de la Cooperación Internacional.
28. En noviembre de 2011 se creó Beca 18 mediante el Decreto Supremo 17-2011-ED. Este programa de becas es actualmente gestionado por Pronabec, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 29837.
29. Según el numeral 1 del artículo 41 del Decreto Supremo 013-2012-ED (reglamento de la ley que crea Pronabec): “el crédito educativo tiene por objeto financiar parcial o totalmente, estudios de pregrado y postgrado en instituciones de educación superior, tecnológica y universitaria, públicas y privadas, nacionales o extranjeras; igualmente diplomados, especializaciones, capacitaciones, obtención de grados académicos de pregrado y postgrado, títulos universitarios y técnicos, adquisición de materiales educativos, obtención de colegiatura, elaboración de investigaciones, así como pasajes, alojamiento, manutención (a nivel nacional e internacional), que guarden relación con cualesquiera de los conceptos antes señalados y que son objeto del financiamiento”.
30. Según la Resolución Directoral Ejecutiva n.º 116-2019-Minedu/Vmagi-Pronabec.
31. Esto implica que las cuotas mensuales del estudiante sean proporcionales a un porcentaje (establecido por Pronabec) de sus ingresos. Además, en caso de que el beneficiario esté desempleado, se exime del pago de las cuotas mensuales hasta un determinado periodo.



# Salud

.....	
Perfil del Perú en materia de salud	189
.....	
Propuestas por determinante	201
.....	
Cuadro resumen de propuestas	235
.....	
Referencias bibliográficas	236
.....	
Notas	239
.....	

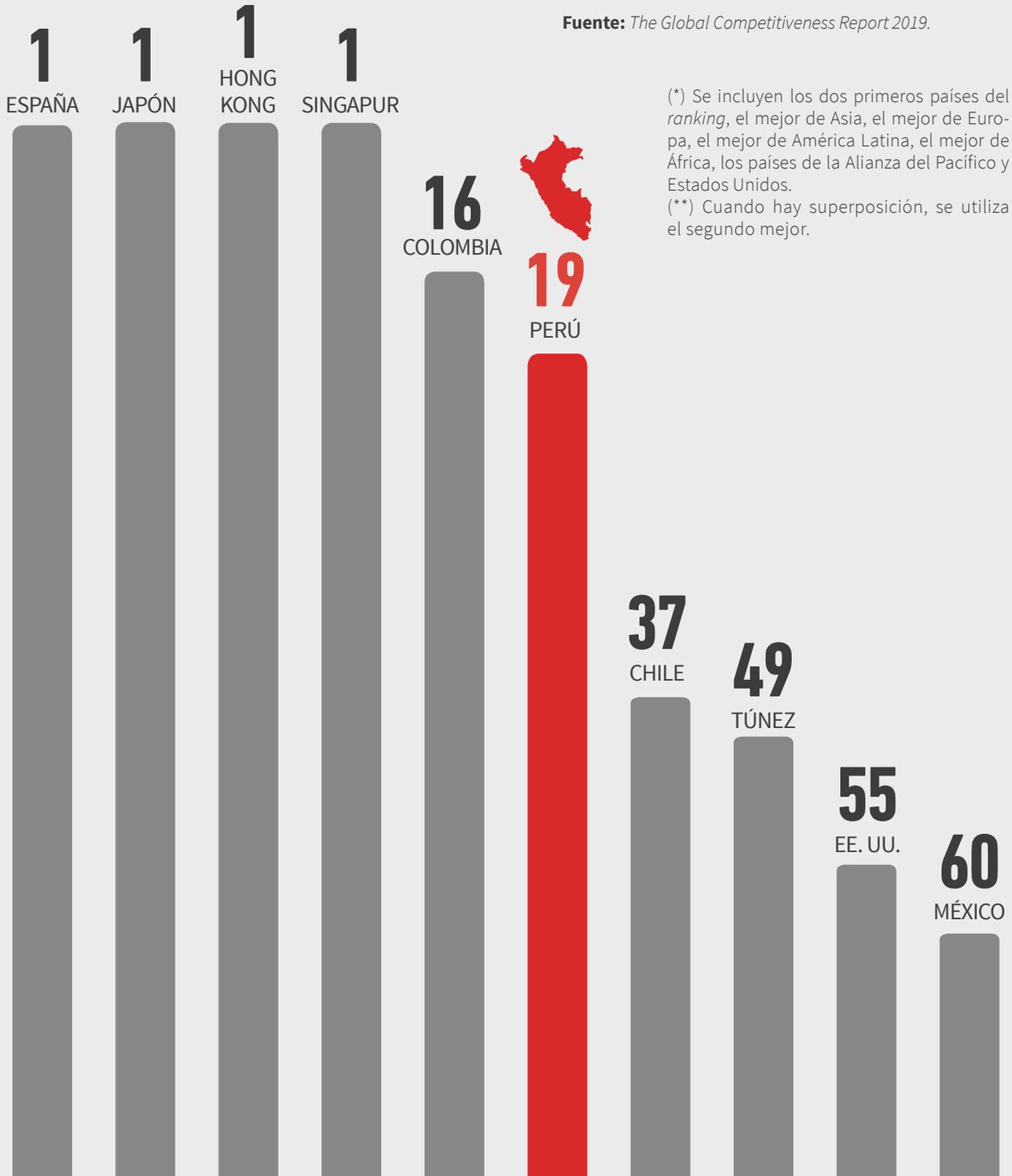


## PERFIL DEL PERÚ EN MATERIA DE SALUD

### RANKING DEL INDICADOR CENTRAL

Pilar de Salud del *Ranking* WEF

Fuente: *The Global Competitiveness Report 2019*.



(\*) Se incluyen los dos primeros países del *ranking*, el mejor de Asia, el mejor de Europa, el mejor de América Latina, el mejor de África, los países de la Alianza del Pacífico y Estados Unidos.

(\*\*) Cuando hay superposición, se utiliza el segundo mejor.

## ➤ DIAGNÓSTICO DEL PERÚ EN MATERIA DE SALUD

### CUADRO RESUMEN

DETERMINANTE	INDICADOR	VALOR PERÚ	RANKING DE AMÉRICA LATINA	RANKING MUNDIAL	MEJOR PAÍS EN AMÉRICA LATINA	FUENTE
Organización de los servicios de salud	Esperanza de vida saludable	70,3	2/22	18/140	Colombia 70,4	WEF, 2019
	Gasto de bolsillo (porcentaje de gasto en salud)	28,3 %	14/33	90/186	Cuba 10,3 %	Banco Mundial, 2017
	Ratio de mortalidad, menores a 5 años (por cada 1,000 nacidos vivos)	14,3	16/33	88/193	Cuba 5,0	Banco Mundial, 2018
	Prevalencia de anemia (% de niños menores a 5 años)	31,9 %	22/33	100/188	Chile 20,0 %	Banco Mundial, 2016
	Médicos por cada 10,000 habitantes	12,7	9/12	61/92	Argentina 39,6	Global Health Workforce Statistics, 2016
	Infraestructura en salud (índice de 0 a 10)	1,8	6/7	62/63	Argentina 4,6	IMD World Competitiveness Ranking, 2019
	Establecimientos con disponibilidad óptima y alta de medicamentos	35,9 %	ND	ND	ND	Minsa, 2019*

Elaboración: CPC

(\*) Corresponde al mes de setiembre de 2019

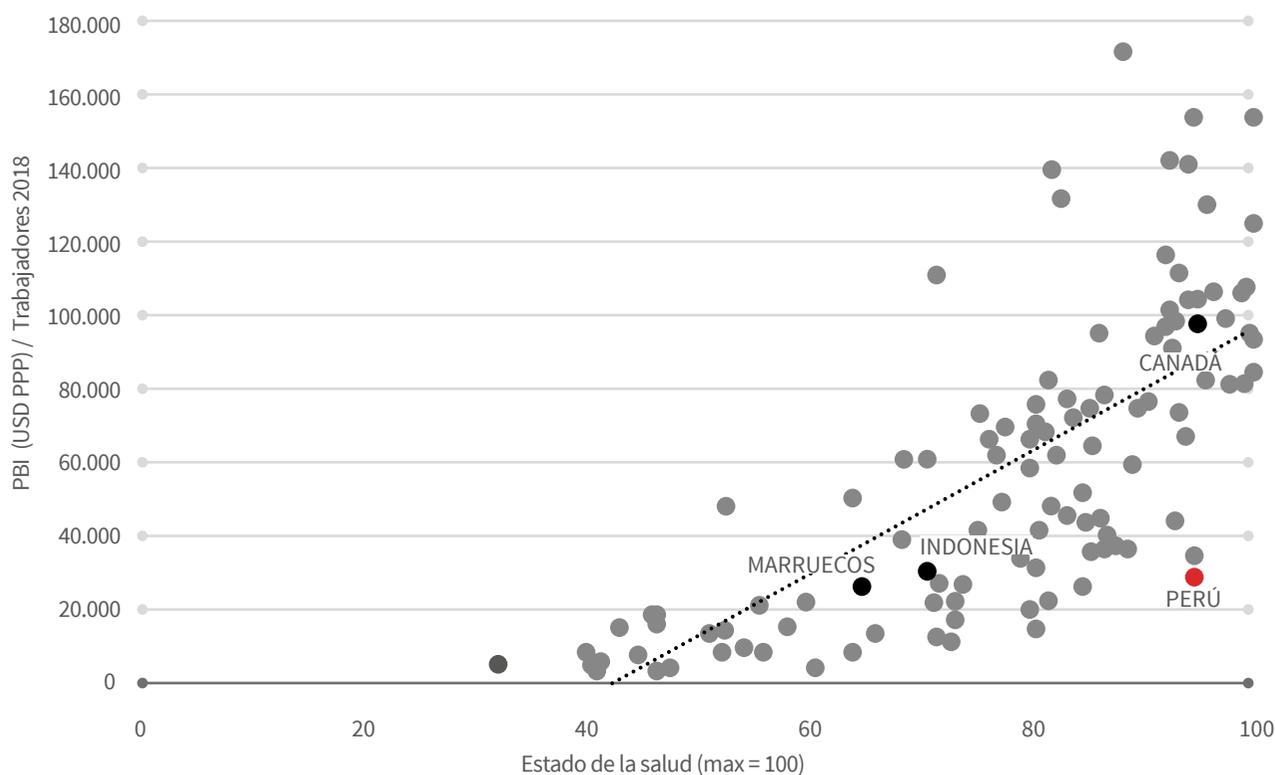


## RELEVANCIA DE LA SALUD EN LA ECONOMÍA

El desarrollo y crecimiento de un país, así como de su productividad, están asociados positivamente a sus niveles de salud (ver Gráfico 1). La evidencia señala que los países con

mayor crecimiento económico suelen tener mejor salud. Al mismo tiempo, aquellos que presentan mejor salud registran mayores tasas de crecimiento (“doble causalidad”).

**G1** Gráfico 1. Relación entre productividad laboral (PBI PPP por trabajador) y estado de la salud (índice).



**Fuente:** WEF; The Conference Board, 2019. **Elaboración:** CPC.

El *ranking* WEF, al considerar la esperanza de años de vida saludable, ubica al Perú en una posición favorable en el pilar de salud (puesto 19 a nivel mundial). No obstante, para este nivel del indicador en salud, la productividad del país debería ser mayor a la observada. Es decir, el Perú debería situarse en la línea punteada del Gráfico 1 (más arriba de su posición actual). De hecho, mientras que para el indicador de salud nos encontramos en el nivel de países como Canadá, para el indicador de productividad laboral somos similares a países como Marruecos o Indonesia.

El buen desempeño del Perú en materia de salud se debe, en parte, al efecto del crecimiento económico de los últimos 20 años. Esto permitió que mejoren diver-

sos indicadores de salud como la esperanza de vida, la mortalidad infantil o el aseguramiento de la población. Este resultado está alineado con los hallazgos de Pritchett y Summers (1996), quienes encontraron que el crecimiento económico generó un efecto positivo de largo plazo en la salud al reducir la tasa de mortalidad infantil en un 50,0 %, entre 1960 y 1990. Asimismo, hallaron que si el crecimiento económico de América Latina —en la década de 1980— hubiera sido igual al registrado en el periodo entre 1960 y 1980, se hubiera evitado alrededor de 400 mil muertes infantiles en 1990. Esto sugiere, según los autores, que el crecimiento económico tiene consecuencias importantes en la salud de la población (infantil y adulta).

Además, una posible razón que explica la baja productividad en el Perú —a pesar de la buena posición en salud en el *ranking* WEF—, es que existen otros factores complementarios en los que se requieren mejoras importantes. Algunos de ellos, que son clave, como infraestructura, mercado laboral, sistema de justicia, ciencia tecnología e innovación (CTI), capital humano y competencias, entre otros, se analizan en los demás capítulos del presente informe. En particular, el factor de capital humano y competencias está estrechamente asociado al de salud. Diversos estudios (Schultz, 1997; Schultz y Tansel, 1997; Thomas y Strauss, 1997; Cole y Neumayer, 2006) afirman que la salud es una forma de capital humano, que influye en el nivel de esfuerzo, la capacidad física y mental de los trabajadores y, por lo tanto, en su productividad. Becker (2007) desarrolla este enfoque y argumenta que una esperanza de vida más alta garantiza mayores retornos de la inversión en educación. A su vez, estos retornos se traducen en un mayor nivel de ingreso y el incremento de la esperanza de vida, mediante salarios más altos y mejores cuidados en la salud, respectivamente. Asimismo, Bleakley (2010) indica que la salud sirve como un insumo insustituible para el desarrollo de otras formas de capital humano, en especial durante la infancia.

Por ello, para aprovechar la complementariedad con los demás factores y garantizar mejoras en la productividad del país, es relevante impulsar el desarrollo del sector salud. La evidencia empírica muestra que países con mejores niveles de salud presentan mayores niveles de ingresos (Preston, 1975). Sin embargo, esta correlación (conocida como la curva de Preston) disminuye conforme aumentan los niveles de ingresos. Zhang y Zhang (2005) hallaron que una mayor esperanza de vida impulsa el crecimiento económico al incrementar el ahorro y los años de estudio y reducir la tasa de fertilidad. De igual manera, Aghion, Howitt y Murtin (2010) encontraron —para una muestra de países durante el periodo 1960 - 2000— que aquellas economías con altos niveles iniciales de salud y considerables mejoras en la esperanza de vida conllevan a una tasa más alta de crecimiento del PBI per cápita y a un aumento en la productividad de los trabajadores.

En línea con lo anterior, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2004) estima que una mejora del 10,0 % en la esperanza de vida está asociada con una tasa de crecimiento más alta de entre 0,3 y 0,4 puntos porcentuales. Esta relación es aún más

importante para países en vías de desarrollo y se manifiesta a través de las políticas de salud dirigidas a niños y mujeres (Bloom *et al.* 2018). Asimismo, Weil (2007) estima que la eliminación de la brecha en salud entre países contribuiría a reducir la volatilidad del PBI por trabajador en 9,9 %. La erradicación de la misma también reduciría el ratio del percentil 90 versus el percentil 10 de los ingresos de la población en 12,7 %, lo cual se explicaría en su mayoría por la reducción del ratio del ingreso mediano versus el percentil 10.

De esta manera, dado el efecto de la salud sobre la productividad y el crecimiento económico, resulta importante analizar con mayor profundidad el sistema de salud peruano y su impacto en el bienestar de las personas.

## SITUACIÓN ACTUAL DEL PERÚ EN MATERIA DE SALUD

El Perú ha registrado un crecimiento económico sostenido de 4,7 % promedio anual durante los últimos 20 años. Esto permitió que el sistema de salud registre mejoras importantes en materia de gasto público y acceso. En 2019, el gasto público presupuestado<sup>1</sup> para la función salud fue S/ 20,9 mil millones, lo cual representa el 11,1 % del presupuesto público del año. Esto refleja un incremento importante comparado con el 2010, cuando el presupuesto en dicha función fue S/ 8,4 mil millones (7,9 % del presupuesto público del año). Además, es importante considerar el gasto público presupuestado por el Seguro Social de Salud (EsSalud), que funciona como empresa pública, y que dispuso en 2019 de S/ 11,2 mil millones para todos sus egresos y gastos de capital<sup>2</sup>.

Este incremento en el gasto ha venido de la mano con un aumento progresivo de la población con acceso a un seguro de salud. De acuerdo con la información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se registró un crecimiento importante de la población con algún tipo de seguro entre 2007 y 2018, al pasar del 42,1 % en 2007 (11,6 millones de personas) al 76,5 % en 2018 (22,2 millones de personas)<sup>3</sup>. El mayor incremento se dio en el número de afiliados al Seguro Integral de Salud (SIS), dirigido principalmente a la población en situación de vulnerabilidad<sup>4</sup>. Este pasó del 17,2 % de la población en 2007 al 47,1 % en 2018<sup>5</sup>.



La distribución de la población por tipo de seguro según la Enaho (2018), es la siguiente: el 47,1 % cuenta únicamente con SIS, el 24,4 % tiene solo EsSalud, 1,3 % está afiliado exclusivamente al seguro de las Fuerzas Armadas o de la Policía (PNP), el 1,1 % cuen-

ta solo con seguro privado, el 1,2 % tiene más de un seguro<sup>6</sup> y el 23,5 % no tiene seguro. Este último grupo representa alrededor de 7,5 millones de personas que no cuentan con ningún tipo de protección en materia de salud (ver Tabla 1).

**T1** Tabla 1. Número de afiliados por seguro de salud, 2018.

SEGURO DE SALUD	NÚMERO DE AFILIADOS	%
Solo SIS	15.151.118	47,1
Solo EsSalud	7.843.411	24,4
Solo Fuerzas Armadas / Policía Nacional del Perú	413.813	1,3
Solo EPS / Seguro privado de Salud	371.385	1,2
Otro (Universitario, escolar, etc.)	137.392	0,4
Más de un seguro	670.021	2,1
Sin seguro	7.548.330	23,5
<b>Total</b>	<b>32.135.469</b>	

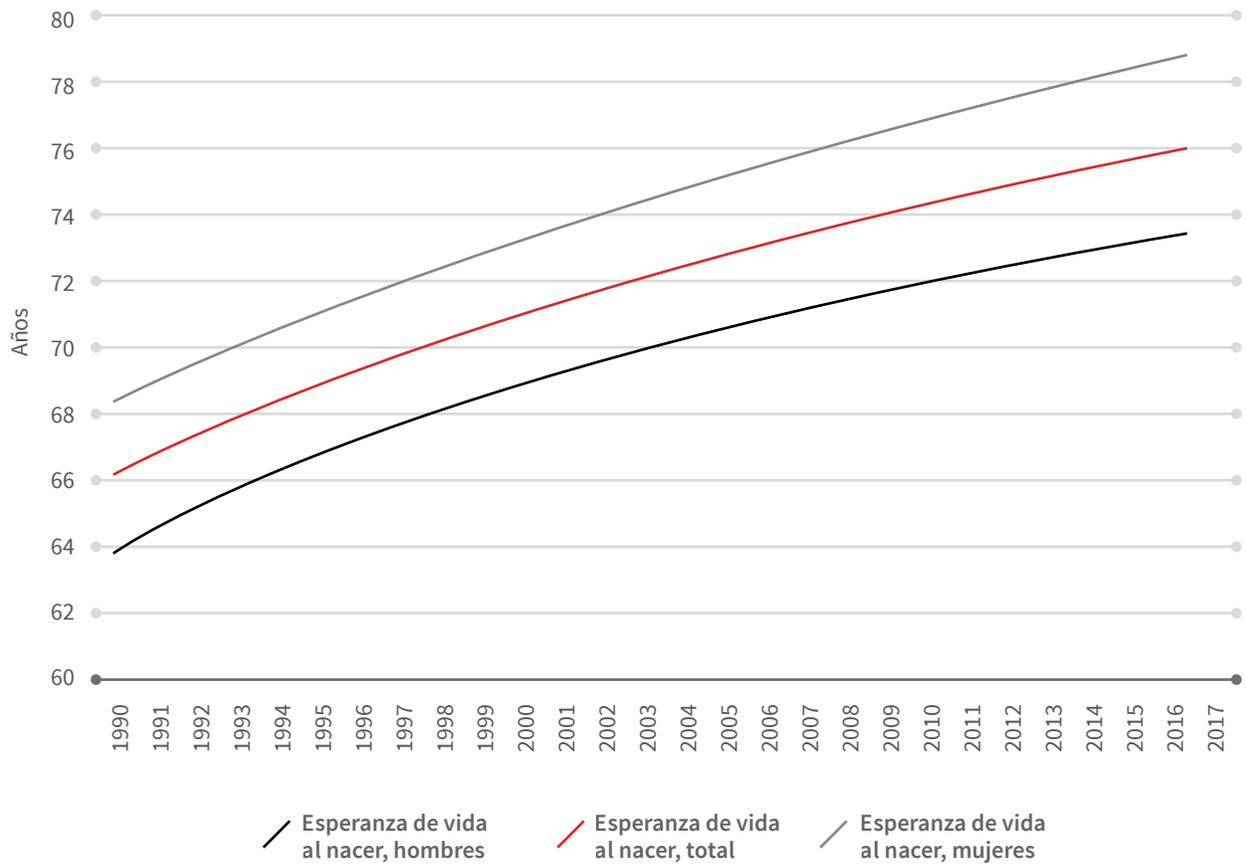
**Fuente:** Enabo. **Elaboración:** CPC.

Nota: La pregunta sobre seguro de salud de la Enaho, 2018, depende del autoreporte de las personas, por lo cual sus resultados pueden variar comparado con las cifras que maneja cada seguro de salud; sin embargo, la Enaho permite analizar las condiciones del hogar de los distintos tipos de asegurados y evaluar su evolución en el tiempo.

Por otro lado, es importante notar los avances logrados en materia de salud materna e infantil: la desnutrición crónica en menores de cinco años se redujo de 37,3 % en 1991 a 12,2 % en 2018, y la mortalidad en menores de cinco años se redujo de 80,5 fallecimientos por cada 1.000 nacidos en 1990 a 14,3 en 2018. Estos avances son mayores a los registrados en otros países de la región, lo cual nos permitió reducir la brecha en los indicadores de

salud: entre 1990 y 2018, Colombia redujo la mortalidad en menores de cinco años por cada 1.000 nacidos de 35,2 a 14,2; México pasó de 44,8 a 12,7; y Chile de 19,1 a 7,2. En general, las mejoras en salud en el Perú permitieron un incremento sostenido de la esperanza de vida al nacer, tanto en hombres como mujeres (ver Gráfico 2). Ello se traduce en un incremento de la fuerza laboral saludable en la economía.

**Este incremento en el gasto [en salud] ha venido de la mano con un aumento progresivo de la población con acceso a un seguro de salud.**

**G2** Gráfico 2. Perú: esperanza de vida al nacer, 1990-2017 (años).

Fuente: Banco Mundial, 1990 - 2017. Elaboración: CPC.

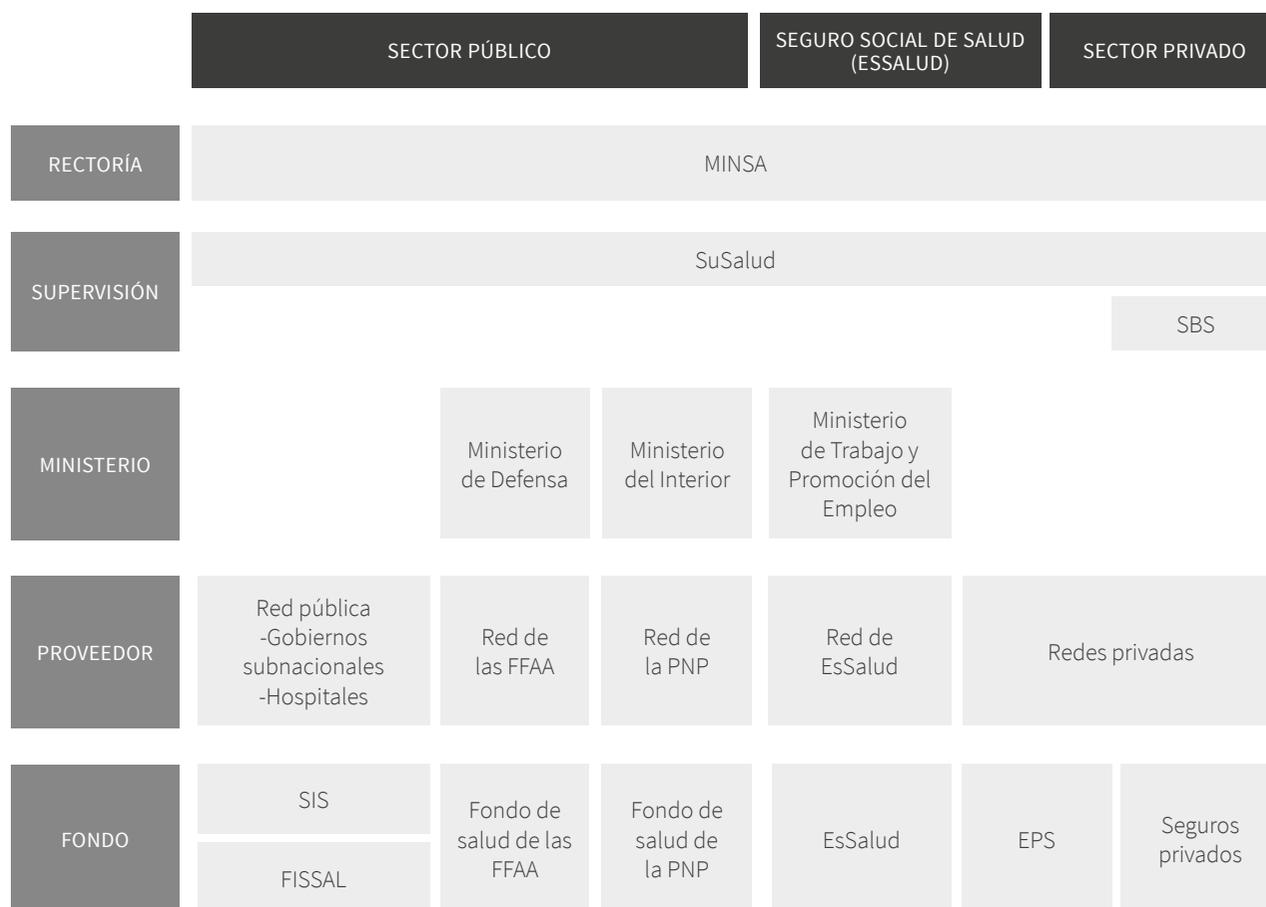
A pesar de las mejoras observadas, las dificultades en el sistema de salud peruano persisten, lo que se traduce en una baja satisfacción por parte del ciudadano. Dichos inconvenientes están asociados a la naturaleza del sistema, el cual es segmentado y fragmentado, tanto en el financiamiento, como en la provisión de servicios. Esto conduce a ineficiencia e inequidad, una característica común entre los países de América Latina y el Caribe (Londoño y Frenk, 1997; Mesa-Lago, 2008; Montenegro *et al.*, 2011). Un siste-

ma segmentado implica que varios subsistemas operan al mismo tiempo, con su propio mecanismo de financiamiento, provisión del servicio y afiliación según alguna característica (como condición laboral o nivel de ingresos), en tanto que un sistema fragmentado implica que cada subsistema funciona con ninguna o escasa articulación, con redes de salud que operan paralelamente en la provisión del servicio. El Gráfico 3 muestra el panorama general del sistema en el país, evidenciando estas características.

**A pesar de las mejoras observadas, las dificultades en el sistema de salud peruano persisten, lo que se traduce en una baja satisfacción por parte del ciudadano. Dichos inconvenientes están asociados a la naturaleza del sistema, el cual es segmentado y fragmentado.**



**G3** Gráfico 3. Panorama general del sistema de salud en el Perú.



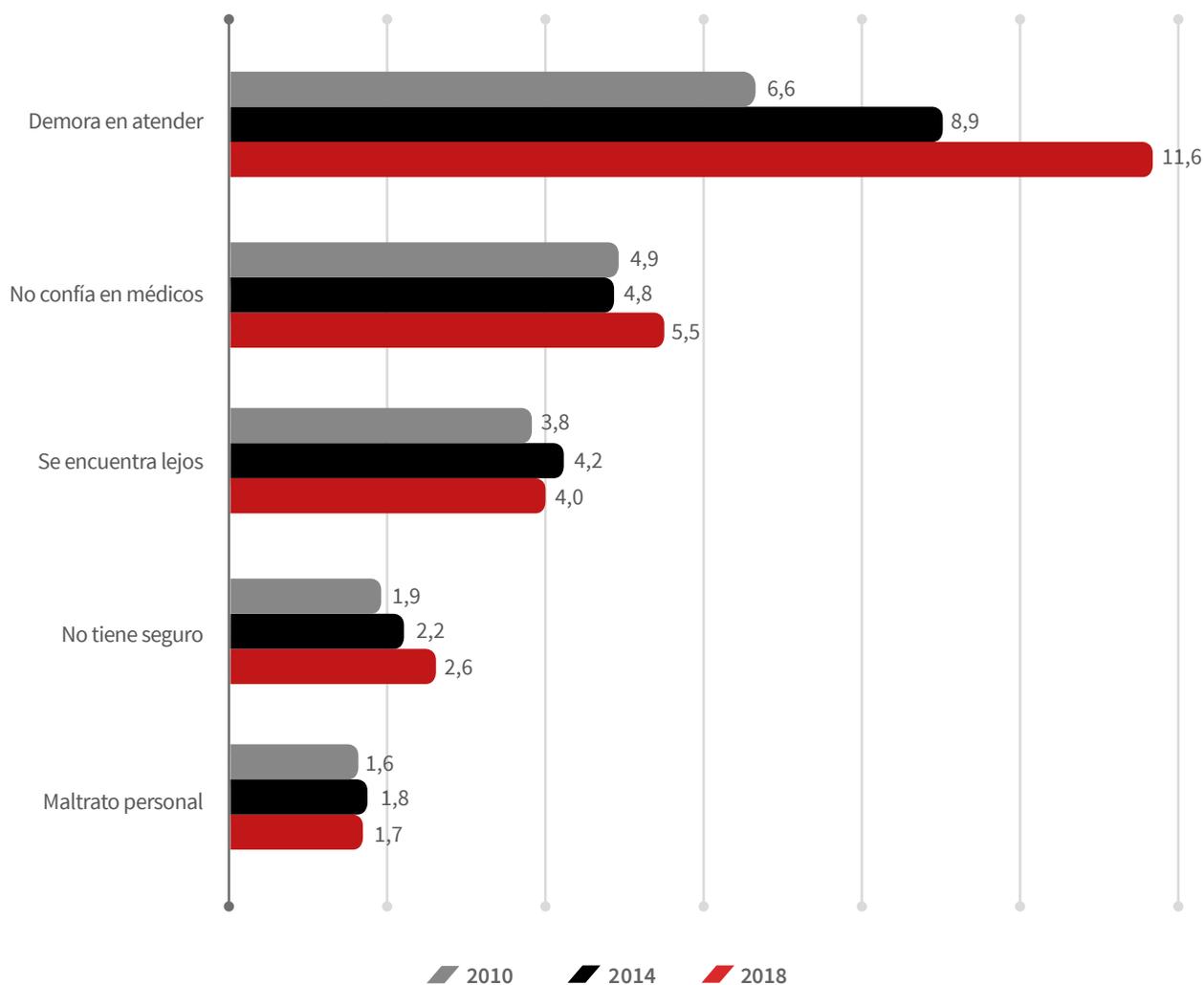
**Fuente:** OCDE y Comisión de Protección Social, 2017. **Elaboración:** CPC.

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2011), la descentralización de los servicios de salud es una de las principales causas de la fragmentación de los sistemas de salud, en la medida que dificulta la coordinación entre actores de distintos niveles de gobierno en cada uno de los niveles de atención. En el Perú, el proceso de descentralización, de acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización, preveía una transferencia de funciones y competencias, incluyendo funciones en materia de salud a los Gobiernos regionales y locales de forma progresiva y ordenada<sup>7</sup>. Sin embargo, de acuerdo con la Contraloría (2014), este fue un proceso acelerado en el cual se transfirieron funciones de manera abrupta,

sin los recursos y capacidades necesarias para una implementación oportuna.

Esta situación dificulta la organización y gestión de los servicios de salud. El Gráfico 4 muestra los motivos propios de la oferta (provisión) de servicios de salud por los cuales las personas que registraron tener una enfermedad no acudieron a un establecimiento de salud (EES). El principal motivo es la demora en la atención, situación que ha empeorado significativamente en los últimos años al pasar del 6,6 % en 2010 al 11,6 % de las personas en 2018. Asimismo, existe un mayor porcentaje de las personas que no confían en los médicos (4,9 % en 2010 a 5,5 % en 2018).

**G4** **Gráfico 4.** Porcentaje de personas que no acudieron a un EESS para recibir atención, debido a barreras de oferta (% de la población que reporta tener uno de los problemas analizados).



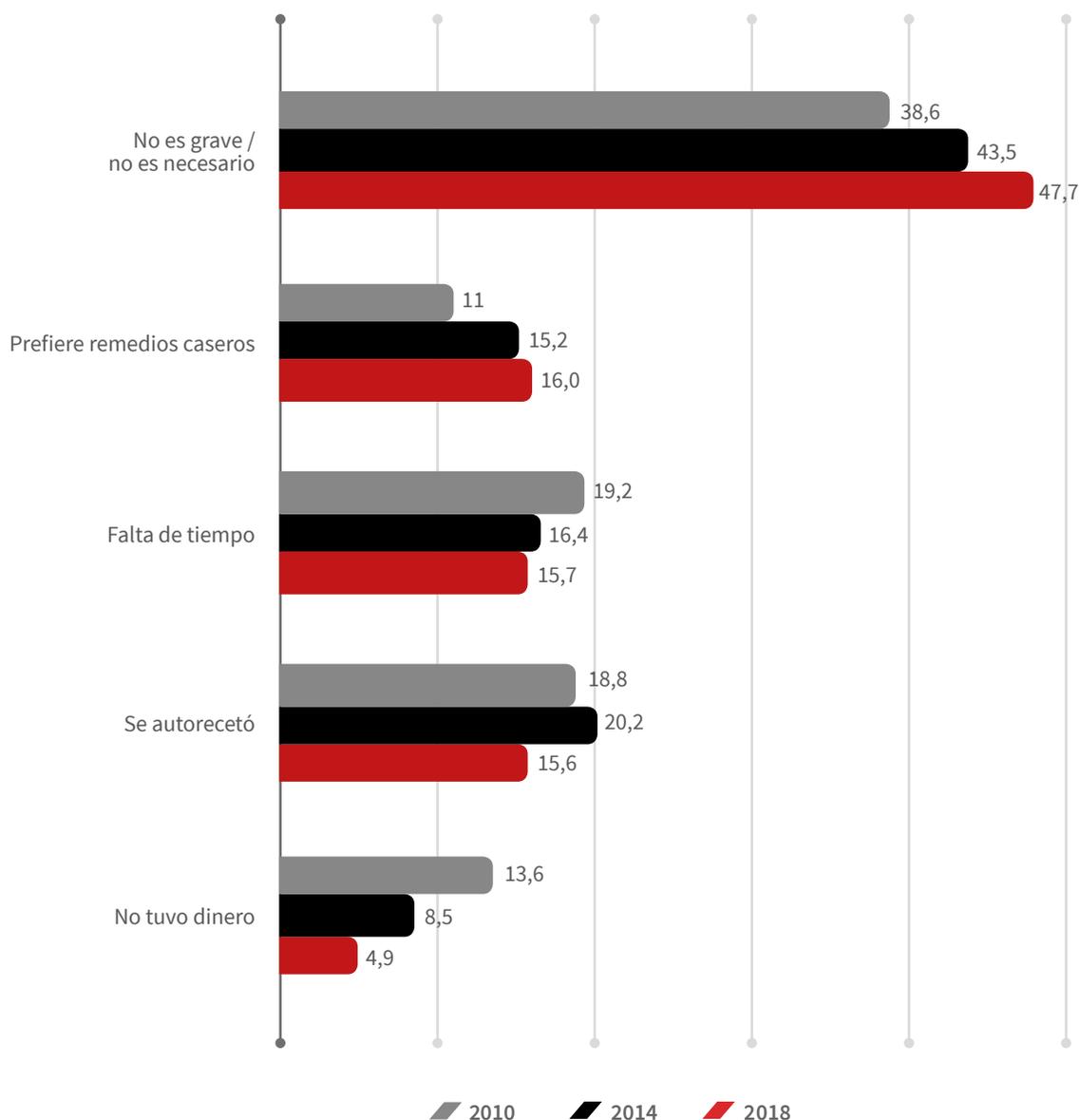
**Fuente:** Enaho, 2010 - 2018. **Elaboración:** CPC.

Respecto al tiempo de espera, la Superintendencia Nacional de Salud (SuSalud, 2017) encontró que el tiempo promedio para la atención —desde que el paciente llega al centro de salud— es 81 minutos en EsSalud y 148 minutos en los hospitales del Ministerio de Salud (Minsa). Asimismo, respecto a los recursos humanos en salud, se debe considerar que el Perú tiene 12,7 médicos por cada 10 mil habitantes, mientras el promedio de América Latina es 21,7 y en los países OCDE es 28,9 (Banco Mundial, 2016). Estas variables tienen repercusiones sobre la satisfacción de la población con los servicios de salud.

Otro tipo de barrera que impide o dificulta que las personas accedan a los servicios de salud se origina por elementos de demanda (es decir, aquellos vinculados a las condiciones de los usuarios). Según la Enaho, el principal motivo por el cual una persona no acude a un EESS es por la supuesta poca gravedad de la enfermedad. Entre 2010 y 2018, la proporción de personas que indicaron este motivo se incrementó de 38,6 % a 47,7 %. Asimismo, el porcentaje de personas que reporta preferir remedios caseros registró un aumento de 11,0 % a 16,0 % en el mismo periodo.



**G5** **Gráfico 5.** Porcentaje de personas que no acudieron a un EESS para recibir atención, debido a barreras de demanda. (% de la población que reporta tener uno de los problemas analizados).



Fuente: Enaho, 2010 - 2018. Elaboración: CPC.

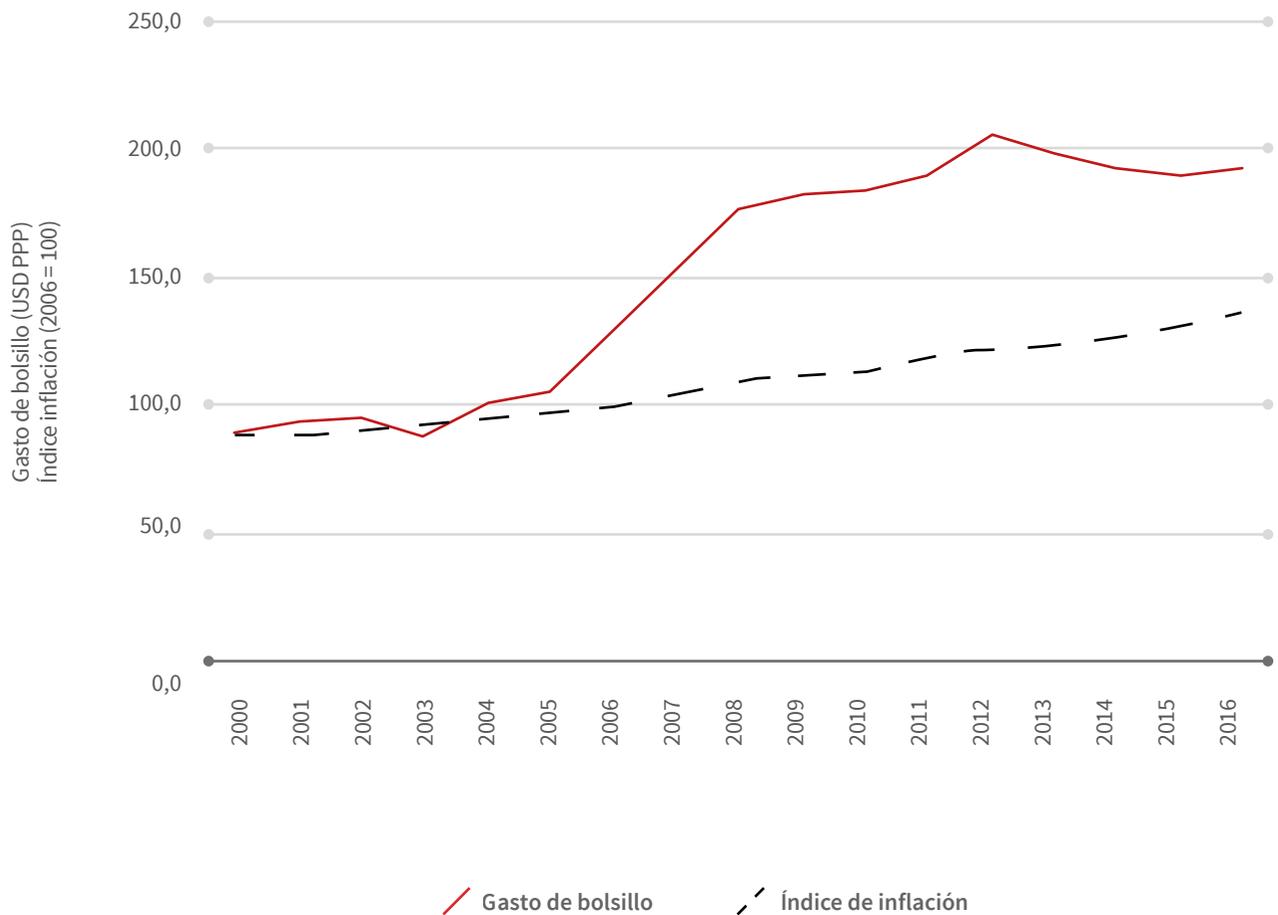
Las barreras en la oferta de salud y algunas en la demanda, como la preferencia por la automedicación, están vinculados con el alto gasto de bolsillo en salud en el que incurre la población<sup>8</sup>. Dicho gasto es un indicador clave de la desprotección financiera que experimentan los hogares para acceder a los servicios de salud (BID, 2018). Valores superiores al 20,0 % del gasto total en

salud están asociados con un alto riesgo de empobrecimiento (Xu *et al.*, 2010). En el Perú, el gasto de bolsillo representa el 28,3 % del gasto total en salud (Banco Mundial, 2016), lo cual ubica al país en el puesto 90 de 186 países, y en segundo lugar en la Alianza del Pacífico (en Colombia se registra 20,2 %, en Chile es 34,8 % y en México llega a 40,4 %).

El Gráfico 6 muestra la evolución del gasto de bolsillo entre 2000 y 2016. En este periodo se registra un incremento considerable en el mismo, lo cual tiene una relación estrecha con el crecimiento de la economía, aunque dicho incremento es superior a la inflación. Según la OCDE (2017a), el elevado gasto de bolsillo se debería a los al-

tos copagos o a la cantidad de servicios no cubiertos en planes básicos de salud. Asimismo, pueden ser un reflejo del descontento de la población asegurada con su subsistema por motivos geográficos, largos tiempo de espera para recibir el servicio o porque perciben que en el sector privado reciben un mejor trato y de mayor calidad.

**G6** Gráfico 6. Evolución del gasto de bolsillo en salud e inflación, 2000 – 2016 (USD PPP e índice de inflación).



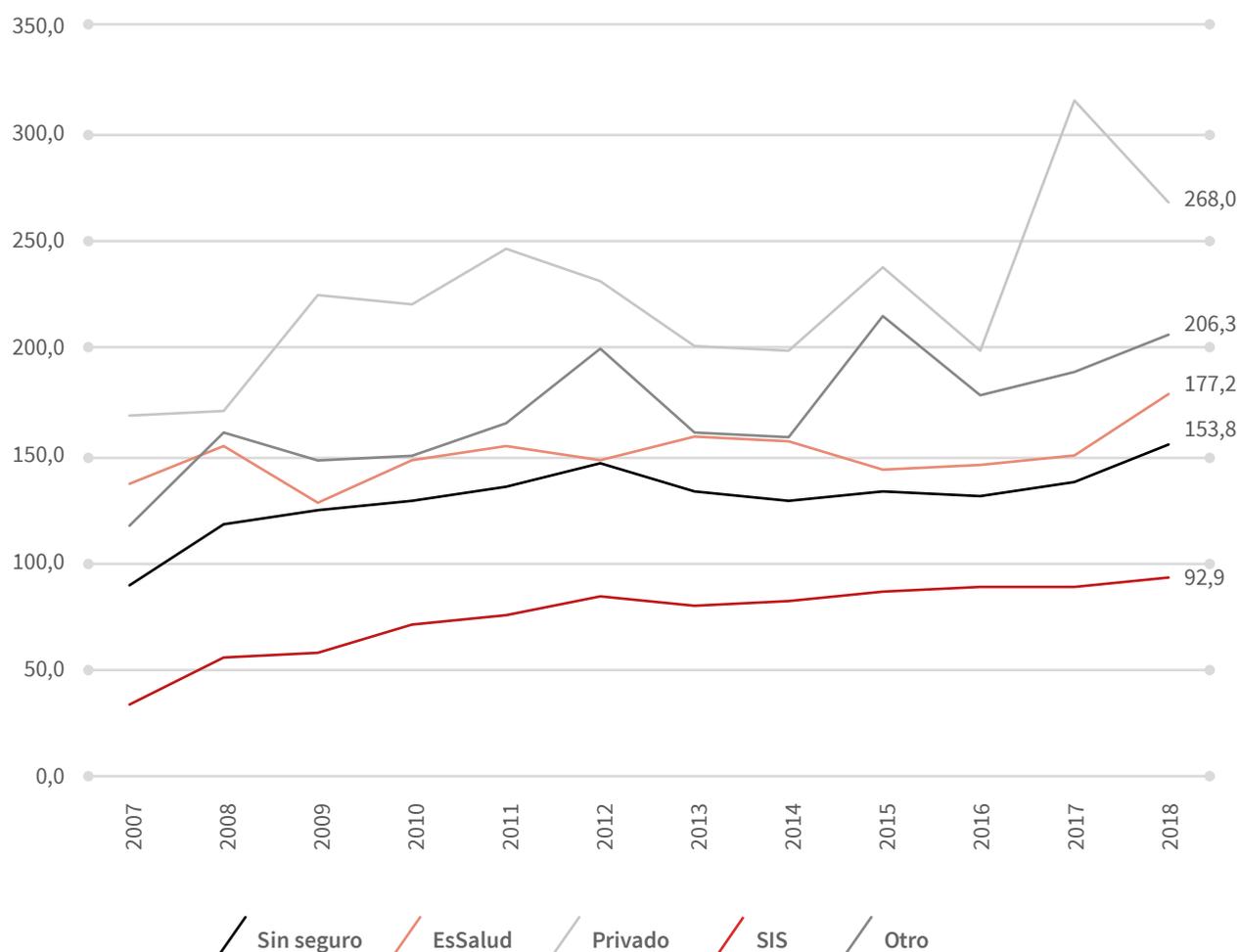
**Fuente:** Banco Mundial, BCR. **Elaboración:** CPC.

Finalmente, un tema sensible para la población es el acceso y uso de los medicamentos, lo cual además es relevante en América Latina y el Caribe. En esta región, el gasto farmacéutico registró un incremento del 12,0 % anual entre 2013 y 2017, lo cual representó seis y cuatro veces más de lo registrado en Europa y América del Norte, respectivamente (BID,

2018a). En el Perú, la fragmentación y segmentación del sistema de salud también genera dificultades para la compra y distribución eficiente de medicamentos, al coexistir distintos sistemas de compra y distribución. Esto se traduce, para los ciudadanos, en un gasto en medicamentos elevado que registra aumentos progresivos (ver Gráfico 7).



**G7** Gráfico 7. Gasto promedio anualizado en medicinas per cápita, según tipo de seguro (Soles).



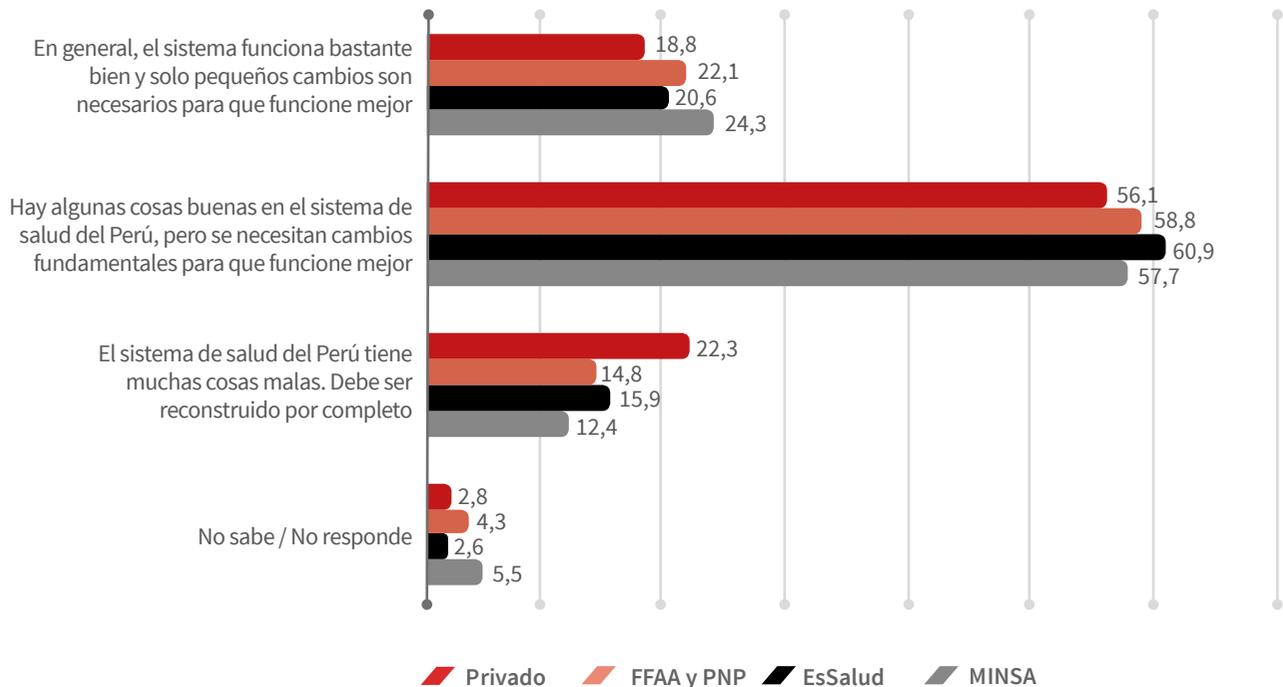
Fuente: Enaho, 2007 - 2018. Elaboración: CPC.

Nota: se considera a la población que reportó realizar gasto en medicinas y se usa pool de datos (agrupación de cuatro años) para mejorar la precisión de las estimaciones.

Finalmente, el Gráfico 8 presenta la opinión de los usuarios sobre el sistema de salud, evidenciándose la necesidad de implementar mejoras en el mismo, pero sin que ello implique

reorganizarlo por completo. Un inadecuado orden del sistema tiene repercusiones sobre la satisfacción de los usuarios y sobre el gasto en el cual inciden. Esto genera malestar social.

**Un inadecuado orden del sistema tiene repercusiones sobre la satisfacción de los usuarios y sobre el gasto en el cual inciden. Esto genera malestar social.**

**G8** Gráfico 8. Opinión sobre el sistema de salud en el Perú, por tipo de EESS en el cual se atiende (%).

Fuente: Susalud, 2017. Elaboración: CPC.

## DETERMINANTE

La OPS (2017) reconoce que establecer sistemas de salud ordenados en América Latina es un gran desafío: se necesita promover la equidad y eliminar las barreras que impiden el acceso a toda la población, al tiempo que se garantiza la sostenibilidad financiera del sistema. Para lograrlo, es importante mejorar la eficiencia del sistema de salud para promover el buen uso de los recursos y alcanzar resultados óptimos de acceso y calidad (BID, 2018a). En el caso del Perú, la Comisión de Protección Social (2017) señala que nos encontramos en un momento crítico de la reforma del sistema de salud y el aseguramiento universal, por lo que debemos repensar la organización del sistema para una progresiva integración donde el ciudadano tenga acceso a salud de calidad y esté protegido en el aspecto financiero.

Para lograr lo anterior, resulta importante analizar diferentes variables que generan ineficiencias en el sistema: la gestión del personal sanitario, la gestión de los medicamentos y productos sanitarios, los servicios de atención sanitaria, los recursos financieros, entre otros

(BID, 2018a). Resolver este desafío implica trabajar en estas variables considerando su complementariedad, a la par que se mejora la calidad de la gobernanza y las instituciones, aplicando las reformas organizacionales necesarias en las estructuras y procesos (Savedoff y Smith, 2016). Además, según la OPS (2011), es importante plantear estrategias integrales que centren su atención en el usuario y sus necesidades, tal como las Redes Integradas de Salud (RIS).

Debido a esta necesidad de considerar al sistema de salud en su conjunto y realizar propuestas integrales que aborden las diferentes variables mencionadas, el CPC propone un único determinante para el factor salud: organización de los servicios de salud. El análisis y las propuestas de este determinante deben solucionar el principal problema identificado en el país, que es la insatisfacción del ciudadano debido a la poca calidad y acceso oportuno a los servicios de salud.

Para ello, es importante considerar que una adecuada gestión de los servicios de salud involucra la articulación de diferentes actores para garantizar el acceso y la calidad de los servicios, basándose en la medición de re-



sultados, de procesos y, lo más importante, en la satisfacción de los pacientes y sus familias (Forellat, 2014). Como se mostró antes, una inadecuada organización de los servicios de salud tiene efectos negativos, puesto que: (i) genera que el ciudadano no acuda a un EESS y/o (ii) gaste más de lo que debería en salud (gasto de bolsillo).

En línea con lo anterior, según el Banco Interamericano de Desarrollo (2018a), la ineficiencia y la inadecuada organización de los servicios de salud, promueven desperdicio y consumo excesivo de recursos, y esto reduce las oportunidades de acceso a los ciudadanos. Asimismo, la incorrecta gestión se refleja en ineficiencias en la atención, lo que puede reducir la disposición del ciudadano a contribuir al financiamiento de los servicios de salud y tiene impactos negativos sobre el sistema en su conjunto, y consecuentemente, también en el bienestar de la sociedad y la cultura de la salud, en particular de la prevención.

En cambio, un buen orden en los servicios de salud tiene una relación positiva con el funcionamiento adecuado de la economía. En un estudio realizado en 19 países europeos se mostró que, por cada euro invertido en el sistema de salud, la economía podría crecer 1,4 euros, debido a los efectos directos e indirectos en la buena salud de la población. Adicionalmente, se observa que, por cada 100 mil euros invertidos en el sistema de salud, se crearon cuatro nuevos puestos de trabajo. Esto evidenció un efecto multiplicador en el empleo (OMS, 2019a).

---

**Debido a esta necesidad de considerar el sistema de salud en su conjunto y realizar propuestas integrales que aborden las diferentes variables mencionadas, el CPC propone un único determinante: organización de los servicios de salud.**

## ➤ PROPUESTAS POR DETERMINANTE

### ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD

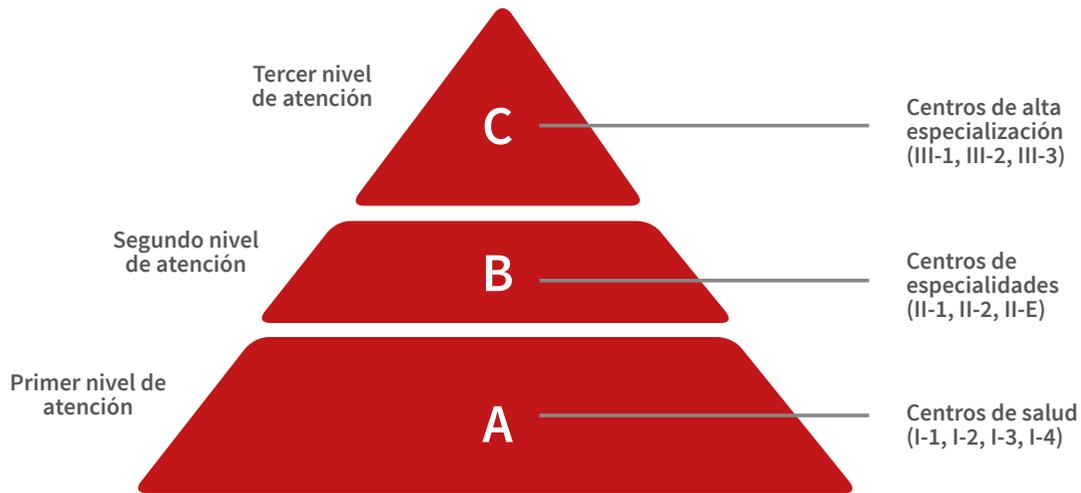
#### DIAGNÓSTICO

Diversos informes y estudios sobre los servicios de salud en el Perú, tal como el *Informe de la Comisión de Protección Social* (2017), la OCDE (2017b), el Banco Mundial (2019), entre otros, identifican la fragmentación y la segmentación del sistema de salud como un obstáculo para garantizar la buena organización de los servicios de salud, de forma que los ciudadanos puedan acceder a un sistema confiable y con servicios de calidad.

De acuerdo con la Comisión de Protección Social (2017), la segmentación implica que dentro de un sistema coexistan subsistemas con mecanismos de financiamiento propios, provisión y afiliación de grupos específicos (según condición laboral o ingresos). Por otro lado, la fragmentación de la provisión del servicio se genera porque cada subsistema tiene objetivos y mandatos específicos, sin llegar a articularse. Así, no existe una cobertura integral del territorio a través de redes consolidadas, sino redes que operan de manera paralela que producen ineficiencia técnica (BID, 2018), generada por la duplicidad de la infraestructura, distribución inadecuada del recurso humano, financiamiento subóptimo y heterogéneo, disposición ineficiente de los medicamentos y altos costos de transacción para el ciudadano. Al mismo tiempo, la débil rectoría del Minsa no ha permitido superar estos problemas.

La fragmentación de la provisión del servicio también es un fenómeno que se da en el interior de los subsistemas. Según la Comisión de Protección Social (2017), en cada subsistema existe desarticulación de sus EESS y no se garantiza una continuidad en la atención del paciente a través de los niveles de atención. La provisión del servicio se organiza según tres niveles de atención (ver Gráfico 9). En esta organización, el primer nivel acompañado de un sistema de referencias y contrarreferencias (para derivar la atención a otros niveles en casos complejos) resulta crucial para que el sistema de salud en su conjunto funcione de manera adecuada. Desafortunadamente, este nivel de atención es bastante débil en el Perú.

G9 Gráfico 9. Niveles de atención en salud.

**A.**

- Puerta de entrada al sistema de salud. Actividades de promoción de la salud, prevención de riesgos y control de daños a la salud, diagnóstico precoz y tratamiento oportuno.

- El grado de severidad y magnitud de los problemas de salud en este nivel, plantea la atención con una oferta de gran tamaño, pero de baja complejidad.

**B.**

- Complementa la Atención Integral del nivel precedente, agregando un grado de mayor especialización tanto en recursos humanos como tecnológicos.

- Servicios de salud dirigidos a solucionar los problemas de las personas referidas del primer nivel de atención o por razones de urgencia o emergencia.

**C.**

- Nivel de mayor especialización y capacidad resolutoria en cuanto a recursos humanos y tecnológicos.

- Solución de necesidades de salud que son referidas de los niveles de atención precedentes, o por razones de urgencia o emergencia.

**Fuente:** Norma técnica de salud “Categorías de establecimientos del sector salud” (RM 546-2011-Minsa). **Elaboración:** CPC.

El primer nivel de atención es el responsable de promover la salud y brindar programas de prevención, atención integral ambulatoria, tratamiento y rehabilitación. Este nivel es el más cercano a la población y constituye la base para alcanzar un sistema integral de salud eficiente. Por ello, debe estar enfocado en las necesidades epidemiológicas y preferencias de la población a lo largo de su vida para facilitar y garantizar la efectividad y eficiencia de los programas de salud (Van Lerberghe, 2008).

Según el BID (2018b), pese a ser el nivel con mayor inversión en los últimos ocho años, mantiene una baja calidad del servicio y no cuenta con una oferta de servicios promocionales y preventivos, así como tratamiento para enfermedades crónicas y no transmisibles prevalentes, como la diabetes y la hipertensión. Esta falta de capacidad resolutoria genera que el segundo y tercer nivel de atención tengan exceso de pacientes y que se configure un sistema

de atención ineficiente en el que estas enfermedades se resuelven en entornos de alto costo y bajo acceso, cuando deberían solucionarse en entornos de bajo costo y alto acceso (primer nivel) (Banco Mundial, 2019).

La necesidad de fortalecer el primer nivel de atención se da a nivel mundial. Pese a la relevancia y los beneficios que generaría el primer nivel de atención, actualmente el 50,0 % de la población mundial no cuenta con servicios básicos de salud y cada año mueren 8,6 millones de personas por condiciones que son tratables en el primer nivel (PHCPI, 2018). Asimismo, la mayoría de los países en desarrollo no cuentan con financiamiento para desarrollar y/o fortalecer su red de establecimientos de primer nivel (The Lancet, 2018). En línea con lo anterior, estimaciones sugieren que para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible en salud al 2030, se necesita invertir USD 211 mil millones anuales en el primer nivel de atención a nivel mundial (PHCPI, 2018).



De esta manera, dada la necesidad de fortalecer el primer nivel de atención, se analizarán las variables críticas para la adecuada organización del sistema, de modo que se atiendan las necesidades del ciudadano, en un esquema de redes integradas de salud. Estas variables son: (i) gestión del recurso humano; (ii) gestión del financiamiento; (iii) infraestructura y equipamiento; (iv) gestión de los medicamentos y productos de salud; y (v) rectoría del Minsa.

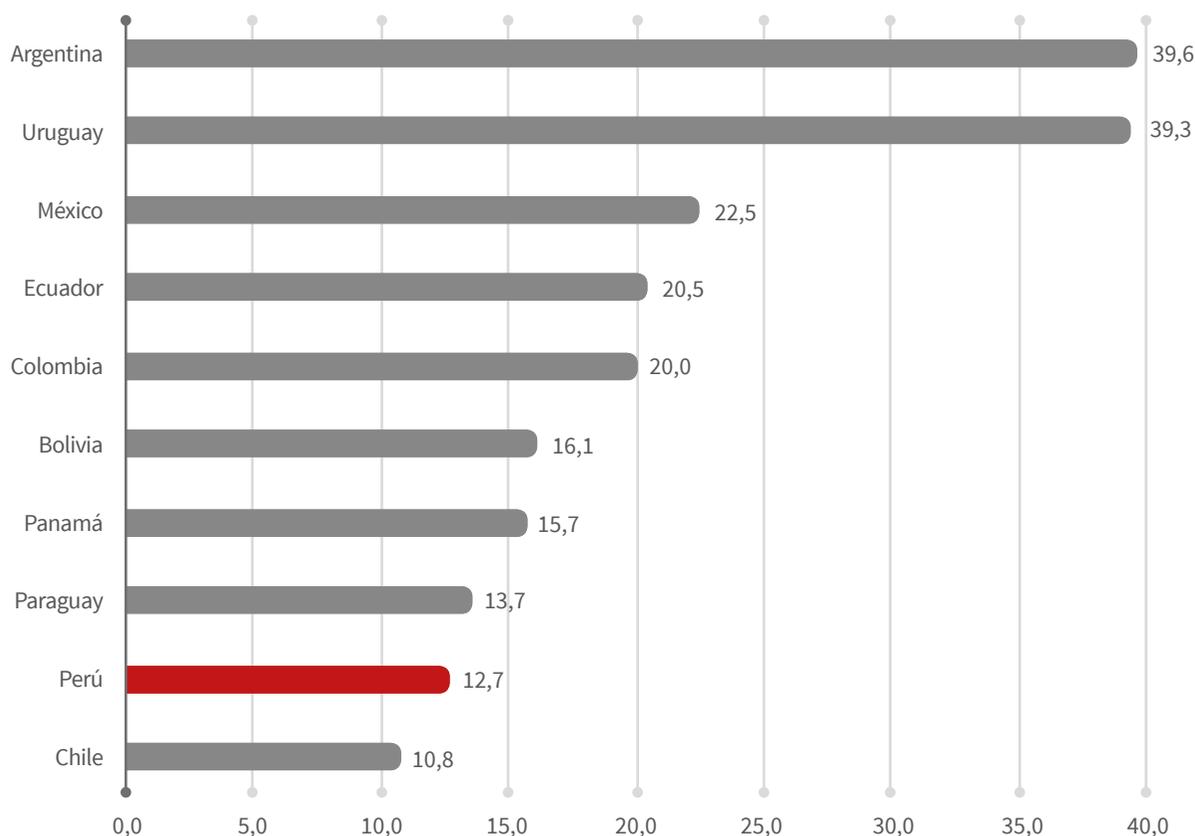
### i. Gestión del recurso humano

La mayor cobertura de los servicios y mejores resultados en salud dependen de la disponibilidad, aceptación y calidad del personal de salud (OMS, 2015). Sin embargo, pese a la relevancia de esta variable en el funcionamiento del sistema, países desarrollados y en vías de desa-

rollo presentan una situación de escasez o brecha de profesionales de la salud (OCDE, 2016). Los principales obstáculos que enfrentan estas economías incluyen: (i) insuficiente financiamiento para el personal de salud; (ii) limitada cooperación interinstitucional dada la fragmentación del sistema; (iii) información incompleta; y (iv) la migración del personal de salud (OMS, 2018).

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Perú cuenta con 12,7 médicos por cada 10 mil habitantes, por debajo la mayoría de los países de la región (ver Gráfico 10). Además, la brecha estimada en recursos humanos en salud, a diciembre de 2017, fue de 62.128 personas (Minsa, 2018). En particular, el primer nivel de atención es el nivel que presenta la mayor escasez de personal de salud (28.804), conformado en su mayoría por profesionales de la salud (14.667) y técnicos asistenciales (11.616).

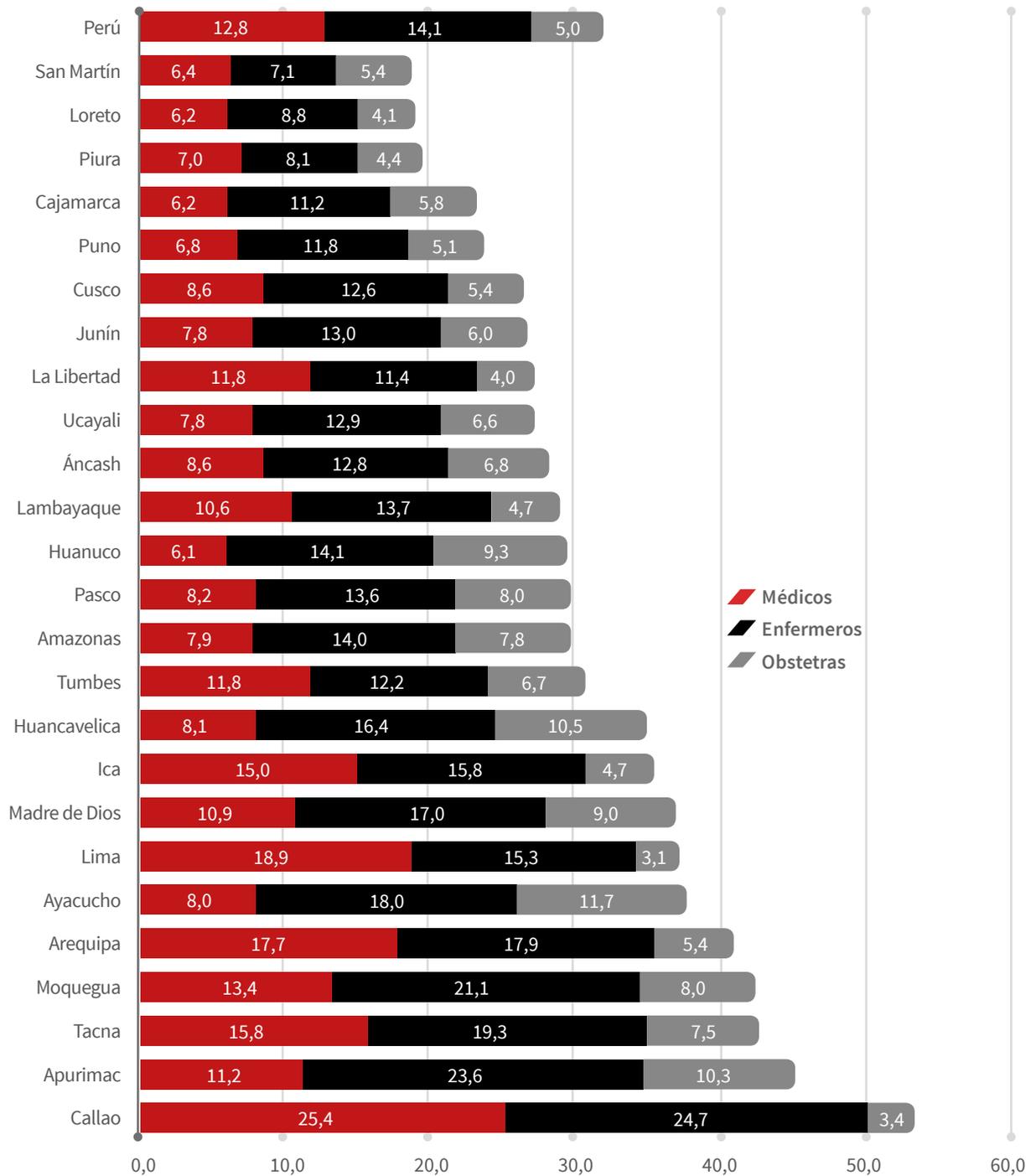
**G10** Gráfico 10. Médicos por cada 10 mil habitantes en América Latina, 2016.



Bajo un enfoque territorial, la distribución del personal de salud es desigual. Por un lado, la región del Callao registra la mayor cantidad de personal de salud por cada 10 mil habitantes (53,5), mientras que la región con la menor cantidad es San Martín (18,9). A nivel de

los médicos, la situación de desigualdad es similar: en Cajamarca y Huánuco se tienen 6,2 médicos por cada 10 mil habitantes, mientras el Callao y Lima tienen 25,4 y 18,9, respectivamente (ver Gráfico 11). Esto dificulta el acceso y la calidad homogénea de la atención en el Perú.

**G11** Gráfico 11. Personal de salud por cada 10.000 habitantes, 2017.

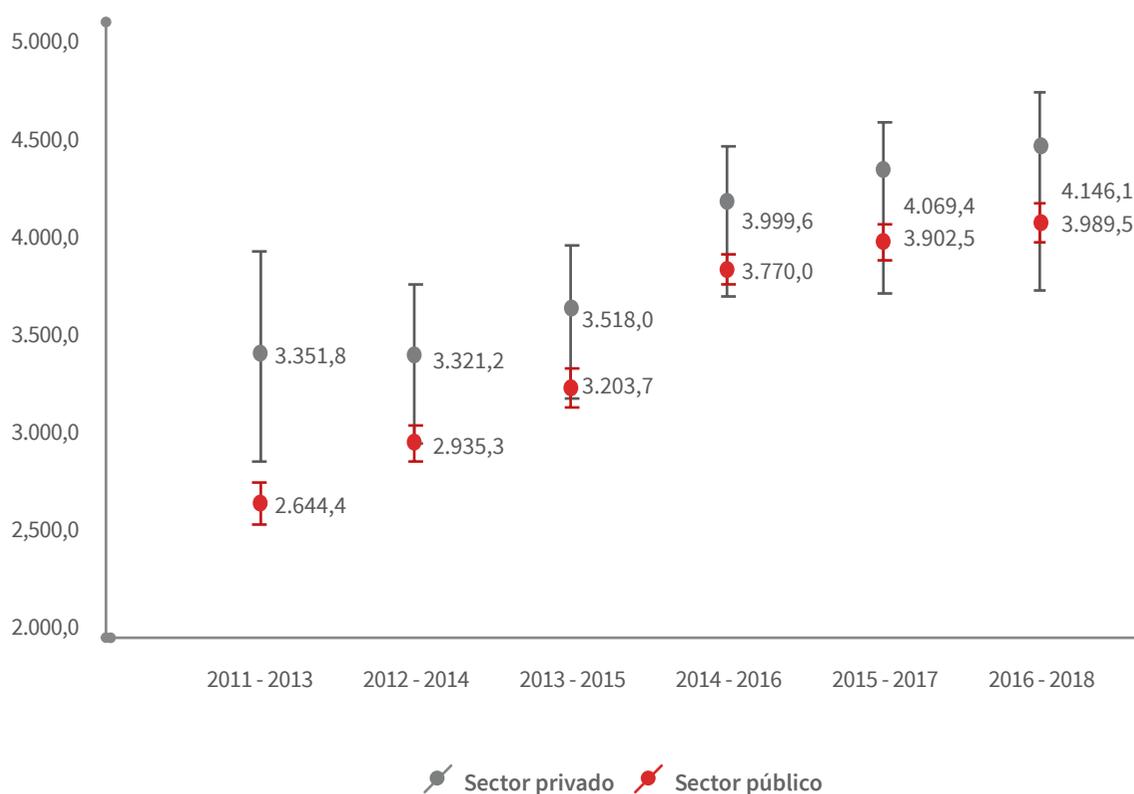




Según Henderson y Tulloch (2008), las razones por las que no hay suficiente personal en salud (o es difícil retenerlo) se asocia a diversos factores como salarios y beneficios sociales, condiciones de vida y laborales, gestión y supervisión de los recursos humanos, reconocimiento social y posibilidades de desarrollo profesional. Sobre el tema de remuneración, es importante

notar que los salarios en el sector público tienen menos dispersión y, en promedio, son similares al sector privado, pues la brecha en el salario por ocupación principal se ha ido cerrando (ver Gráfico 12). Además, la Ley 31003<sup>9</sup>, aprobada en octubre de 2019, incrementó la escala remunerativa para los médicos entre S/ 325 y S/ 683 mensuales.

**G12** Gráfico 12. Ingreso mensual de la ocupación principal de los médicos en el sector público y privado, media móvil de tres años (S/).



**Fuente:** Enaho, 2011 - 2018. **Elaboración:** CPC.

Nota: se consideran los ingresos por ocupación principal reportados por los trabajadores que se desempeñan como médicos. Se utiliza media móvil de tres años para mejorar la precisión.

Por ello, además de los salarios, es importante prestar especial atención a las condiciones en las que labora el personal de salud, particularmente en el interior del país. Según la encuesta de SuSalud (2016), los médicos que laboran en la sierra centro y norte muestran niveles de satisfacción más altos sobre salarios y bonificaciones (38,0%)

que los médicos que trabajan en Lima Metropolitana (23,0%) o la costa centro (27,0%). En cambio, los factores más críticos para los médicos ubicados en otras regiones están relacionados con la infraestructura y equipamiento (en la sierra sur y la costa norte se tiene satisfacción por debajo de 25,0%, menor al promedio nacional de 40,0%).

Esto último es una fuente de desmotivación y pérdida de compromiso (Lazo-Gonzales, Alcalde-Rabanal, y Espinosa-Henao, 2016). Por ello, según la Comisión de Protección Social (2017), es común que los trabajadores del sector trabajen de forma paralela en más de un subsistema, lo cual tendría impacto sobre la distribución eficiente del recurso humano.

Para mejorar la gestión de los recursos humanos en salud es importante contar con una disposición efectiva del personal, considerando mecanismos de incentivos y control. Según Weller (2008), se alcanzan mejores resultados cuando se complementan mecanismos financieros (salarios y condiciones, pagos por resultados) con no financieros (carrera y desarrollo profesional, reconocimiento, gestión del talento). A esto se requiere sumar una adecuada rotación, considerando el tránsito entre niveles de atención y lugares más alejados.

Las dificultades en el manejo de recursos humanos en salud se presentan en varios países, y se han desarrollado diversas estrategias al respecto, con un especial foco en el nivel de atención primaria de salud (APS). Para este nivel, los médicos de familia o comunitarios (especializados en atención primaria) son necesarios, dado que cuentan con diversas habilidades para tratar un rango amplio de enfermedades (alrededor del 90,0 % de los casos) y la capacidad de trabajar en contextos multidisciplinarios con el apoyo de trabajadores comunitarios (Marsh, Ogunbanjo, Naidoo y Hellenberg, 2015).

En países como Canadá, Estados Unidos y la mayoría de los países de Europa, los médicos de familia son parte fundamental de la atención en el primer nivel de atención, y son reconocidos y valorados por el Gobierno y la sociedad. En estos países existen incentivos para promover esta especialidad, los cuales comprenden acuerdos con universidades (financiamiento), reconocimiento y salarios adecuados. Por ejemplo, en Canadá, los 86 mil médicos (23,4 por cada 10 mil habitantes) se dividen en proporciones iguales entre médicos de familia y diversas especialidades.

Por otro lado, en Chile desde 2008 se desarrolló un plan<sup>10</sup> que atiende de manera integral la situación de su personal de salud, impulsando mecanismos de incentivos a lo largo de su desarrollo profesional, promoviendo su especialización y al mismo tiempo su servicio en atención primaria a lo largo del país.

Entre los componentes desarrollados destacan aquellos dirigidos al primer nivel de atención:

- Profesionales especializados y contratados de la Etapa de Destinación y Formación (EDF): tiene una duración de tres años, con remuneración adecuada y beneficios una vez culminado su servicio (pueden postular para becas de especialización o puestos en hospitales). Si luego de estudiar el médico decide regresar a la atención en salud pública, para la remuneración se reconoce como experiencia tanto los años de destino como los de formación (estudio).
- Profesionales especializados y contratados por Formación de Médicos de la APS (duración de tres o seis años)<sup>11</sup>: estimulan el desempeño de profesionales médicos que trabajan en atención primaria para que realicen un programa de especialidad priorizado (medicina familiar, medicina de urgencia, pediatría, obstetricia y ginecología, salud pública, psiquiatría, entre otros). El programa financia los estudios de especialidad, y el beneficiario se compromete a un Periodo Asistencial Obligatorio (PAO), cuya duración es hasta el doble del periodo de formación. Adicionalmente, en algunos casos los becarios cuentan con un tutor especialista en salud pública que los asiste en su desempeño como especialistas.

Esto produjo en Chile una expansión acumulada anual de cargos para médicos en EDF (aumentó de 1.233 en 2015 a 2.317 en 2018), y también aumentó el número de médicos especialistas en el PAO (aumentó de 119 en 2012 a 781 en 2018), situaciones que permiten reducir la brecha en recursos humanos de salud en el nivel primario.

---

**Las dificultades en el manejo de recursos humanos en salud se presentan en varios países, y se han desarrollado diversas estrategias al respecto, con un especial foco en el nivel de atención primaria de salud (APS).**



Australia es otro caso de interés, pues también enfrenta desafíos geográficos y una mala distribución de los trabajadores en salud. A pesar de ello, han podido fortalecer el primer nivel de atención. Esto se dio sobre la base de la articulación entre actores y estrategias para mejorar el acceso a través de atención primaria fuera del horario y clínicas multidisciplinarias donde los pacientes pueden acceder a médicos generales y servicios de diagnóstico (AHS, 2014). Además, para la zona rural, se plantean programas para mejorar las capacidades del personal de salud para que asuman roles más versátiles, así como promover a los enfermeros para que asuman responsabilidades más altas, de manera segura y con supervisión. De este modo, se ha trabajado en la delegación de funciones entre diferentes profesionales de la salud y en el uso de la tecnología en zonas más remotas, lo cual ha tenido buenos resultados (OCDE, 2015a).

Para el Perú, la estrategia para disponer de personal de salud en zonas rurales y urbano marginales del país en los establecimientos del primer y segundo nivel de atención es la implementación del Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (Serums). Este programa se diseñó en 1981 y está orientado a profesionales titulados de salud<sup>12</sup> (Ley 23330). La Dirección General del Personal de la Salud del Minsa es la entidad encargada de la organización, financiamiento y supervisión del programa.

El Serums no es de carácter obligatorio. Sin embargo, la certificación del programa es un requisito indispensable para realizar una segunda especialización, ocupar cargos en instituciones del Estado, y para recibir becas u otro tipo de financiamiento por parte del Estado. Para ello, el profesional de salud deberá realizar las actividades asignadas por el EESS durante un año. Adicionalmente, recibirá programas de capacitación y actualización permanentemente. Asimismo, el programa cuenta con plazas remuneradas, las cuales están orientadas a EESS que se encuentran en los distritos de extrema pobreza y se otorgan bonificaciones por realizar el Serums en zona de frontera o de menor desarrollo. Estas bonificaciones son consideradas como un puntaje adicional para ingresar a programas de segunda especialización.

La literatura, respecto a la efectividad del Serums, es variada y escasa. Por un lado, Mayta-Tristán *et al.* (2014) no encontraron evidencia que garantice la utilidad y efectividad del programa, bajo el enfoque de calidad y mejora de indicadores sanitarios. Tampoco descubrieron evidencia que sustente la adecuada distribución y retención de

## Para el Perú, la estrategia para disponer de personal de salud en zonas rurales y urbano marginales del país en los establecimientos del primer y segundo nivel de atención fue la implementación del Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (Serums).

profesionales de la salud en las zonas más vulnerables. Por otro lado, Mujica, Pereira y Munayco (2015) hallaron que la disponibilidad de médicos por cada 10 mil habitantes, incrementó de 4,9 en 1964 a 9,3 en 2012. De igual manera, la concentración relativa de médicos, medida a través de un índice pseudo-Gini, se redujo de 0,6 en 1964 a 0,3 en 2012. Para finalizar, Jiménez *et al.* (2017) encontró que la cantidad de profesionales de salud (médicos, enfermeras y parteras) inscritos en el Serums, incrementó a lo largo del periodo 2008 - 2012, puesto a un mayor número de plazas disponibles. Sin embargo, la proporción de profesionales certificados por completar el Serums y contratados en el Minsa es baja (28,0 % para médicos, 37,0 % para enfermeras y 33,0 % para parteras), debido a la existencia de barreras de entrada<sup>13</sup>.

### ii. Gestión del financiamiento

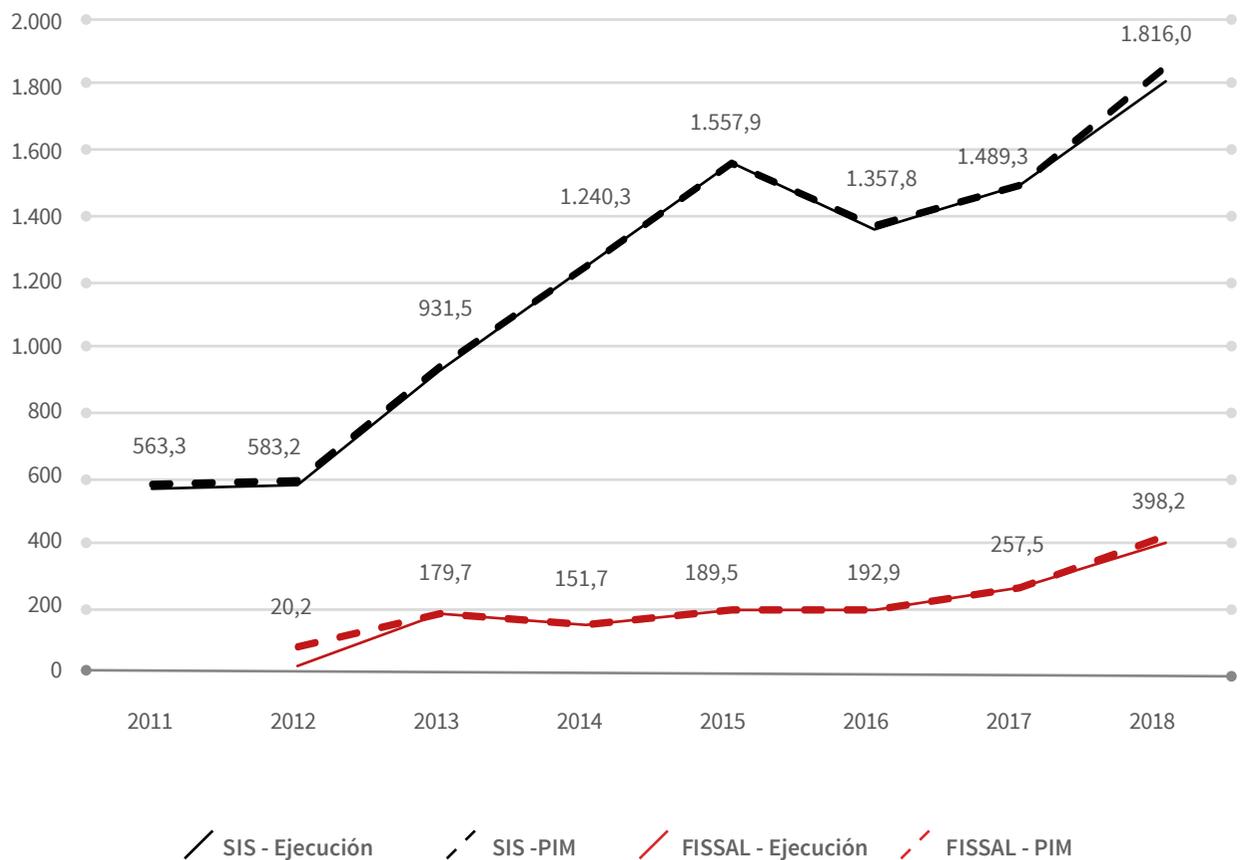
El gasto en salud seguirá una tendencia creciente en los países de América Latina debido a factores como el envejecimiento de la población, la mayor incidencia de enfermedades crónicas y la adopción de desarrollo tecnológico, además de la transición al aseguramiento universal en salud (De la Maisonneuve y Oliveira Martins, 2013). Por ello, es importante prestar atención a cómo se gestiona el financiamiento.

El Perú tiene particularidades sobre la organización de los servicios y su financiamiento debido a la segmenta-

ción y fragmentación del sistema. Dentro de los distintos subsistemas de aseguramiento y prestación de servicios (presentados en el Gráfico 3), es importante prestar especial atención a la red pública, encargada de atender a la mayor parte de la población en el país y que se financia

a través del SIS y el Fondo Intangible Solidario de Salud (FISSAL, para las enfermedades de alto costo). Los presupuestos de estos fondos han venido en aumento y, en el marco del aseguramiento universal en salud, la tendencia se mantendría (ver Gráfico 13).

**G13** Gráfico 13. Presupuesto y ejecución SIS y FISSAL, 2011 - 2018 (S/).



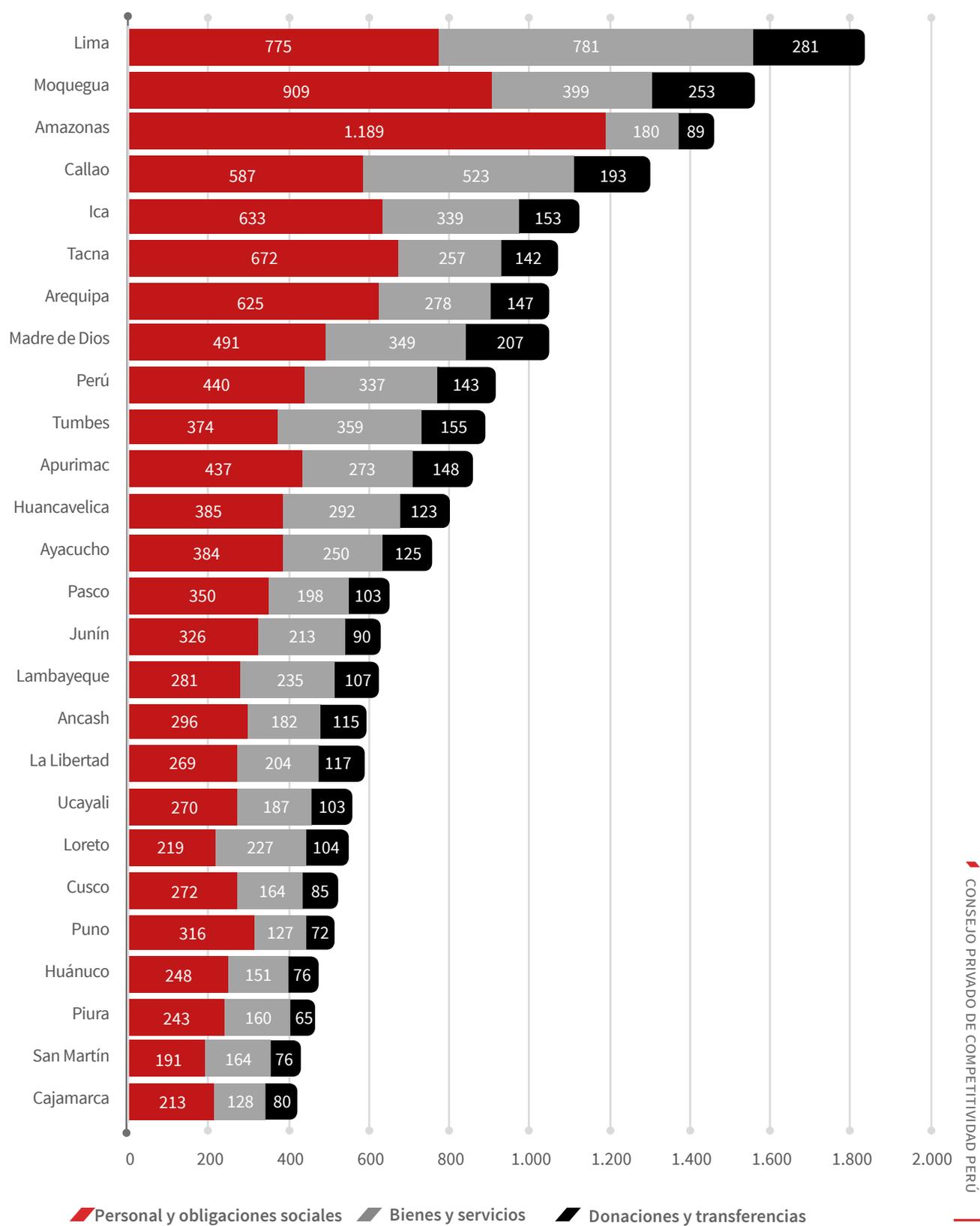
**Fuente:** SIAF - MEF, 2011 - 2018. **Elaboración:** CPC.

Además, es importante reconocer los desafíos para la organización de los recursos financieros en salud dado el proceso de descentralización. El Minsa ejerce la rectoría del sector y es responsable de la ejecución de los principales servicios de salud en Lima, mientras las regiones cuentan con los recursos y la responsabilidad de organizar los servicios de salud en su jurisdicción, considerando su realidad local. Sin embargo, las direcciones regionales de salud (DIRESA) no siempre cuentan con las capacidades de gestión, y esta fragmentación impide que el sistema sea eficiente (OCDE, 2017b).

La deficiente gestión de los recursos del sistema de salud no solo está vinculada a las capacidades de cada región, sino también a la heterogeneidad del gasto público. El Gráfico 14 muestra el gasto corriente devengado por afiliado al SIS. En este se observa que en regiones como Lima y Moquegua se gasta más de S/ 1.500 por afiliado, mientras en regiones como Puno y Cajamarca se gasta menos de S/ 600. Estas diferencias en el presupuesto entre regiones pueden influir en la eficiencia y calidad de los servicios de salud.



**G14** Gráfico 14. Gasto corriente devengado por afiliado al SIS, 2018 (S/).



## La amplia heterogeneidad en el financiamiento entre las regiones no brindaría las condiciones para que la población acceda a un plan de beneficios mínimo estandarizado y garantizado, lo cual es una condición básica del aseguramiento universal en salud.

La amplia heterogeneidad en el financiamiento entre las regiones no brindaría las condiciones para que la población acceda a un plan de beneficios mínimo estandarizado y garantizado, lo cual es una condición básica del aseguramiento universal en salud. Esto no implica la cobertura gratuita de todas las intervenciones sanitarias (es muy costoso), pero sí requiere el financiamiento de un conjunto de servicios mínimos que favorezcan la protección financiera de las personas y la equidad (OMS, 2019b). Para definir estos servicios mínimos es necesario considerar tendencias demográficas, epidemiológicas y tecnológicas, y se debe considerar su actualización en el tiempo (OMS, 2017).

En el Perú, estos beneficios mínimos están considerados en el Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS), aprobado en 2009, el cual corresponde a la cobertura de salud que todas las instituciones aseguradoras y proveedoras, tanto públicas como privadas, como mínimo deben financiar y proveer en el marco del aseguramiento universal (una vez sea implementado). El PEAS está conformado por 140 condiciones asegurables distribuidas de la siguiente manera: población sana (5), condiciones obstétricas (28), condiciones ginecológicas (5), condiciones pediátricas (23), condiciones tumorales (7), condiciones transmisibles (31) y condiciones no transmisibles (41). Según la Ley 29344 (Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud), el PEAS debería evaluarse cada dos años, aunque esto no se ha dado hasta el momento. Al respecto, la Comisión de Protección Social (2017) señala que es importante realizar una discusión abierta y transparente de la metodología de evaluación y ampliación del PEAS, la cual debe revisarse considerando los avances tecnológicos y metodológicos.

Además, las prestaciones del PEAS deben seguir las Guías de Prácticas Clínicas (GPC), que son herramientas importantes no solo para garantizar calidad homogénea en las prestaciones, sino también como insumo para estimar los costos. Así, para implementar el PEAS y lograr la mejora de la capacidad resolutoria, es importante actualizar las GPC con el objetivo de especificar la atención adecuada, los roles y las responsabilidades para cada nivel de atención.

Actualmente, muchos hospitales generales y especializados elaboran sus propias GPC, a pesar de que existe una normativa que indica que el Minsa es el encargado de desarrollarlas y aprobarlas<sup>14</sup>. Una encuesta del Minsa reveló la existencia de más de 6.000 GPC, de las cuales muy pocas se basan en evidencia; además, se identificó que las GPC no cubren enfermedades que son comunes y no transmisibles como la diabetes, insuficiencia cardiaca congestiva o prevención del cáncer (Banco Mundial, 2019)<sup>15</sup>.

Sobre los mecanismos de pago a los prestadores para financiar el PEAS (y coberturas adicionales) existen diferentes alternativas como presupuesto histórico, pago por caso, pago per cápita, entre otros. Al respecto, la Comisión de Protección Social (2017) señala que no todas las prestaciones deben estar bajo el mismo mecanismo de pago: para el nivel hospitalario se pueden aplicar sistemas de pago por diagnóstico prospectivo (agrupando a prestaciones frecuentes y asignando un valor), en tanto para el primer nivel de atención se suele optar por pagos capitados, lo cual otorga mayores incentivos para la promoción y prevención. Por ejemplo, para el caso de EsSalud, el pago per cápita ha sido un esquema exitoso en las Asociaciones Público Privadas (APP) implementadas en dos hospitales de Lima (ver Recuadro 1), experiencia que es importante considerar.



### RECUADRO 1. EVIDENCIA SOBRE EL IMPACTO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y SU APLICACIÓN COMO ALTERNATIVA PARA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

EsSalud ha implementado APP en los hospitales Alberto Leopolfo Barton Thompson en el Callao y Guillermo Kaelin de la Fuente en Villa María del Triunfo, los cuales entraron en funcionamiento en 2014. El contrato de estos hospitales asigna un pago fijo al operador por asegurado (pago per cápita), por lo que se fomenta una operación eficiente para que los asegurados permanezcan sanos a través de salud preventiva y de calidad.

Cada uno de los hospitales tiene asignada una población nominativa de asegurados de 250 mil personas y son operados por la empresa española IBT Group bajo la modalidad de “bata blanca”, que incluye toda la operación, desde la logística a los servicios médicos. Las APP reciben un pago per cápita anual de USD 298 y cubre todas las

atenciones a la población asignada, sin importar su frecuencia y duración. Esto incentiva al operador a invertir en prevención. IBT está sujeta al cumplimiento de estándares establecidos en el contrato y en el pliego de condiciones determinadas por indicadores que miden la satisfacción de los asegurados, la calidad de los servicios y los resultados en salud. EsSalud tiene total capacidad de control y de inspección, así como facultad sancionadora.

Asimismo, el contrato establece métricas de calidad y satisfacción del usuario que, con una regulación adecuada, les han permitido posicionarse como los hospitales en EsSalud con mayor satisfacción (el 81,0 % de usuarios encuestados del hospital Kaelin y 73,0 % del hospital Barton reconocen mejoras en la calidad, a diferencia de los otros hospitales que registraron un promedio de 44,0 %). Además, según IBT, empresa que opera dichos hospitales, existe un ahorro en costos aproximadamente de USD 49,0 per cápita, debido a que el costo operativo de los hospitales gestionados por las APP es menor al de los gestionados por EsSalud.

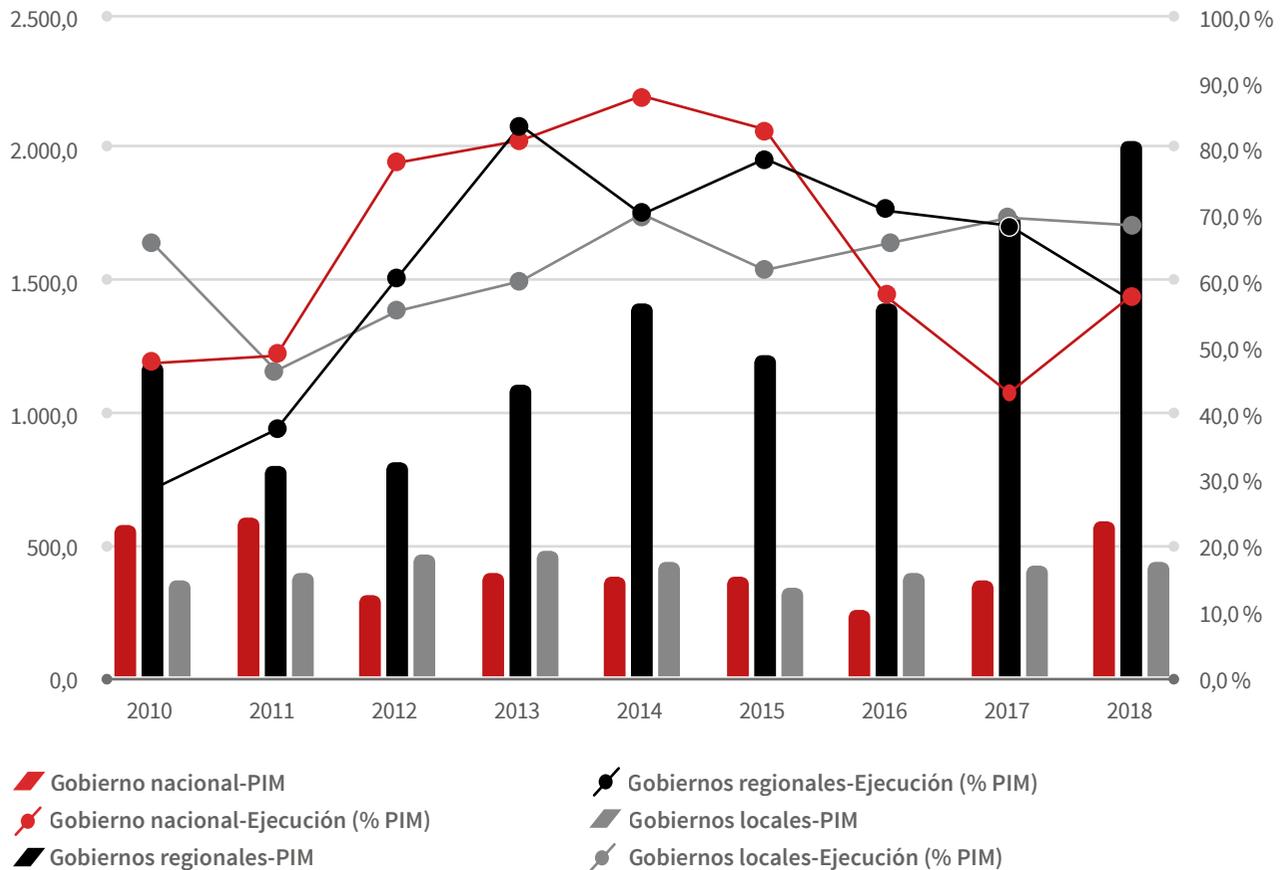
### iii. Infraestructura y equipamiento

El desarrollo de infraestructura y equipamiento en el sector salud es fundamental para garantizar la eficiencia, efectividad y seguridad del sistema (OMS, 2019a; PHC-PI, 2019). Ambas variables determinan la calidad de la prestación del servicio al vincularse con la planificación, prestación, evaluación y mejora de los servicios de salud (ODPHP, 2019). Para ello, contar con infraestructura adecuada de atención médica implica tener instalaciones físicas, laboratorio, instalaciones de apoyo, mecanismos de distribución de recursos, entre otros (Izumi, 2019).

En el país, la inversión pública en el sector salud se ha duplicado en los últimos años, aunque no se ha evidenciado una adecuada ejecución. El presupuesto registró un incremento de S/ 860,0 millones en el 2010 a S/ 1.799,2 millones en el 2018, y la mayor parte de dicho presupuesto está asignado a los Gobiernos regionales (66,4 %), seguido del Gobierno nacional (19,1 %) y los Gobiernos locales (14,5 %). Sin embargo, este presupuesto no estuvo acompañado con una adecuada capacidad de ejecución en ninguno de los niveles de gobierno, sobre todo entre el 2016 y 2018. Así, la ejecución de inversión pública en el Gobierno nacional fue de 57,6 % en el 2018 (ver Gráfico 15).

**Sobre los mecanismos de pago a los prestadores para financiar el PEAS (y coberturas adicionales) existen diferentes alternativas como presupuesto histórico, pago por caso, pago per cápita, entre otros.**

**G15** Gráfico 15. Presupuesto y ejecución presupuestal de inversión pública en salud según nivel de gobierno, 2010 - 2018 (S/ millones: eje izquierdo; % del PIM: eje derecho).



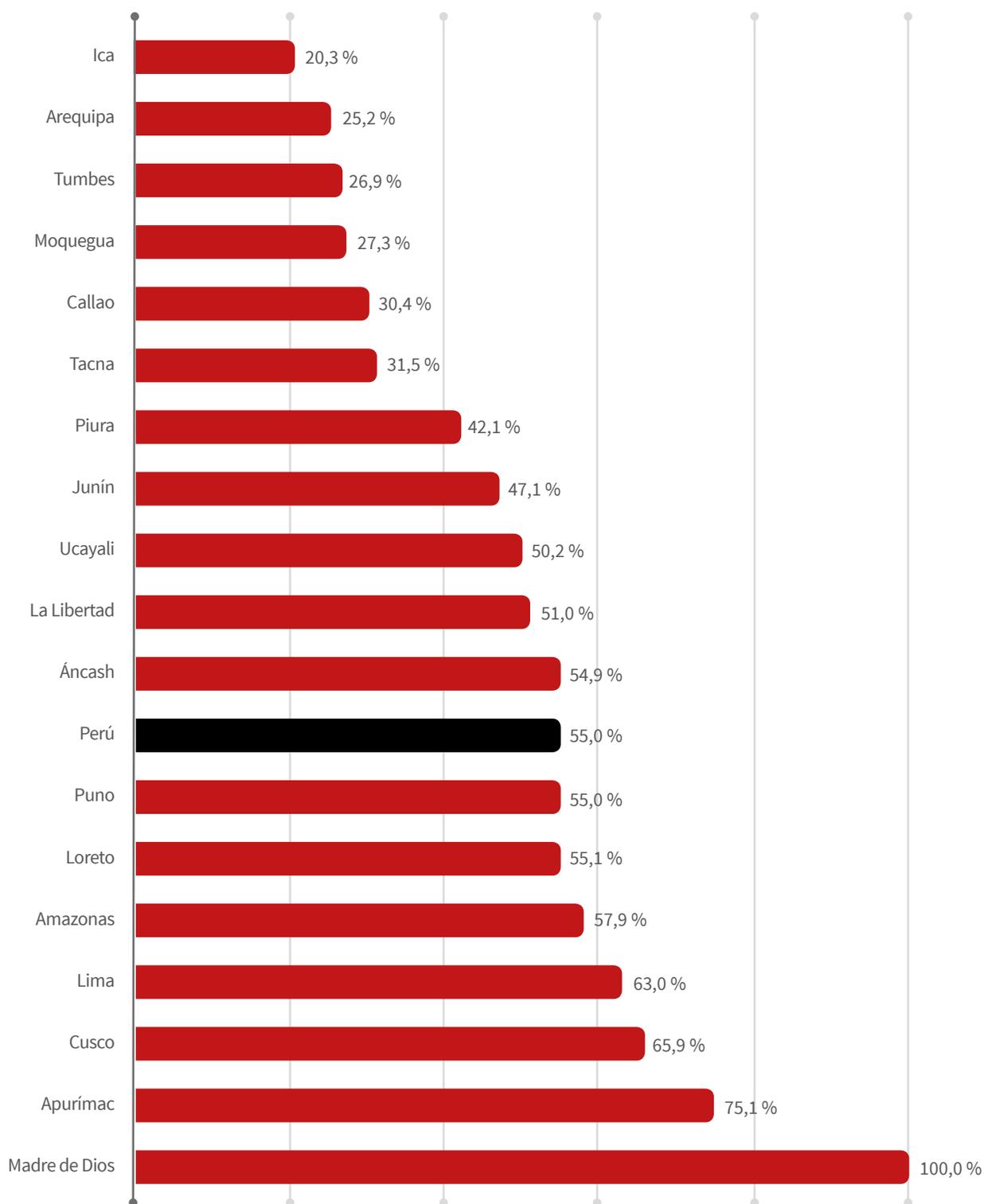
Fuente: SIAF - MEF, 2010 - 2018. Elaboración: CPC.

El Perú mantiene una brecha de infraestructura de largo plazo en el sector salud de S/58,7 mil millones, la cual representa el 16,0 % de la brecha nacional, según el *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad* (MEF, 2019). Asimismo, el Minsa (2019) ha identificado las principales brechas de infraestructura del sector. Por un lado, el sector salud necesita 172 nuevos hospitales (57,8 %) para llegar al nivel óptimo, de los cuales el 38,4 % corresponden a hospitales requeridos por la gestión del Minsa, y el 61,6 % de EsSalud. Por otro lado, en cuanto a primer nivel de atención, el sector necesita 281 establecimientos nuevos para alcanzar a la cantidad óptima (1.355) a nivel nacional, de los cuales el 81,5 % de estos 281 establecimientos nuevos requeridos están bajo la gestión del EsSalud, y el 18,5 % son del Minsa.

Además, para el caso del primer nivel de atención en Perú, el Minsa (2019) identificó que el 55,0 % del total de EESS no cuentan con una capacidad instalada adecuada (infraestructura precaria y equipamiento desfasado) a nivel nacional (ver Gráfico 16). Asimismo, el Banco Mundial (2019), en un estudio sobre la infraestructura y gestión de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS) de primer nivel, identificó la ausencia del sistema de organización de citas, infraestructura insegura, deficientes sistemas para la gestión de residuos sólidos, laboratorios sin mecanismos de control de calidad, entre otras dificultades. Todo esto hace que el primer nivel de atención sea poco atractivo para la población y que la calidad de los servicios no sea la adecuada.



**G16** Gráfico 16. Porcentaje de EESS del primer nivel de atención con capacidad instalada inadecuada.



**Fuente:** indicadores de brecha en infraestructura y equipamiento del sector salud - Minsa, 2019. **Elaboración:** CPC.

Nota: los departamentos que no figuran en el gráfico no disponen de información actualizada.

#### iv. Gestión de medicamentos y productos de salud

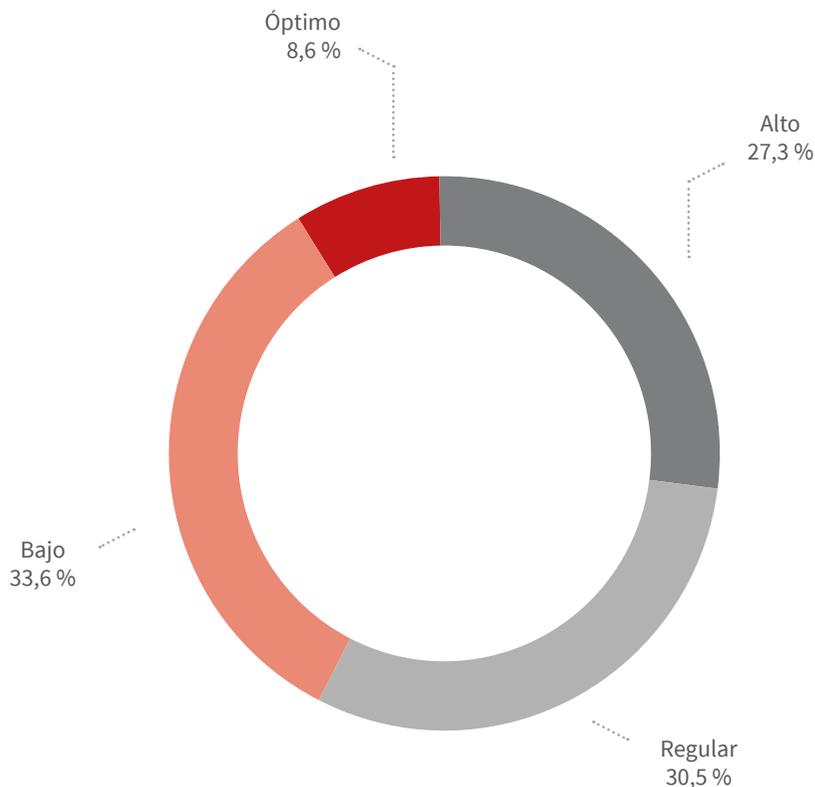
Según la OMS (2019a), los medicamentos y productos de salud son elementos clave para mejorar la calidad de vida de las personas. Forman un componente indispensable de los sistemas de salud en la prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades, y en el alivio de la discapacidad y la deficiencia funcional. Además, el buen uso de productos de salud puede llevar a un ahorro de costos: en EE. UU. se calculó que por cada dólar gastado en vacunas para niños, se ahorra 10,2 dólares en el tratamiento de las enfermedades (Centers for Disease Control and Prevention, 2015).

Sin embargo, en el Perú los usuarios enfrentan dificultades para acceder a medicamentos de forma oportuna:

Susalud (2017) encontró que solo el 74,0 % de los usuarios recibe el total de los medicamentos, reduciéndose a 60,0 % para establecimientos gestionados por el Minsa y Gobiernos regionales. Asimismo, se registra que la falta de medicamentos representa el cuarto problema más frecuente entre los usuarios de servicios de salud (Susalud, 2017)<sup>16</sup>.

Este problema se evidencia aún más al analizar la disponibilidad de medicamentos esenciales en el primer nivel de atención. Como se muestra en el Gráfico 17, al 30 de setiembre del 2019, el 64,1 % de sus EESS cuenta con una disponibilidad regular o baja (es decir, cuentan con menos del 80,0 % del medicamentos que requieren para garantizar una adecuada atención).

**G17** Gráfico 17. Disponibilidad de medicamentos esenciales del primer nivel de atención, setiembre de 2019 (% de establecimientos de salud)



**Fuente:** Informe de consumo integrado – ICI SISMED, remitido por las Direcciones Regionales de Salud. **Elaboración:** CPC.

Nota: se considera como nivel óptimo cuando la disponibilidad es mayor al 90,0 %; alto cuando se encuentra entre 80,0 % y 90,0 %; regular cuando se encuentra entre 70,0 % y 80,0 %; y bajo cuando es menor a 70,0 %



Una de las consecuencias de la baja disponibilidad es el mayor gasto de bolsillo en medicamentos por parte de los usuarios de servicios de salud: el 59,0 % del gasto per cápita anual en medicamentos proviene del gasto de bolsillo por parte de los usuarios, situación que prevalece en el Perú desde años atrás (Alafarpe, 2018). Además, en el Perú existe una demanda insatisfecha de medicamentos<sup>17</sup> que asciende a casi S/ 2 mil millones y que se explica por problemas de gestión en la cadena de suministro de medicamentos (Alafarpe, 2018).

La gestión de medicamentos comprende un conjunto de etapas que inicia con la selección de medicamentos y debe concluir con el adecuado uso de los mismos. En el camino, se cuenta con las etapas de programación, adquisición, almacenamiento y distribución (Romero, 2013). En el caso peruano, de acuerdo con De Habich y Granados (2019) los principales problemas del sistema de abastecimiento público de medicamentos en el Perú están asociados con: (i) limitaciones de eficiencia y oportunidad en la planificación y programación; y (ii) gestión de almacenamiento y distribución.

### Programación y adquisición de medicamentos

En el Perú, la programación de las necesidades de medicamentos se realiza según el requerimiento presupuestal<sup>18</sup> para la compra, y sobre la base de su forma parte de una intervención estratégica en salud pública (IESP) (Alafarpe, 2018). Las compras se realizan sobre la base de tres mecanismos principalmente: compras nacionales (el suministro puede ser centralizado y el descentralizado); compras regionales y compras institucionales<sup>19</sup>. Los medicamentos

que forman parte de la IESP se adquieren bajo el esquema de suministro centralizado.

El suministro centralizado es liderado por el Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud (Cenares), que se encarga de la programación de las necesidades de medicamentos a nivel nacional (en coordinación con las direcciones respectivas y unidades ejecutoras del Minsa, así como las unidades ejecutoras de los Gores) en el Petitorio Nacional Único de Medicamentos Esenciales (PNUME), y la posterior.

Los medicamentos que no forman parte de la IESP se pueden realizar mediante el suministro descentralizado, las compras regionales o las compras institucionales. El suministro descentralizado, también conocido como las compras corporativas nacionales, se realiza por parte de los EESS, quienes trasladan sus necesidades al Cenares sobre la base del consumo histórico de medicamentos, agrupándose para conseguir eficiencias de escala. Posteriormente, el Cenares conduce los procesos de subasta inversa<sup>20</sup>.

Finalmente, las compras regionales e institucionales no cuentan con la participación del Cenares. En el primer caso, la programación la realizan las unidades ejecutoras de las regiones y estas les encargan sus compras a las direcciones regionales respectivas (DIRESAS). Asimismo, solo se puede recurrir a este tipo de compras si es que el medicamento no fue adquirido en las compras nacionales (Alafarpe, 2018). En el segundo caso, las unidades ejecutoras transan directamente con los proveedores (usualmente a un precio más alto). Estas compras solo se deben realizar en caso de que no se hayan adquirido los medicamentos a través de la vía nacional o regional.

## RECUADRO 2. ACCIONES RECIENTES DEL PODER EJECUTIVO PARA MEJORAR LA CADENA DE SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS.

Con el objetivo de mejorar el sistema logístico y la disponibilidad de medicamentos, se publicó el 31 de octubre de 2019 el Decreto de Urgencia 007-2019, el cual declara a los medicamentos, productos biológicos y dispositivos médicos como parte esencial del derecho a la salud y dispone medidas para garantizar su disponibilidad.

El DU señala medidas a ser realizadas por el Minsa para mejorar el abastecimiento y la disponibilidad de recursos. Así, se establece el fortalecimiento de las funciones del Minsa en el marco del nuevo Sistema Nacional de Abastecimiento, de modo que las actividades de la cadena de abastecimiento público de los recursos estratégicos en salud sean ejecutadas por el Minsa a través del correspondiente operador logístico. De este modo se establece claramente la rectoría del Minsa para organizar los procesos de abastecimiento (compra y distribución), en el cual intervienen también los Gobiernos regionales y múltiples unidades ejecutoras a nivel nacional de cada

subsistema (Minsa, EsSalud, Fuerzas Armadas, PNP). Con esto, se busca que la fragmentación y segmentación del sistema de salud no impidan un adecuado abastecimiento de los recursos de salud.

Asimismo, el DU establece la implementación del Repositorio Nacional de Datos de Abastecimiento de los Recursos Estratégicos en Salud; y para el financiamiento se autoriza al SIS a realizar modificaciones presupuestarias a favor del Minsa (Cenares) para adquirir recursos estratégicos que permitan cubrir las atenciones de los afilia-

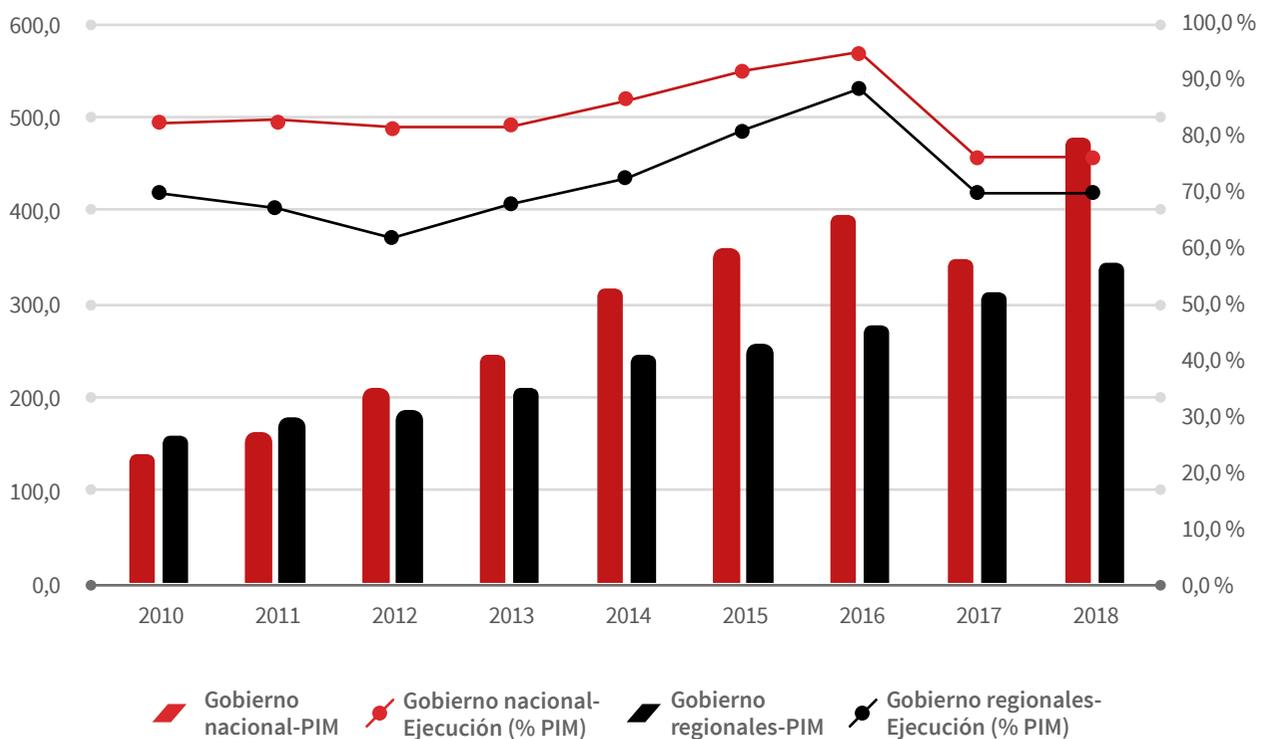
dos al SIS. De este modo se busca agilizar los procesos de adquisición de recursos en salud y facilitar la gestión de la distribución.

Es importante notar que el DU ayudará a mejorar algunas partes del sistema, pero no se garantiza la trazabilidad de los medicamentos. Para ello, serán importantes la reglamentación que se establezca y el papel que cumpla la nueva Dirección General de Abastecimiento en el MEF, que deberá trabajar de manera articulada con el Minsa para el buen diseño de la red logística y los procesos requeridos.

Entre el 2010 y 2018, el presupuesto público en medicamentos creció a una tasa de 13,5 % anual, alcanzando los S/ 822 millones en el 2018. El 58,0 % del presupuesto en medicamentos fue asignado al Gobierno nacional y el 41,7 % en los Gobiernos regionales<sup>21</sup>. En términos de ejecución, en dicho periodo,

las entidades del Gobierno nacional mostraron una mejor ejecución del presupuesto en medicamentos, en comparación con los Gobiernos regionales (ver Gráfico 18). Así, mientras que el Gobierno nacional ejecutó el 83,7 % de su presupuesto, los Gobiernos regionales ejecutaron solo el 71,9 %.

**G18** Gráfico 18. Presupuesto y ejecución presupuestal en medicamentos, según nivel de gobierno, 2010 - 2018 (S/).

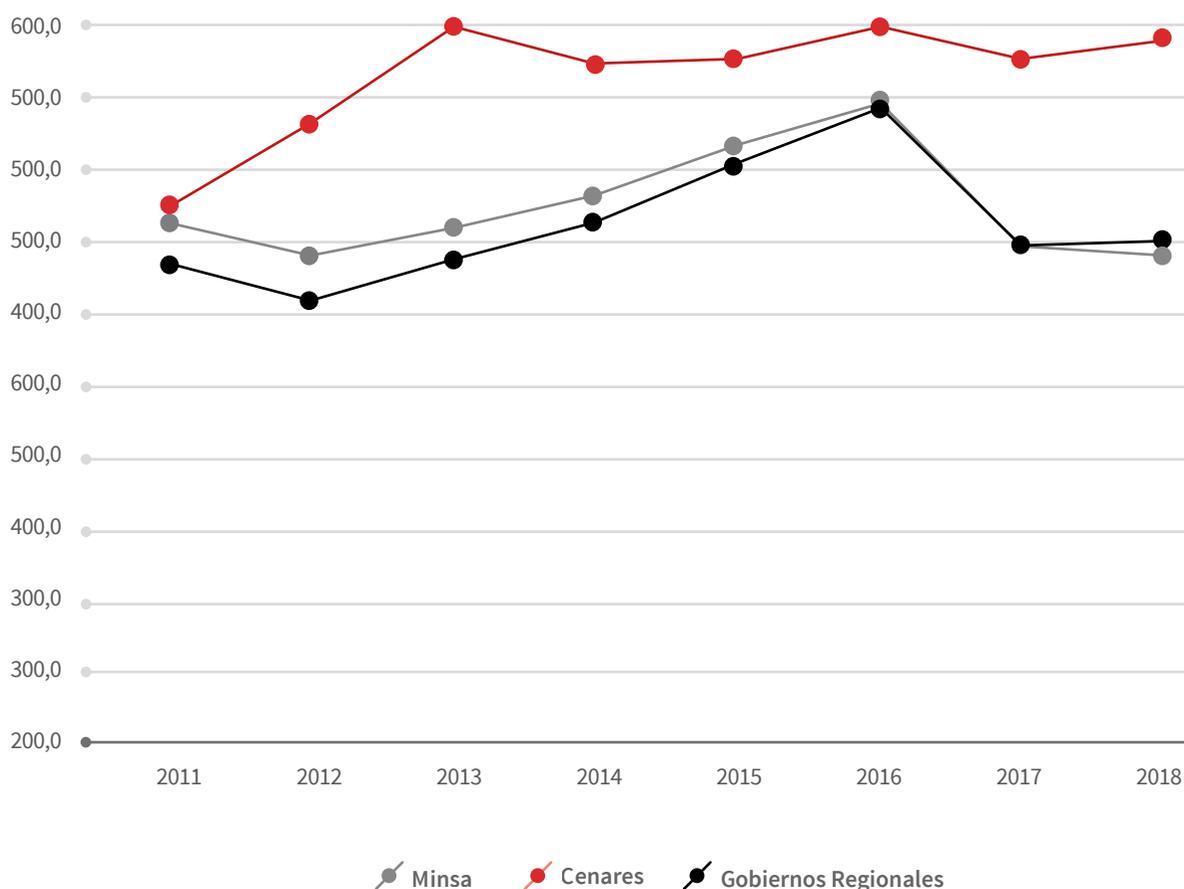




Como se mencionó anteriormente, Cenares es la entidad encargada de las adquisiciones de medicamentos y del suministro centralizado y descentralizado (agrupando demanda de las diversos EESS), mientras que las compras regionales e institucionales las realizan los EESS, respectivamente, a través de las DIREAS o directamente con el proveedor. La ejecución presupuestal en medica-

mentos del Cenares alcanzó el 92,9 % de ejecución promedio entre el 2011 y 2018, mientras que la ejecución del resto de entidades (en medicamentos) fue del 70,0 % en el mismo periodo. Ello podría reflejar una menor eficiencia en la adquisición de medicamentos en los EESS de los Gobiernos regionales y el Minsa, cuando esta se realiza a través de las compras regionales o institucionales.

**G19** Gráfico 19. Ejecución presupuestal en medicamentos según grupo de entidades, 2011 - 2018 (S/)



Fuente: SIAF - MEF, 2011 - 2018. Elaboración: CPC.

De acuerdo con la OCDE (2017b), los beneficios de las compras corporativas (suministro descentralizado) estarían siendo desaprovechados debido a algunas deficiencias identificadas. Por un lado, los medicamentos de mayor costo, que son solicitados en menores cantidades, usualmente son excluidos de las compras corporativas al no alcanzar las cantidades mínimas requeridas. Por otro

lado, los procesos de compra mediante subastas inversas no resultarían en menores costos: el 20,0 % de los procedimientos realizados en el 2015 tuvieron un único postor (OCDE, 2017b).

Asimismo, Alarpe (2018) identificó limitaciones importantes para los procesos de programación y adquisición de medicamentos. A continuación listamos algunos de ellos:

## Programación

- Demoras en los procesos de estimación de necesidades para la programación de medicamentos de las IESP.
- Uso limitado de información de demanda por parte de las unidades ejecutoras para estimar las necesidades de medicamentos que no forman parte de las IESP.
- Demoras en entregas de requerimientos por parte de las unidades ejecutoras al Cenares para realizar las compras nacionales (suministro descentralizado).
- Inexistencia de un sistema de información que identifique y haga seguimiento de manera nominal a las personas con necesidades de medicamentos de las IESP y los restantes (no IESP, alto costo, oferta escasa).

## Adquisición

- Procesos de selección vigentes no permiten que exista un único dueño del proceso que lidere la estrategia de adquisición.
- No se aprovecha el marco normativo de la Ley de Contrataciones del Estado (homologación y acuerdo marco, que estandariza especificaciones de los bienes).
- Desorden y ausencia de seguimiento en el logro de hitos, vinculado con la inadecuada programación.
- Uso de subasta inversa como mecanismo único de compra podría desalentar a postores, dependiendo del producto.

### Almacenamiento y distribución de medicamentos

Luego del proceso de adquisición, es importante garantizar la trazabilidad de los medicamentos hasta el uso de los mismos. Sin embargo, no existe evidencia o información clara de que ello suceda. En particular, la falta de información disponible para estimar adecuadamente la demanda, asociado a la desarticulación entre lo planificado y distribuido, genera una situación de ineficiencia y poca trazabilidad de los medicamentos (De Habich y Granados, 2019).

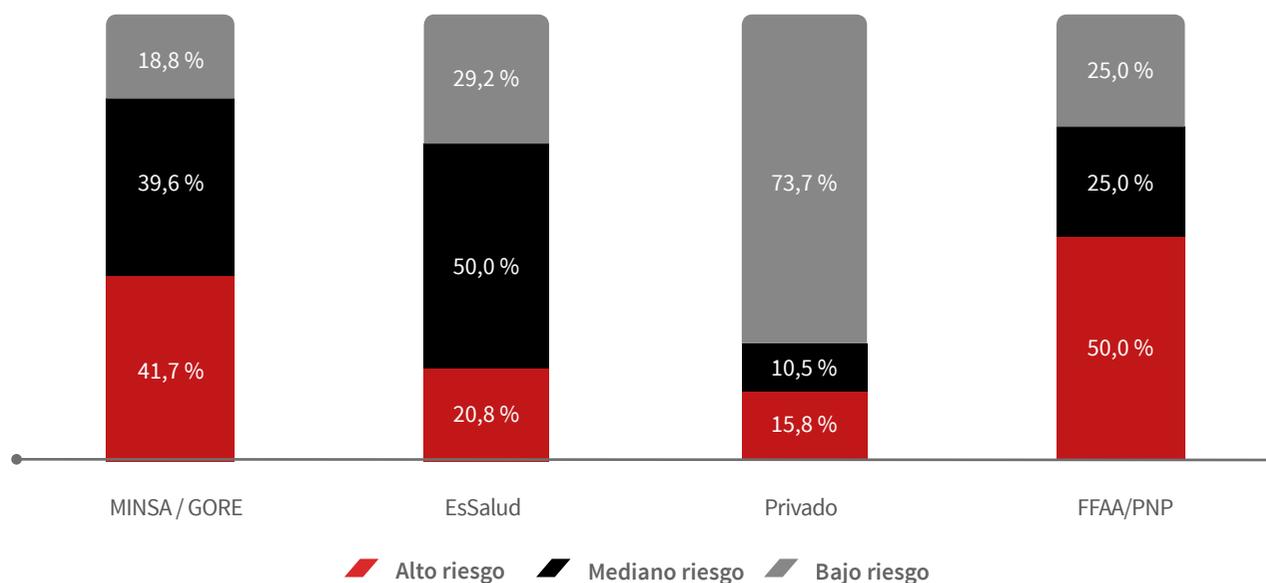
**A esta situación, se debe añadir la inexistencia de una red de almacenes y de distribución, situación que genera un desafío mayor para los Gobiernos regionales que tienen limitadas capacidades para organizar el proceso con una lógica de red (Alafarpe, 2018).**

En relación con esto, uno de los puntos críticos identificados es la inadecuada gestión de los inventarios, causado por la poca interconexión de los sistemas de información como SIGA y Sismed, lo cual imposibilita el monitoreo de la disponibilidad de los EESS y las necesidades de redistribución (Comisión *Ad Hoc* - Consejo Nacional de Salud, 2015). A esta situación, se debe añadir la inexistencia de una red de almacenes y distribución, situación que genera un desafío mayor para los Gobiernos regionales que tienen limitadas capacidades para organizar el proceso con una lógica de red (Alafarpe, 2018).

En cuanto a las farmacias, en 2015 Susalud aprobó un instrumento de supervisión aplicable a las Unidades Productoras de Servicios de Salud (UPSS) Farmacia de las IPRESS públicas y privadas<sup>22</sup>. Estos instrumentos contemplan la supervisión de la gestión y dispensación de productos farmacéuticos, en términos de cobertura, calidad y oportunidad. En dicho año, Susalud supervisó a 95 farmacias de las IPRESS de gestión pública y privada a nivel nacional, de las cuales el 31,6 % tenían alto riesgo operativo y el 35,8 % mediano riesgo (Benites-Zapata *et al.*, 2016). En adición, como se muestra en el Gráfico 20, los riesgos en las farmacias de las IPRESS son diferenciados dependiendo del subsistema al que pertenecen los EESS.



**G20** Gráfico 20. Riesgo operativo de las UPSS - Farmacia de los establecimientos de salud según subsistema de salud, 2015.



Fuente: Susalud, 2016. Elaboración: CPC.

Una de las explicaciones a los elevados riesgos en las UPSS Farmacia se relaciona con el incumplimiento de las buenas prácticas en almacenamiento (BPA) y dispensación (BPD). Los resultados de la supervisión selectiva muestran que el 73,0 % de los establecimientos analizados no contaba con la certificación BPA y BPD, siendo este el principal aspecto de incumplimiento. Actualmente, el Cenares centraliza el almacenamiento de los recursos estratégicos de salud, para luego distribuirlos a las DIRESA, DIRIS, hospitales e institutos. Sin embargo, la calidad de los puntos de almacenamiento intermedio no es óptima y la planificación de la distribución en el territorio nacional es inadecuada debido a la infraestructura deteriorada y a la falta de implementación de las buenas prácticas de distribución y transporte (De Habich y Granados, 2019).

Generalmente, la gestión de los procesos de almacenamiento y distribución busca reducir los costos del servicio, al incrementar las eficiencias y la productividad del sistema logístico (Rossetti *et al.*, 2008). Con dicho objetivo, otros países han adoptado con éxito modelos innovadores en sus procesos incluyendo la tercerización, esquemas *just-in-time*, inventarios virtuales, entre otras estrategias para la implementación de soluciones tecnológicas (Romero, 2013). Inclusive, la experiencia reciente de la asociación público privada entre EsSalud y Salog para gestionar el almacenamiento, distribución y entrega de materiales en la red de almacenes y farmacias de Lima y Callao es positiva, aunque ha enfrentado desafíos para su adecuada implementación (ver Recuadro 3).

**Susalud supervisó a 95 farmacias de las IPRESS de gestión pública y privada a nivel nacional, de las cuales el 31,6 % tenían alto riesgo operativo y el 35,8 % mediano riesgo.**

### RECUADRO 3. EXPERIENCIA EN APP PARA LA GESTIÓN DE SERVICIOS LOGÍSTICOS DE MEDICAMENTOS - SALOG.

En febrero de 2010, EsSalud suscribió un contrato APP con la empresa Salog S.A. para la prestación de servicios de gestión y administración de recursos estratégicos y no estratégicos de salud que incluye el almacenamiento, distribución y entrega de medicamentos, así como el equipamiento e implementación de farmacias y almacenes de EsSalud. El proyecto contempla una inversión de USD 16,1 millones en un horizonte de diez años y beneficia a 62 centros asistenciales de EsSalud ubicados en Lima y Callao.

Antes de la firma del contrato, el modelo logístico consistía en la tenencia de grandes inventarios y sobrestock, con la finalidad de evitar la falta de disponibilidad de recursos. En dicho enfoque, también conocido como *just-in-case*, EsSalud estimaba las demandas y adquiría los recursos cada tres meses. La intervención desarrollada por Salog cambió el modelo de gestión logística, al pasar del esquema *just-in-case* a un esquema *just-in-time*. Este último consiste en la implementación de envíos frecuentes y pequeños a los establecimientos de salud, manteniendo un *stock* e inventarios reducidos en los almacenes.

La intervención desarrollada por Salog ha sido analizada por Gertler *et al.* (2019), quienes han identificado impactos positivos que han permitido generar eficiencias en la gestión, manteniendo la producción de servicios de salud. En términos de ahorro potencial, se estima que la intervención de Salog habría generado un ahorro de S/ 2,1 millones en el hospital Rebagliati en un año de intervención, y de S/ 1,1 millones en el hospital Sabogal en ocho meses de intervención. Este ahorro se puede atribuir a los siguientes aspectos:

- El valor de los inventarios se redujo entre el 15 % y 28 % en los hospitales evaluados.
- El costo de sobre stock se redujo entre 67 % y 69 % en los hospitales evaluados.
- La cobertura de *stock* mensual se redujo entre 34 % y 44 %, mientras que el error en la predicción de la demanda se redujo entre 18% y 38% en los hospitales evaluados.

Si bien se lograron ahorros potenciales en cuanto a la gestión logística, Gertler *et al.* (2019) identificaron resistencia a la adopción del nuevo modelo por parte de los trabajadores. Esto debería tomarse en cuenta en caso de que se busque replicar el modelo de intervención implementado por Salog.

#### i. Rectoría del Ministerio de Salud

La rectoría o el rol rector es la capacidad y potestad de direccionar las políticas públicas nacionales y sectoriales para el cumplimiento de los fines y objetivos de las mismas. La OMS (2007) utiliza el concepto de *Stewardship* como sinónimo de rectoría en el sector salud, y lo define como la capacidad del Estado para tomar responsabilidad por la salud y bienestar de la población, al igual que para conducir el sistema de salud en su totalidad. La OPS señala que el ejercicio de la rectoría en salud se expresa en seis dimensiones o funciones debidamente identificadas:

1. *Conducción sectorial*, que comprende la capacidad y responsabilidad de la Autoridad de Salud Nacional

(ASN) para fijar políticas, definir objetivos y establecer estrategias a favor de la salud pública.

2. *Regulación y fiscalización*, que es la capacidad y responsabilidad de la ASN para proponer, definir y establecer el marco normativo, así como las políticas públicas en salud, necesarias para aplicar lo que se establece desde la conducción sectorial.

3. *Modulación del financiamiento*, que es la capacidad y responsabilidad de la ASN para definir las prioridades para asignación de recursos financieros necesarios para la atención de la población con equidad.

4. *Garantía de aseguramiento en salud*, que es la capacidad y responsabilidad de la ASN para garantizar



que la población acceda a la atención de salud que necesita, a través de un paquete de prestaciones que satisfaga las necesidades sanitarias de la población, independientemente de las posibilidades económicas, sociales, geográficas o de cualquier otro tipo de barrera.

**5. Armonización de la provisión de servicios**, que es la capacidad y responsabilidad de la ASN de organizar la oferta de salud, de los diferentes prestadores que brindan atenciones, para que en su conjunto sean integrales, complementarias y de calidad.

**6. La ejecución de las funciones esenciales de salud pública**, que es competencia indelegable de la ASN.

En el caso del Perú, la rectoría en el sector salud le corresponde al Minsa. Así lo establece el artículo 123 de la Ley

26842 (Ley General de Salud), cuando señala que el Minsa es la autoridad de salud de nivel nacional y, como tal, tiene a su cargo la formulación, dirección y gestión de la política de salud y actúa como la máxima autoridad normativa en esta materia. Por otro lado, el artículo 122 de la Ley General de Salud asigna al Minsa la dirección y gestión de la política nacional de salud, así como la supervisión de su cumplimiento, estableciendo que dicha autoridad de salud se organice y se ejerce de manera descentralizada entre los niveles de Gobierno nacional, regional y local.

A pesar de las normas citadas que establecen claramente el rol rector del Minsa, esta función se encuentra debilitada. Esta situación se explica en gran parte por la fragmentación y segmentación del sistema, pero también por el proceso acelerado de descentralización que generó el debilitamiento de la función rectora del Minsa, al compartir con los Gobiernos regionales y locales una serie de funciones y competencias (ver Gráfico 21).

**G21** Gráfico 21. Funciones del Gobierno nacional, regional y local.



En el estudio elaborado por la Contraloría General de la República (2016), se identificaron los siguientes problemas para ejercer el rol rector y sancionador por parte del Poder Ejecutivo, como consecuencia del proceso de descentralización:

1. Escasa claridad sobre las competencias y funciones transferidas por el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales y locales.
2. Inadecuada planificación, articulación y coordinación de políticas.
3. Inadecuada delimitación de competencias y funciones por parte de las entidades del Gobierno nacional.
4. Escaso conocimiento sobre las capacidades y recursos suficientes de los Gobiernos regionales y locales para la gestión de las competencias y funciones transferidas o que están pendientes de transferir.
5. Inadecuada acreditación de capacidades de los Gobiernos regionales para asumir las funciones sectoriales, debido a que el proceso de acreditación no se llevó a cabo cumpliendo las etapas previstas en la Ley 28273.
6. Insuficientes o inexistentes sistemas de información, seguimiento y evaluación de políticas, lo que no permite al rector contar con información para la toma de decisiones.
7. Insuficiente supervisión sobre la prestación de servicios públicos descentralizados.

Producto del proceso de descentralización cada Gobierno regional establece su propia política de salud que en muchas ocasiones no resulta concordante con la política del Gobierno nacional. Esta realidad ha dado lugar que el Minsa cree la Comisión Intergubernamental de Salud (CIGS) como un espacio de coordinación y articulación intergubernamental entre el Gobierno nacional con los Gobiernos regionales y locales en materia de salud. Así, se han creado los denominados Convenios de Gestión (CdG) o los mecanismos de gobernanza colaborativa, que han propiciado que el Minsa firme convenios con cada una de las regiones del país. Sin embargo, estos

## Esta norma modificó diversos artículos del Decreto Legislativo 1161 (Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud), referidos a las funciones rectoras y a las funciones específicas de competencias compartidas del Minsa con los Gobiernos regionales y locales.

son actas no vinculantes y sin capacidad coercitiva en caso de incumplimiento, por lo que estos mecanismos de gobernanza son débiles, al igual que los acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Salud (CNS) que tampoco son vinculantes, además de tener poco reconocimiento y legitimidad.

A fin de dar solución a este problema, en diciembre de 2018 se aprobó la Ley 30895 (Ley que fortalece la función rectora del Ministerio de Salud). Esta norma modificó diversos artículos del Decreto Legislativo 1161 (Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud), referidos a las funciones rectoras y a las funciones específicas de competencias compartidas del Minsa con los Gobiernos regionales y locales. Además, incorporó el artículo 4-A, estableciendo que el Minsa, en su condición de ente rector y dentro del ámbito de sus competencias, determina la política, regula y supervisa la prestación de los servicios de salud, a nivel nacional, en las siguientes instituciones: Essalud, Sanidad de la Policía Nacional del Perú, Sanidad de las Fuerzas Armadas, instituciones de salud del Gobierno nacional y de los Gobiernos regionales y locales, y demás instituciones públicas, privadas y público-privadas.

Actualmente existe un proyecto de reglamento de Ley 30895 que tiene por finalidad garantizar el ejercicio de las competencias y funciones otorgadas al Minsa como



único ente rector y Autoridad Nacional de Salud en la formulación, dirección y gestión de la política nacional y las políticas sectoriales en materia de salud. Dicho proyecto hace referencia a una serie de principios, entre los que destaca el de alineamiento sectorial, que garantiza que el Minsa y los demás integrantes del sector salud deben asegurar que sus acciones estén alineadas a la política nacional y sectorial en materia de salud.

En concordancia con este principio, el citado proyecto precisa que el Minsa en su calidad de autoridad rectora ejerce potestad de: (i) fiscalización sobre todos los integrantes del sector salud para velar por el cumplimiento de la política nacional y sectorial de salud, de la normativa emitida, los resultados sanitarios y el uso eficiente de los recursos, bienes y servicios del sector; y (ii) potestad sancionadora por transgresión o incumplimiento de la política nacional sectoriales y normas sanitarias de nivel nacional, sobre los integrantes del sector salud, incluyendo a los Gobiernos regionales y locales, la misma que es ejercida a través de la Susalud.

Un aspecto importante del proyecto de Reglamento es el referido a la relación del Minsa con la autoridad regional y local de salud, al señalar que como ente rector el Minsa debe establecer relaciones de coordinación y articulación funcional orientadas a establecer prioridades y necesidades sanitarias, además precisa que las actividades de las autoridades regionales y locales de salud se deben desarrollar dentro del marco de la Política Nacional de Salud y deben contribuir al fortalecimiento de la rectoría del Minsa. Asimismo, establece que el Minsa tiene la potestad de establecer el perfil de puesto que debe cumplir la autoridad regional y local de salud, para el adecuado desarrollo de sus funciones. Finalmente, el proyecto establece que todas las entidades públicas que integran el sector salud, incluidas las instituciones de sa-

lud de los Gobiernos regionales y locales deben adecuar su accionar y sus documentos normativos a las políticas nacionales y a la Ley 30895, sin contravenir al Minsa en sus competencias. Además, precisa que el Minsa debe definir los lineamientos para la supervisión del cumplimiento de la citada Ley y su reglamento, debiendo proponer el Reglamento de Infracciones y Sanciones relacionadas al incumplimiento de las políticas nacionales, sectoriales y normas sanitarias de nivel nacional.

En resumen, el citado proyecto de Reglamento establece lineamientos para que el Minsa ejerza su función rectora de formular, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial en materia de salud, que es aplicable a todos los niveles de gobierno; y de dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de sus políticas nacionales y sectoriales, así como el reconocimiento de potestades de fiscalización y sanción en temas de su competencia, aspecto que se hará efectivo una vez aprobado el Reglamento de Infracciones y Sanciones relacionadas al incumplimiento de las políticas nacionales, sectoriales y normas sanitarias de nivel nacional.

Tomando en consideración este contexto y las cinco variables analizadas que influyen en la organización de los servicios de salud en el Perú, a continuación se analiza la política que está en proceso de implementación para mejorar esta situación en el marco del *Plan Nacional de Competitividad y Productividad*.

#### **Plan Nacional de Competitividad y Productividad y formación de redes integradas de salud (RIS)**

El *Plan Nacional de Competitividad y Productividad* presenta tres medidas referidas a salud. Una de ellas<sup>23</sup> se refiere a la organización de los servicios y plantea la

---

**Actualmente existe un proyecto de reglamento de Ley 30895 que tiene por finalidad garantizar el ejercicio de las competencias y funciones otorgadas al Minsa como único ente rector y Autoridad Nacional de Salud en la formulación, dirección y gestión de la política nacional y las políticas sectoriales en materia de salud.**

## Las RIS tienen potencial para fortalecer el primer nivel de atención, lo cual permite brindar una atención más rápida y eficiente a la población, establecer una política de prevención y descongestionar el nivel hospitalario.

implementación de las redes integradas de salud (RIS) como una estrategia clave para mejorar la calidad y el acceso a servicios de salud. Así, la medida señala que las RIS deben permitir una mayor disponibilidad y capacidad de resolución de la oferta de servicios en salud para la persona, familia y comunidad, mejorando la experiencia de los usuarios. Esto se debería traducir en una mejor oferta de vacunación, ampliación de horarios, reducción de colas, facilitar disponibilidad de medicamentos, continuidad de atenciones, entre otros.

Para ello, las RIS agrupan un conjunto de organizaciones que presta o hace los arreglos institucionales para prestar una cartera de atención de salud equitativa e integral a una población definida, a través de la articulación, coordinación y complementación, y que rinde cuentas por los resultados sanitarios, administrativos y por el estado de salud de la población a la que sirve<sup>24</sup>.

Las RIS tienen potencial para fortalecer el primer nivel de atención, lo cual permite brindar una atención más rápida y eficiente a la población, establecer una política de prevención y descongestionar el nivel hospitalario. Así, la organización del sistema bajo este esquema puede tener un impacto alto, favoreciendo la continuidad del servicio en los distintos niveles de atención (Waibel, S. *et al*, 2015). Para esta adecuada organización de los servicios de salud, que considere las variables geográficas y estructurales, la OCDE (2017b) señala la necesidad del liderazgo del Gobierno central complementado con

la capacidad local. Por ejemplo, en México el liderazgo del Ministerio de Salud ha sido clave para orientar la vigilancia epidemiológica, las intervenciones comunitarias y distintas campañas de salud a través de una mejor organización de los recursos en el primer nivel de atención (OCDE, 2017b).

A nivel normativo, en diciembre de 2018 se aprobó la Ley 30885, la cual establece la conformación y funcionamiento de las RIS. Esta ley estableció el marco normativo para definir: ámbito de aplicación, consideraciones para conformar una RIS, funciones de la RIS, mecanismo de rendición de cuentas, entre otras. Por su parte, el proyecto de reglamento fue prepublicado a través de RM 225-2019/Minsa y se espera realizar los ajustes necesarios para su aprobación final. Cabe señalar que, según lo estipulado en el *Plan Nacional de Competitividad y Productividad*, dicho reglamento debió aprobarse en agosto de 2019, pero al 31 de octubre de 2019 todavía no se aprobó.

Según el proyecto de reglamento, la implementación de RIS se plantea realizar por etapas:

- **Primera etapa:** definición de la política y marco normativo, a cargo del Minsa.
- **Segunda etapa:** conformación de las RIS a cargo del Minsa y Gobiernos regionales sobre la base de redes de salud bajo su administración en un ámbito territorial definido. En esta etapa se aprueban los Planes de Salud de la RIS y se elaboran documentos de gestión. Culmina con la formalización de la RIS.
- **Tercera etapa:** desarrollo de las RIS a cargo del Minsa y GORE. Se formulan, aprueban y ejecutan PIP y planes de desarrollo de recursos humanos para el cierre de brechas, utilizando tecnología digital para mejorar los procesos (historia clínica electrónica - e-Qhali).
- **Cuarta etapa:** incorporación de otras IPRESS públicas, privadas y mixtas a las RIS, mediante un plan de homologación de servicios y de gerencia, a cargo del Minsa. Esta etapa concluye con la suscripción de convenios o contratos.

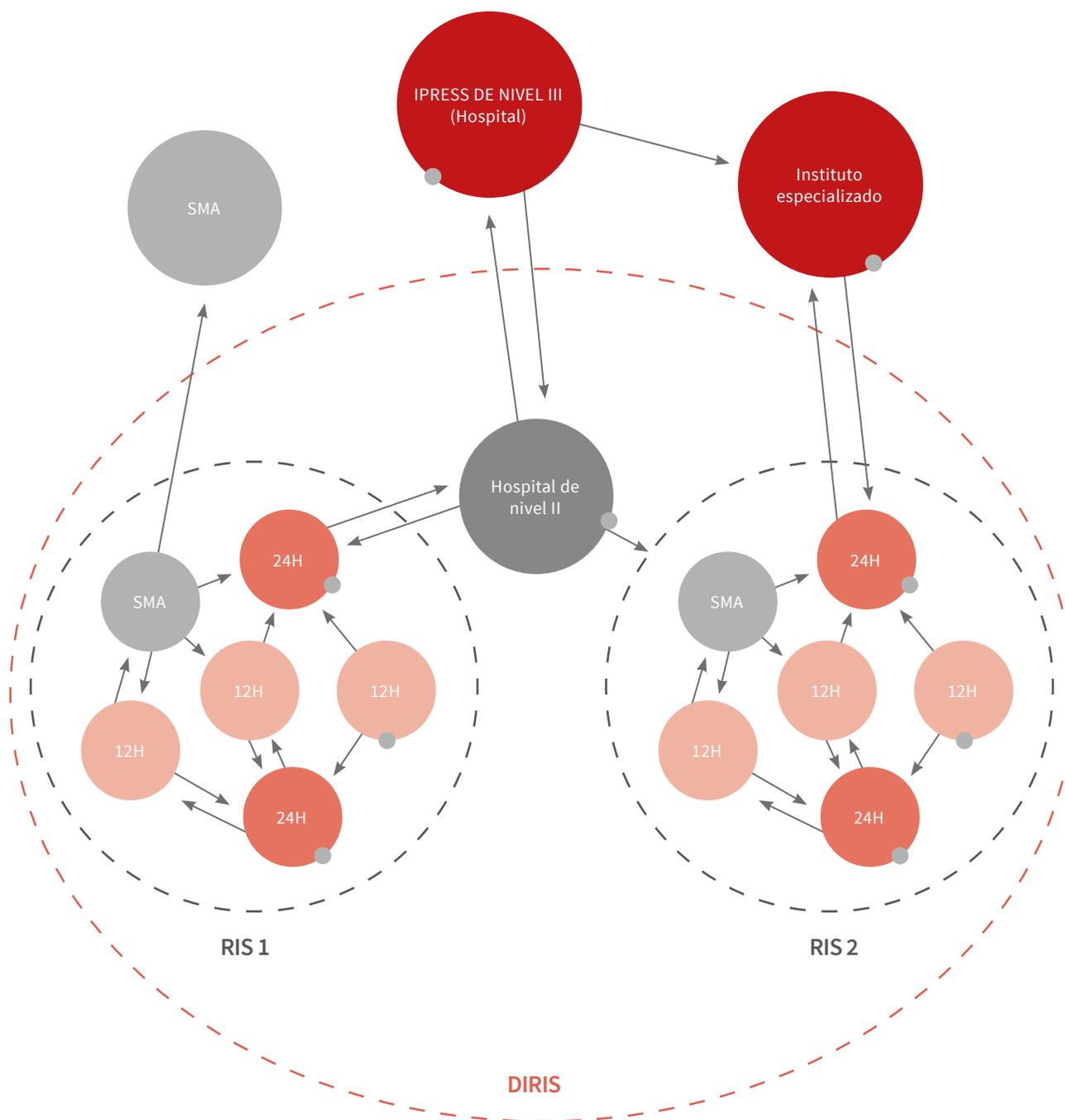
El Gráfico 22 muestra el funcionamiento de las RIS. Se observa que agrupa a establecimientos de 12 horas, de 24 horas y servicios médicos de apoyo (SMA) de acuerdo a criterios geográficos. La puerta de entrada de los pa-



cientes a las RIS será el primer nivel de atención y, con un adecuado sistema de referencias y contrarreferencias, estos deberían transitar entre los distintos establecimientos, de acuerdo a la complejidad en la atención. Asimismo, las RIS deberían permitir un fortalecimiento

del primer nivel de atención, garantizando una mayor cercanía con los ciudadanos, así como plantear estrategias efectivas sobre la base del perfil epidemiológico de sus zonas. El Recuadro 4 brinda recomendaciones generales de la OPS para el establecimiento de las RIS.

**G22** Gráfico 22. Funcionamiento Redes Integradas de Salud.



Fuente: Banco Mundial. Elaboración: CPC.

Nota: la DIRIS corresponde al caso de Lima Metropolitana.

#### RECUADRO 4. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES PARA EL SISTEMA PERUANO DE SALUD, OPS (2011).

La OPS (2011) identificó en su reporte “Redes Integradas de Servicios de Salud: el desafío de los hospitales” que la fragmentación y segmentación del sistema de salud constituye el principal problema en América Latina para la adecuada prestación del servicio. La solución que proponen corresponde a la implementación de Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS) bajo un enfoque de APS.

La implementación de las RISS para el sistema de salud peruano, altamente fragmentado y en un contexto de aseguramiento universal, favorece la ampliación del acceso, la continuidad de la atención y mejor coordinación del sistema. Sin embargo, es importante considerar la experiencia previa fallida que intentó integrar el Minsa y el antiguo Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS, hoy EsSalud). Esta propuesta buscaba reasignar los servicios hospitalarios al IPSS y la atención ambulatoria en el primer nivel de atención por el Minsa. Las diferencias culturales, el público objetivo y la falta de planificación y articulación de los procesos operativos fueron los principales obstáculos que llevaron a revertir la política propuesta.

**Fuente:** Redes Integrales de Servicios de Salud: El desafío de los hospitales (OPS, 2011).

La OPS identificó cuatro condiciones que comprometen la implementación y efectividad de las RISS:

1. La ausencia de una Política Nacional de Recursos Humanos, para captar y retener al personal médico profesional; y la falta de incentivos financieros y no financieros que garanticen el ingreso, rotación, promoción y reemplazo del personal asistencial.
2. Incapacidad de gestión y la falta de mecanismos de rendición de cuentas y evaluación.
3. Un modelo de financiamiento que no está sujeto a resultados ni cumplimiento de metas, que individualiza los ingresos a nivel de establecimientos y que direcciona los recursos a las zonas urbanas.
4. Planificación inadecuada de la inversión: mayor deterioro y obsolescencia de equipos e infraestructura; sobreoferta de establecimientos de salud del mismo nivel en determinadas zonas.

Finalmente, la OPS considera que el desafío más importante para garantizar un buen servicio de salud consiste en desarrollar un modelo de organización que esté alineado a los objetivos sanitarios y las políticas nacionales y regionales del sector.

Para la implementación de las RIS y el fortalecimiento de las IPRESS de primer nivel, el Gobierno cuenta con préstamos del Banco Mundial y el BID. En estos se considera que, para que las redes integradas puedan funcionar adecuadamente, se realizará inversiones en infraestructura, equipamiento y capacidades humanas. Con ello se busca que los establecimientos de primer nivel de atención puedan alinearse con nuevos estándares y procesos de las redes integradas, los cuales se aplicarán en la organización de los servicios, la gestión clínica y la gestión tecnológica-administrativa (Banco Mundial, 2019).

Plantear las RIS es una estrategia clave para mejorar la atención en el primer nivel de atención y mejorar la calidad de la atención. Países como Costa Rica desarrollaron un modelo innovador de atención

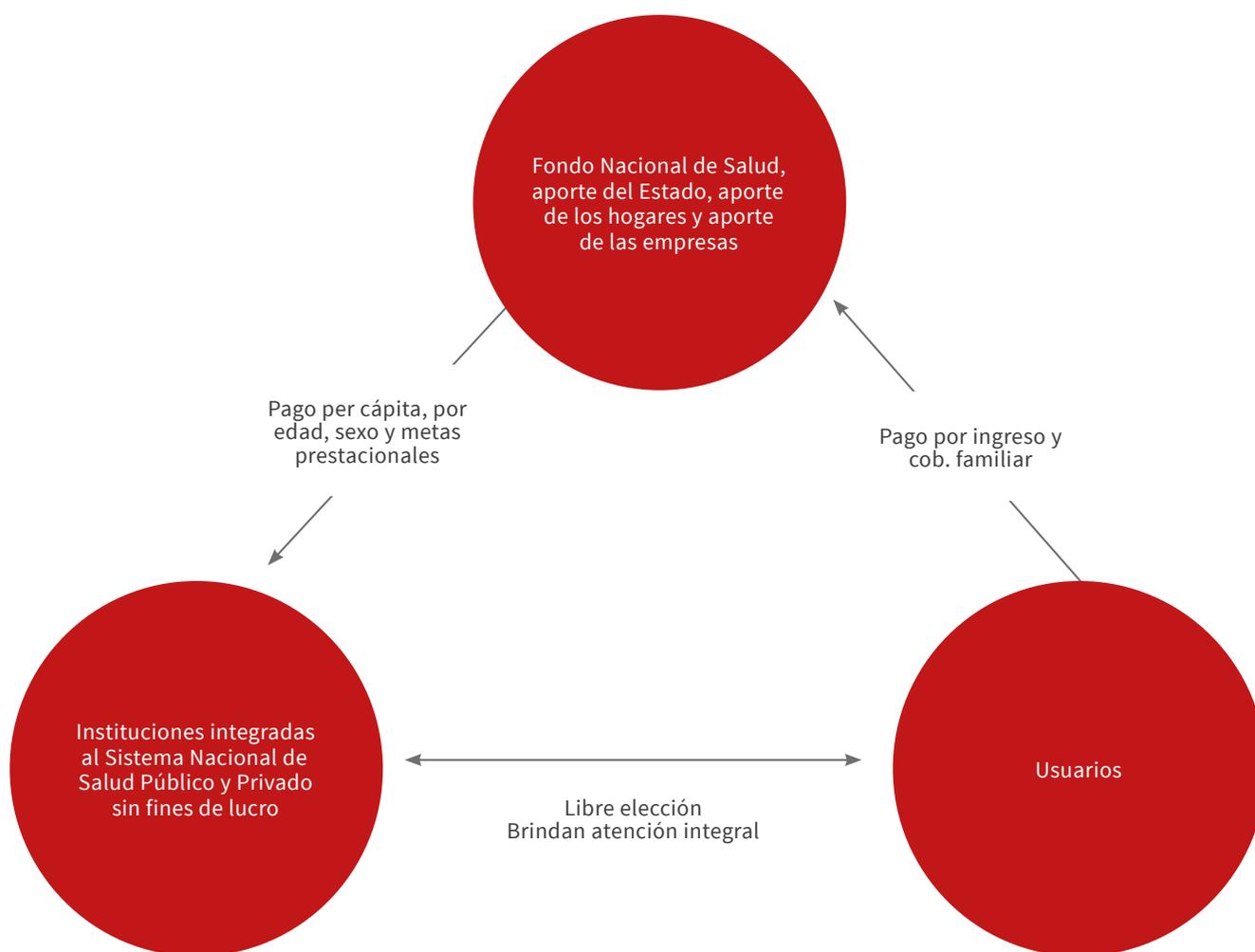
primaria que es la base de todo el sistema de salud (OCDE, 2019). En este país se implementaron equipos básicos de atención integral de salud (EBAIS) que son unidades funcionales para la APS destinadas a 1.000 hogares. Estos equipos están formados por al menos un médico, un enfermero y un asistente técnico, y operan desde un consultorio médico, aunque también realizan diversas visitas domiciliarias de seguimiento. Esta plataforma se complementa con los centros de atención integral en salud (CAIS) para brindar servicios más especializados, como cirugías menores, servicios de maternidad y rehabilitación. Los resultados muestran que alrededor del 80,0 % de los casos se resuelven en el primer nivel, sin necesidad de referirlos a niveles de atención mayores.



Otro caso de interés es Uruguay, el cual es considerado como uno de los países con mayor eficiencia en salud en América Latina (BID, 2018a). Este resultado se debe a la reforma en su sistema de salud que implementó en el 2008: el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Esta reforma tuvo como objetivo garantizar la cobertura universal, un servicio equitativo

y desarrollar y fortalecer el primer nivel de atención (Ministerio de Salud Pública, 2019). La reforma consistió en la creación de un Fondo Nacional de Salud, financiado con aportes de los usuarios, empresas y el Estado, a través del cual el ciudadano pueda atenderse en cualquier EESS, sea público o privado (ver Gráfico 23).

**G23** Gráfico 23. Sistema Nacional de Salud – Uruguay.



Asimismo, la estrategia orientada al primer nivel de atención consistió en la organización del sistema de salud a través de redes por niveles de atención, en función a las necesidades de los usuarios (Sollazzo y Berterretche, 2011). Además, la integración de las IPRESS garantiza una red más amplia en infraestructura y experiencia en el primer nivel de atención. Asimismo, el Estado destinó mayor inversión en tecnología a este nivel (Ríos, 2014) y se implementó el historial clínico electrónico (HCE) a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), lo cual mejoró la calidad de atención al paciente y redujo la fragmentación de la información en el sistema. Actualmente, este programa se está expandiendo a todo el sector salud y espera incluir los datos clínicos del 80,0 % de la población al 2020 (BID, 2019). A la fecha se observan mejoras en determinados indicadores de salud. Así, Uruguay es uno de los cinco países de la región que ha logrado un gasto de bolsillo menor al 20,0 % del gasto total en salud (Ministerio de Salud Pública, 2019).

### Intercambio prestacional

Para una adecuada implementación de las RIS, es necesario complementarlo con el intercambio prestacional, el cual tiene como objetivo que la prestación de salud pueda ser ofertada por cualquier prestador público (o incluso privado), independientemente del régimen de aseguramiento (subsidiado, contributivo o semi-contributivo) o el financiador (SIS, EsSalud, Sisol o Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud de las Fuerzas Armadas y la PNP). Con ello se busca alcanzar una mayor cobertura para el ciudadano y utilizar en forma eficiente la oferta disponible a nivel nacional. Inclusive, el intercambio puede incorporar un componente de competencia dentro de los subsistemas, lo cual promueve la calidad de los servicios (OCDE, 2017b).

A nivel normativo, el Decreto Legislativo 1302 propone la optimización del intercambio prestacional en salud en el sector público (su reglamento fue aprobado por Decreto Supremo 012-2019-SA). Con esta normativa, se busca que la inversión en EESS y la gestión de brechas de especialistas esté planteada de manera coordinada a nivel macroregional entre el Minsa, los Gobiernos regionales, EsSalud, y la sanidad de las Fuerzas Armadas y la Policía. Este enfoque territorial debería permitir un mejor uso de los recursos, y una complementariedad entre los distintos servicios de salud establecidos. Asimismo, se ha planteado una comisión multisectorial de naturaleza permanente de intercambio

prestacional, liderado por el Minsa, para trabajar este tema (Decreto Supremo 031-2014-PCM).

Históricamente, el SIS (Minsa) y EsSalud han basado la prestación de servicios de salud en sus propios establecimientos (OCDE, 2017b). No obstante, recientemente el SIS ha contratado de manera incremental con proveedores que no pertenecen a sus redes, lo cual permite que sus afiliados tengan acceso a diversas opciones, aunque todavía estas contrataciones son marginales. A 2015, el SIS solo contrató con otros proveedores por el 1,5 % de su presupuesto (OCDE, 2017b).

Cabe señalar que existen dificultades para aplicar el intercambio prestacional debido a: (i) la inadecuada interoperabilidad de los sistemas; (ii) la definición de las tarifas de las prestaciones; y (iii) las dificultades para la transferencia de recursos del pliego de una unidad ejecutora a otra (capacidad de comprometer recursos externamente para pago por convenios de intercambio prestacional).

Para superar estas dificultades es necesario la estandarización de prácticas clínicas que describen los procedimientos y servicios del sistema de salud. Al respecto, el DS 024-2005-SA aprobó ocho identificaciones estándar de datos en salud (procedimiento médico, producto farmacéutico, usuario de salud, establecimiento de salud y de servicio médico de apoyo, unidad productora de servicios, episodio de atención, personal de salud y financiador de salud). Sin embargo, los mismos han sido poco utilizados, como se puede observar en la Tabla 2 (Banco Mundial, 2019).

**Para una adecuada implementación de las RIS, es necesario complementarlo con el intercambio prestacional, el cual tiene como objetivo que la prestación de salud pueda ser ofertada por cualquier prestador público (o incluso privado), independientemente del régimen de aseguramiento**



**T2** Tabla 2. Estado de implementación de los identificadores estándares de datos en salud (IEDS).

IEDS	ALCANCE	ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN
1	Procedimiento médico	4,0 % de establecimientos públicos aplican estándar, 78,0 % usan listado no homologado, 18 % usan clasificación obsoleta.
2	Producto farmacéutico	No se ha implementado.
3	Usuario de salud	Estado desconocido.
4	Establecimiento de salud	Implementación limitada a través de SuSalud, requiere actualización.
5	Unidad Productora de servicios en establecimientos de salud	Implementación parcial en hospitales (no hay avance en primer nivel).
6	Episodio de atención	Se aplica en el 31,0 % de establecimientos para consulta externa y 28,0 % para hospitalización.
7	Personal de salud	Formulado e implementado con aplicativo INFORHUS.
8	Financiador de salud	Implementación parcial.

**Fuente:** Banco Mundial (2019) sobre la base de información del Minsa (2018). **Elaboración:** CPC.

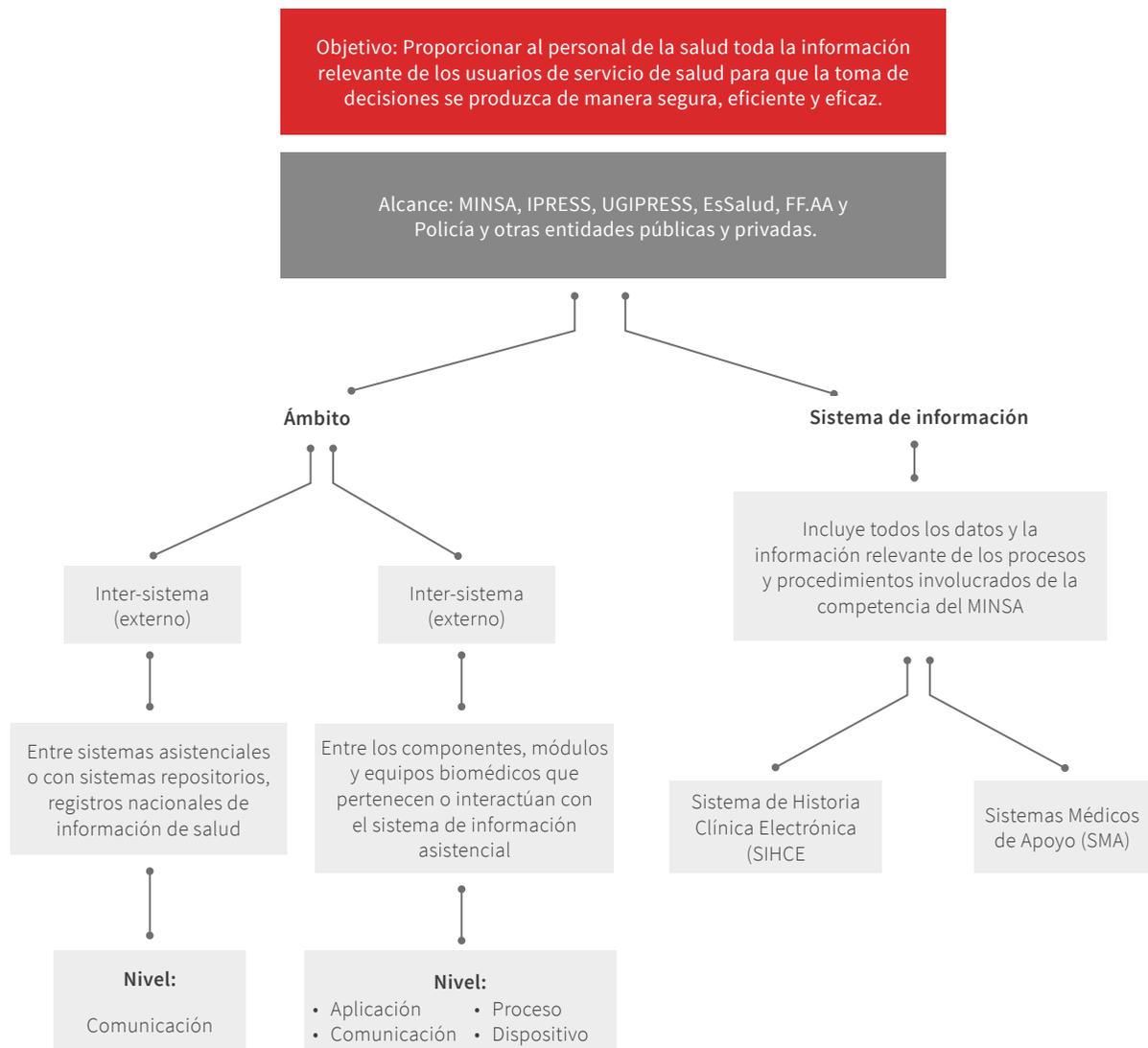
Además, el Banco Mundial (2019) identifica que los sistemas de información de salud del Perú no son capaces de apoyar una gestión local eficiente de los procesos de atención de la salud: la información de la historia clínica del paciente no se informatiza en las IPRESS del primer nivel ni se utiliza para decisiones de gestión clínica (únicamente se considera para generar indicadores de salud pública). De este modo, los sistemas actuales no permiten a los proveedores de servicios de salud

intercambiar la información necesaria para garantizar la continuidad de la atención (referencias y contrarreferencias, prescripciones, resultados de laboratorio, etc.), y genera pérdidas de eficiencia, como la duplicación de diversos servicios sanitarios, recursos distribuidos según esquema de afiliación en lugar de necesidades, y costos de transacción que son resultado de sistemas de información y administrativos que funcionan de forma separada (OCDE, 2017b).

Para solucionar estas dificultades, en mayo de 2019 se aprobó la RM 464-2019/Minsa, la cual regula la Interoperabilidad en los Sistema de Información Asistenciales. Los lineamientos son obligatorios para los establecimientos del Minsa y pueden ser aplicados por el resto de establecimientos. El Gráfico 24 muestra los principales lineamientos de esta Resolución, y el mayor desafío es ahora la implementación. Para ello, además, se ha planteado la creación del Sistema Único de Información en Salud (SUIS) a nivel nacional, el cual busca ser mejorado y ampliado en el marco de un

préstamo con el Banco Mundial (Informe n.º PAD2517). El Gobierno desea aumentar la proporción de IPRESS con acceso a sistemas de información y modernizar el sistema a través de la inversión en un centro de datos, sistema de citas médicas, historia clínica electrónica y gobernanza en salud digital, todo ello en el marco del SUIS. Cabe señalar que actualmente EsSalud se encuentra más avanzado en la implementación de la historia clínica electrónica, y el Minsa debe adoptar un sistema similar, para luego dar paso a la interoperabilidad e intercambio prestacional.

**G24** Gráfico 24. Interoperabilidad en los sistemas de información asistenciales.





## Considerando la situación del Perú en la gestión de los servicios de salud, los avances para la implementación de las RIS y las buenas prácticas internacionales, a continuación se presentan un conjunto de propuestas que buscan contribuir a la mejora de la organización del sistema.

En países como Portugal se ha dado mucha importancia a los sistemas de información para la organización de los distintos servicios de salud, con una especial preocupación en el primer nivel de atención y la coordinación entre los distintos actores. A través de un registro cuidadoso de información, se ha podido establecer un conjunto de indicadores que permiten monitorear la atención y coordinar los pagos. Todo esto ha permitido a Portugal ser un referente dentro de los países de la OCDE sobre la organización de los recursos en el primer nivel de atención y garantizar la calidad de los servicios (OCDE, 2015b).

Portugal tiene una plataforma única de información, que incorpora un portal distinto para los pacientes, para los profesionales de la salud y para las instituciones. Cada portal tiene información que se usa de modo distinto. La información disponible incluye datos demográficos (nombre, género, fecha de nacimiento, etc.) y datos clínicos (problemas de salud, problemas, alergias, antecedentes personales y familiares, historial médico, medicamentos y recetas, citas, referencias, etc.). En los hospitales, los datos son estandarizados a nivel nacional bajo guías clínicas nacionales, lo cual facilita la planificación de alto nivel y el monitoreo de la calidad. Además, la información permite realizar indicadores de rendimiento, que van más allá de los indicadores hospitalarios típicos basados en procesos y actividades, y que se recopilan en cuatro dimensiones: acceso, calidad, productividad y financiamiento (OCDE, 2015b).

### PROPUESTAS

Considerando la situación del Perú en la gestión de los servicios de salud, los avances para la implementación de las RIS y las buenas prácticas internacionales, a con-

tinuación se presentan un conjunto de propuestas que buscan contribuir a la mejora de la organización del sistema. Cabe señalar que a nivel normativo se evidencia un avance importante, pero el mayor desafío se encuentra en la implementación de las medidas. Para ello, es clave la voluntad del Gobierno.

#### **1. Implementar progresivamente las Redes Integradas de Salud siguiendo la priorización del Plan Nacional de Competitividad y Productividad, con las condiciones para garantizar la eficiencia en la prestación del servicio**

El Plan plantea la implementación de 50 RIS a diciembre de 2019. Si bien es un buen avance que se prioricen algunas redes inicialmente, su implementación exitosa depende del cumplimiento de lo siguiente:

- a. Incorporar desde el inicio a todos los subsistemas, incluidos EsSalud, las sanidades y el sector privado. Para esto, es indispensable la utilización del intercambio prestacional y la interoperabilidad de los sistemas.
- b. En las RIS, definir una priorización de EESS de primer nivel conforme a criterios geográficos, acceso y de densidad poblacional (de ser posible, de 24 horas de atención). Estos deberán de tener la mayor capacidad resolutoria y ser optimizados con infraestructura y equipamiento, SMA (los cuales pueden ser externalizados) y capacitación al personal, conforme al perfil de salud de la población adscrita a la red.
- c. Los recursos humanos deben ser asignados a las RIS para que estas dispongan su distribución eficiente en los EESS según las necesidades de la población. por

## Finalmente, es necesario aumentar el número de médicos destinados y especializados en el primer nivel de atención, lo cual se desarrolla en la especialidad de medicina familiar (o comunitaria).

ello mismo, debe existir un sistema de programación eficiente tanto para los pacientes como para el personal de salud. Esto implica la implementación de: (i) un sistema de citas para los pacientes que integre a los diferentes EESS y (ii) un sistema de turnos para el personal de salud, que considere la disponibilidad de recursos y las necesidades de la demanda. Esto se viabilizará con la implementación progresiva de la historia clínica electrónica, la cual también puede servir como instrumento de gestión.

Asimismo, el personal de salud debe rotar dentro de la red, transitando entre el primer y segundo nivel de atención si es necesario. Se deben tener en cuenta las necesidades de los ciudadanos, que demandan ser atendidos por médicos especializados: el 47,0 % de pacientes recomienda que existan más médicos especialistas en el centro de salud (Susalud, 2017). Además, para atender la escasez de médicos especialistas en el primer nivel, se debe incentivar su presencia en este a través de bonos por su participación laboral tanto en los establecimientos de 12 horas como en los de 24 horas (en adición a los bonos que se otorgan por el hecho de brindar atención primaria). Estos bonos deben de estar sujetos a resultados medibles, como por ejemplo la reducción de la anemia infantil.

Finalmente, es necesario aumentar el número de médicos destinados y especializados en el primer nivel de atención, lo cual se desarrolla en la especialidad de medicina familiar (o comunitaria). Se ha observado que en países como Canadá los médicos orientados al primer nivel de atención (médicos de familia) representan hasta el 50 % del total; sin embargo, en el Perú esta especialidad no se ha desarrollado. Por ello, es necesario implementar un programa a escala que ofrezca becas orientadas al estudio de especialidades enfocadas en APS y brinde una línea de carrera atractiva para estos espe-

cialistas. Como en otros países de la región, para algunos especialistas se puede considerar un tiempo de servicio más amplio en el primer nivel de atención, lo cual viene acompañado luego de becas y mayores oportunidades de desarrollo profesional para ejercer la especialidad de acuerdo a los intereses del médico. La implementación de la propuesta debe ser progresiva.

d. Implementar la gestión financiera de las RIS considerando pago per cápita y asignación eficiente de recursos financieros entre regiones. Se debe considerar la experiencia de las APP en EsSalud que tienen este esquema de financiamiento y que genera incentivos para trabajar la prevención, y no solo en la atención. Por ello, ha sido un esquema exitoso que puede servir como referencia para plantear el financiamiento de las redes. De hecho, el numeral 36,4 del proyecto de reglamento de las RIS señala los mecanismos y modalidades de pago que emplean las IAFAS por las prestaciones brindadas a sus asegurados, privilegiando el mecanismo de pago prospectivo bajo la modalidad de pago capitado, pago por servicios, entre otros.

El SIS ya cuenta con información de los afiliados (procedimiento, diagnóstico y medicinas) que debería permitir una mejor aproximación para la estimación de los costos por parte del Minsa. Además, se requeriría la actualización de PEAS y su implementación mediante el uso de GPC que se apliquen en todo el territorio. Con esto, se puede establecer adecuados mecanismos de financiamiento para las RIS.

e. El Minsa debe ejercer su rectoría para vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales de salud y la adecuada promoción, prevención y prestación de los servicios en las RIS presentes en las distintas regiones. Para ello es importante que el Minsa, en el marco de



su rectoría, tipifique las infracciones administrativas y sancione en caso de inclumpimiento.

Asimismo, los directores regionales de salud deben ser nombrados en el marco del Cuerpo de Gerentes Públicos, el cual convoca profesionales para puestos de dirección a través de procesos transparentes y competitivos. El personal seleccionado cuenta con un régimen especial de permanencia (tres años renovables) y escala remunerativa especial.

Lo anterior se debe complementar con la rendición de cuentas, para lo cual el Minsa debe elaborar un reporte similar al Marco Macroeconómico Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas, con variables económicas del sector salud, situación de la infraestructura y diversos indicadores clave para el fortalecimiento de las RIS: GPC para atenciones de primer nivel, porcentaje de población que tiene problema de salud y que busca atención en el primer nivel, control de hipertensión y otras enfermedades crónicas, reducción de tiempo de espera, entre otros. Con esto, se busca que el Minsa ejerza una rectoría más eficiente sobre los servicios de salud y apoyar la mejora en la gestión, con especial interés en el primer nivel de atención. Este es el primer paso para que el Minsa rinda cuentas de manera más transparente (*accountability*) a la sociedad, y se tenga claridad sobre las principales líneas de trabajo que se están impulsando para mejorar la gestión de los servicios de salud, en el marco de su rectoría.

---

**Asimismo, los directores Regionales de Salud deben ser nombrados en el marco del Cuerpo de Gerentes Públicos, el cual convoca profesionales para puestos de dirección a través de procesos transparentes y competitivos.**

## 2. Definir estrategia de compra de medicamentos considerando su tipología y el nivel de vigilancia sanitaria

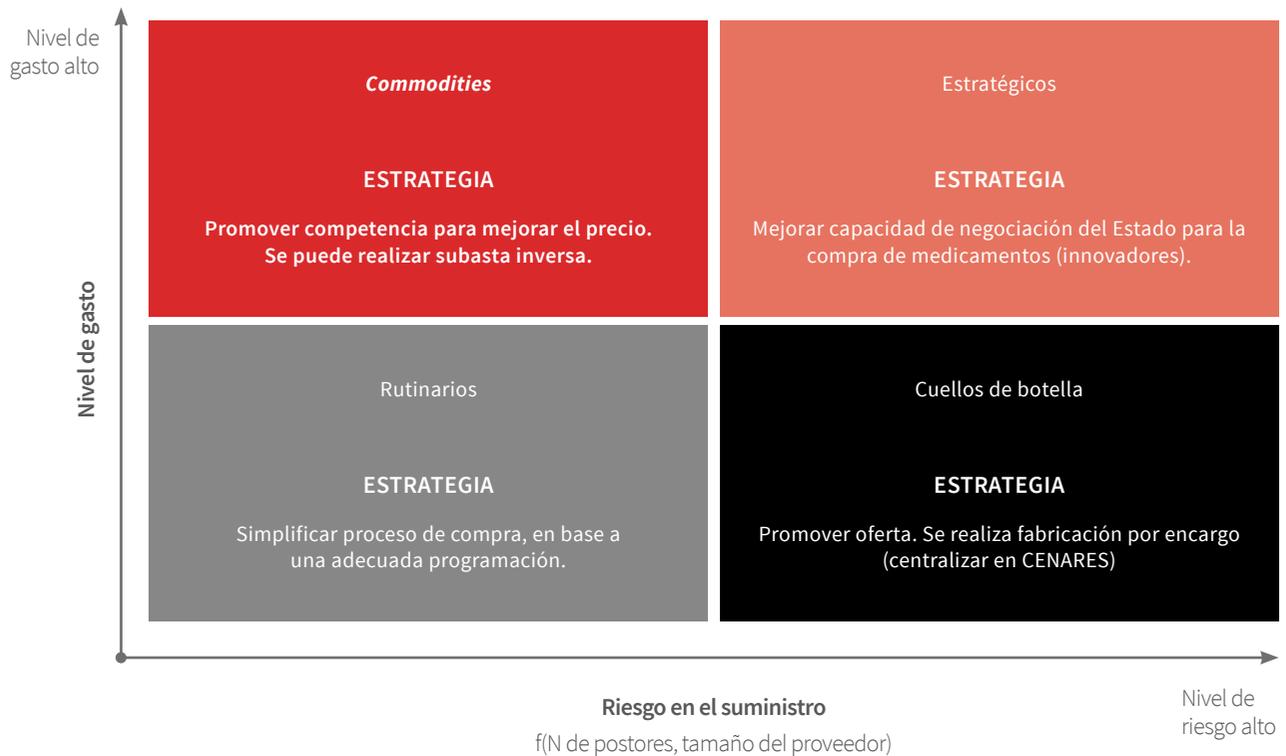
El país requiere establecer una estrategia nacional clara para la compra de medicamentos que debe ser aplicada en el marco de la rectoría del Minsa dentro del Sistema Nacional de Abastecimiento y permitir el cierre de brechas (en un primer momento, para los medicamentos requeridos en el PEAS y el listado de enfermedades de alto costo).

Para ello, se puede plantear estrategias diferenciadas de acuerdo a la importancia y rotación de los medicamentos. En esa línea, Kraljic (1983) propuso un enfoque de compras basado en el concepto de cartera de inversiones, y clasifica los suministros al considerar el impacto financiero de la compra y el riesgo de incumplimiento. Ello debido a que las características propias de los productos requieren esfuerzos distintos para garantizar la disponibilidad de los mismos. Los cuatro tipos de bienes o servicios propuestos son: (i) productos commodities; (ii) productos estratégicos; (iii) productos rutinarios; y (iv) productos críticos. En esa línea, se propone que las decisiones de compra apliquen la matriz de Kraljic (ver Gráfico 25) que presenta distintas estrategias para cada tipo de medicamento.

Para aplicar esta medida, existen algunas condiciones previas que son necesarias aplicar en el marco de la definición de la estrategia: (i) Considerar un sistema de información unificado y el uso de indicadores estándar de datos en salud (actualmente el SIGA y el Sismed no están debidamente integrados); (ii) Establecer convenios con PeruCompras en el marco del nuevo Sistema Nacional de Abastecimiento para maximizar ventajas del marco normativo y evaluar ajustes en la Ley de Contrataciones; (iii) Realizar ajustes en el ROF del Minsa para establecer responsabilidades con respecto al seguimiento en las compras centralizadas y descentralizadas, considerando lo establecido en el DU 007-2019, y garantizar la calidad de las adquisiciones, y (iv) Simplificación de procedimientos de compra, para lo cual se requiere considerar la homologación y el Catálogo Electrónico de Acuerdo Marco, especialmente para los productos estratégicos.

Además, para mejorar el acceso a medicamentos de calidad, es muy importante considerar las barreras de entrada al mercado y la vigilancia sanitaria, de modo que se promueva un mercado más eficiente y competitivo, garantizando la calidad y efectividad de los me-

G25 Gráfico 25. Matriz de Kraljic para la compra estratégica de medicamentos.



Fuente: Alafarpe, 2018. Elaboración: CPC.

dicamentos. En esa línea, es importante la agilización de los procedimientos de Digemid y una reglamentación más efectiva para definir procedimientos para la intercambiabilidad de medicamentos genéricos (a setiembre de 2019, solo existen 7 productos considerados en el Reglamento de Intercambiabilidad). Además, para agilizar los procedimientos, se debe aprobar la inscripción de productos farmacéuticos con certificados de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) como fue planteado en el Decreto Legislativo 1344, que fue luego derogado.

### 3. Tercerizar la gestión del Sistema Único de Información en Salud (SUIS) y del abastecimiento de medicamentos a través de Asociaciones Público Privadas

La tercerización de la operación del SUIS a través de una APP complementarí el esfuerzo actual de unificación de sistemas de información en el marco del préstamo con el Banco Mundial para lo operación de las RIS. Uno de los componentes (alrededor

de USD 70 millones) se enfoca en la eficiencia de la administración de datos y procesos a través del mejoramiento del Sistema Único de Información en Salud a nivel nacional. Para ello se trabajará en el fortalecimiento de la gobernanza de datos, infraestructura tecnológicas y redes, competencias humanas, y enfoque de usuario.

Asimismo, para el almacenamiento y distribución de medicamentos, se puede utilizar APP para la gestión logística de medicamentos, promoviendo una mayor trazabilidad y eficiencia. Sin embargo, para la aplicación de esta medida se requiere previamente definir el marco normativo que establezca una red logística a nivel nacional con un sistema de información integrado que permita la redistribución de medicamentos y establezca claramente a un “dueño” de todo el proceso (el cual podría ser Cenares). La Ley que crea el Sistema Nacional de Abastecimiento y el DU 007-2019 brindan un marco general para esto.



## CUADRO RESUMEN DE PROPUESTAS

FACTOR: SALUD				
DETERMINANTE	PROPUESTA	PRIORIDAD	ACTORES CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Organización de los servicios de salud	1. Implementar progresivamente las Redes Integradas de Salud siguiendo la priorización del Plan Nacional de Competitividad y Productividad, con las condiciones para garantizar la eficiencia en la prestación del servicio:	Alta	Minsa, Gobiernos regionales y locales, EsSalud	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporar desde el inicio a todos los subsistemas, incluidos EsSalud, las sanidades y el sector privado, en el marco del intercambio prestacional</li> </ul>	Alta		Implementación
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Priorización de EESS de primer nivel conforme a criterios geográficos, acceso y de densidad poblacional para equiparlos adecuadamente y capacitar al personal</li> </ul>	Mediana		Implementación
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asignar los recursos humanos a las RIS (y no a los EESS), promoviendo el tránsito entre distintos niveles de atención con un sistema de programación eficiente, y la formación de médicos especializados en atención primaria (médicos de familia)</li> </ul>	Alta		Implementación
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar la gestión financiera de las RIS considerando pago per cápita y asignación eficiente de recursos financieros entre regiones, así como la aplicación del PEAS actualizado basado en guías de práctica clínica</li> </ul>	Mediana		Implementación
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejercer rectoría efectiva para cumplimiento de políticas nacionales de salud y promover nombramiento de directores regionales de salud a través del Cuerpo de Gerentes Públicos</li> </ul>	Mediana		Ley e implementación
	2. Definir estrategia de compra de medicamentos considerando su tipología y el nivel de vigilancia sanitaria	Alta		Minsa, MEF
	3. Tercerizar la gestión del Sistema Único de Información en Salud (SUIS) y del abastecimiento de medicamentos a través de Asociaciones Público Privadas	Mediana	Minsa	Implementación

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aghion, P., Howitt, P., & Murtin, F. (2010). *The relationship between health and growth: when Lucas meets Nelson-Phelps* (No. w15813). National Bureau of Economic Research.
2. Artaza Barrios, O., Méndez, C., Holder, M. R., & Suárez Jiménez, J. (2014). *Redes Integradas de Servicios de Salud: El Desafío de los Hospitales*, Santiago, Chile: OPS/OMS, 2011.
3. Asociación Nacional de Laboratorios Farmacéuticos [ALAFARPE]. (2018). *Revisión de la cadena de abastecimiento de medicamentos en el Perú: identificación de puntos críticos y propuestas de mejoramiento (Informe final)*. Realizado por Videnza Consultores. Lima, Perú.
4. Australian Institute of Health and Welfare (2014) Australia's health 2014. Australia's health series no. 14. Cat. no. AUS 178. Canberra: AIHW
5. Banco Mundial (2019) *Documento de evaluación del proyecto de un préstamo propuesto por el monto de US\$125 millones de dólares a favor de la República de Perú para el proyecto de creación de Redes Integradas de Salud*
6. Becker, G. (2007) *Health as human capital: synthesis and extensions*, Oxford Economic Papers, Volume 59, Issue 3, Pages 379–410
7. Benites-Zapata, V. A., Saravia-Chong, H. A., Mezones-Holguin, E., Aquije-Díaz, A. J., Villegas-Ortega, J., Rosel-de-Almeida, G., & Philipps-Cuba, F. (2016). *Modelo de supervisión basado en el riesgo para instituciones prestadoras de servicios de salud como herramienta para la protección de los derechos en salud en Perú*. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, 33, 401-410.
8. BID (2018a). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos* (Vol. 10). Elaborado por: Izquierdo, A., Pessino, C., Vuletin, G., & de Desarrollo, B. I. (Eds.)
9. BID. (2018b). *BID Mejorando Vidas*. Obtenido de <https://www.iadb.org/es/mejorandovidas/salud-golpe-de-tecla>
10. Bleakley, H. (2010). *Health, human capital, and development*. Annu. Rev. Econ., 2(1), 283-310.
11. Bloom, D., Kuhn, M., Prettner, K. (2018). *Health and Economic Growth*. IZA Discussion Paper No. 11939
12. Centers for Disease Control and Prevention (2015) – Immunizations and Respiratory Disease Factsheet. Obtenido de: [http://cdc.gov/fmo/topic/budget %20 information/factsheets/IRD\\_Factsheet.pdf](http://cdc.gov/fmo/topic/budget%20information/factsheets/IRD_Factsheet.pdf)
13. Cole, M. A., & Neumayer, E. (2006). *The impact of poor health on total factor productivity*. *The Journal of Development Studies*, 42(6), 918-938.
14. Comisión Ad Hoc - Consejo Nacional de Salud, 2015. *Diagnóstico del Proceso e identificar los principales nudos críticos en el proceso de abastecimiento oportuno de medicamentos*, Lima: Consejo Nacional de Salud.
15. Comisión de Protección Social (2017). *Informe final: Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento de la salud y seguro de desempleo*. Elaborado por Alejandro Arrieta, Miguel Jaramillo, Lorena Prieto, Janice Seinfeld, Augusto de la Torre y David Tuesta.
16. Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.
17. Contraloría General de la República. (2016). *Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo*. Lima: Contraloría General de la República
18. De Habich, M., y Granados, A. (2019). *Nota técnica: Recomendaciones para la modernización del sistema de abastecimiento público de medicamentos en el marco del aseguramiento universal de salud*.



19. De la Maisonneuve, C., and J. Oliveira Martins. (2013). "Public Spending on Health and Long-Term Care: A New Set of Projections." Documento de política económica de la OCDE no. 6. Publicaciones de la OCDE, París
20. Forrellat Barrios, M. (2014). *Calidad en los servicios de salud: un reto ineludible*. Revista de Hematología, Inmunología y hemoterapia, 30(2), 179-183.
21. Gertler P., Carter K., Hernández-Agramonte J. & Tispman J. (2019). *Evaluación de impacto del Modelo Logística APP Salog - EsSalud. Reforma de la cadena logística de suministros de salud (EsSalud)*. Innovations for Poverty Action.
22. Global Health Workforce Statistics (2018) *The 2018 update*, Global Health Workforce Statistics, World Health Organization, Geneva.
23. Husain, Muhammad Jami. (2010). *Contribution of Health to Economic Development: A Survey and Overview*. Economics - The Open-Access, Open-Assessment E-Journal. 4. 1-52. 10.2139/ssrn.1726742.
24. Izumi Foundation. (2019). How we work. Obtenido de <http://izumi.org/about/how-we-work/health-care-infrastructure/>
25. Jimenez, M.M., Bui, A.L., Mantilla, E. (2017) *et al. Human resources for health in Peru: recent trends (2007-2013) in the labour market for physicians, nurses and midwives*. Hum Resour Health 15, 69 doi:10.1186/s12960-017-0243-y
26. Kraljic, P. (1983). *Purchasing must become Supply Management*. Harvard Business Review, 61(5), 109-117.
27. Lichtenberg, F.R. (2012). *Pharmaceutical Innovation and Longevity Growth in 30 Developing and High-Income Countries, 2000-2009*. Working Paper 18235. National Bureau of Economic Research.
28. Londoño, J. L., & Frenk, J. (1997). *Structured pluralism: towards an innovative model for health system reform in Latin America*. Health Policy, 41(1), 1-36.
29. Marcelo, M. E., & María, B. C. (2010). *La Atención Primaria de salud en Uruguay: logros y desafíos*. *Atención Familiar*, 17(3), 70-73.
30. Mash, R., Ogunbanjo, G., Naidoo, S. S., & Hellenberg, D. (2015). *The contribution of family physicians to district health services: a national position paper for South Africa*. *South African Family Practice*, 57(3), 54-61.
31. Mayta-Tristán, Percy, Poterico, Julio A, Galán-Rodas, Edén, & Raa-Ortiz, Daniel. (2014). *El requisito obligatorio del servicio social en salud del Perú: discriminatorio e inconstitucional*. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica, 31(4), 781-787. Recuperado en 04 de noviembre de 2019, de [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1726-46342014000400026&lng=es&lng=es](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342014000400026&lng=es&lng=es).
32. MEF. (2019). *Plan Nacional de Competitividad y Productividad*. Lima.
33. Mesa-Lago, C. (2008). *Reassembling social security: a survey of pensions and health care reforms in Latin America*. Oxford University Press.
34. Ministerio de Salud Pública. (2019). *Buenas Prácticas en Capacidad Resolutiva. Primer Nivel de Atención del SNIS 2018*. Montevideo.
35. Minsa. (2019). *Documento Técnico "Indicadores de Brechas de Infraestructura y Equipamiento del Sector Salud"*, aprobado por RM 358-2019. Lima.
36. Montenegro, H., Holder, R., Ramagem, C., Urrutia, S., Fabrega, R., Tasca, R., ... & Angelica Gomes, M. (2011). *Combating health care fragmentation through integrated health service delivery networks in the Americas: lessons learned*. *Journal of Integrated Care*, 19(5), 5-16.
37. Mujica, Oscar J, Pereira-Victorio, César Johan, & Munayco, César V. (2015). *Sobre el impacto redistributivo del SERUMS en la disponibilidad de médicos en Perú*. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica*, 32(1), 193-194. Recuperado en 04 de noviembre de 2019, de [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1726-46342015000100030&lng=es&lng=es](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342015000100030&lng=es&lng=es).

38. OCDE (2004) *Health and the economy: a vital relationship*. Recuperado de: [http://oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/1241/Health\\_and\\_the\\_economy:\\_A\\_vital\\_relationship\\_.html](http://oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/1241/Health_and_the_economy:_A_vital_relationship_.html)
39. OCDE (2015a) *OECD Reviews of Health Care Quality: Australia 2015: Raising Standards*, OECD Reviews of Health Care Quality, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264233836-en>.
40. OCDE (2015b), *OECD Reviews of Health Care Quality: Portugal 2015: Raising Standards*, OECD Reviews of Health Care Quality, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264225985-en>.
41. OCDE (2016), *Health Workforce Policies in OECD Countries: Right Jobs, Right Skills, Right Places, OECD Health Policy Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264239517-en>.
42. OCDE (2017a), “*Assessment and recommendations*”, in *Monitoring Health System Performance in Peru: Data and Statistics*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264282988-4-en>.
43. OCDE (2017b), *OECD Reviews of Health Systems: Peru 2017, OECD Reviews of Health Systems*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264282735-en>.
44. ODPHP. (2019). *Office of Disease Prevention and Health Promotion*. Obtenido de <https://www.healthypeople.gov/2020/topics-objectives/topic/public-health-infrastructure>
45. OMS (2016). *Estrategia mundial sobre recursos humanos para la salud: personal sanitario 2030*. Washington D.C.: Organización Mundial de la Salud.
46. OMS (2018). *Plan de acción sobre recursos humanos para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud 2018-2023*. Washington D.C.: Organización Mundial de la Salud.
47. OMS (2019a) *Economic and Social impacts and benefits of health systems*. [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/395718/Economic-Social-Impact-Health-FINAL.pdf?ua=1](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/395718/Economic-Social-Impact-Health-FINAL.pdf?ua=1)
48. OMS (2019b). *Organización Mundial de la Salud*. Obtenido de [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc))
49. OPS (2007). *La función rectora de la autoridad sanitaria nacional en acción: lecciones aprendidas*. Washington D.C.
50. OPS (2011). *Integrated Health Service Delivery Networks: Concepts, Policy Options and a Road Map for Implementation in the Americas*. Washington, D.C.: Renewing Primary Health Care in the Americas No.4.
51. OPS (2017). *Salud en las Américas. Resumen: panorama regional y perfiles de país*. 2017: Organización Panamericana de la Salud.
52. OPS (2019). OPS. Obtenido de: <https://www.campusvirtualsp.org/es/mais-medicos-un-modelo-de-cooperacion-sur-sur>
53. PHCPI. (2018). *Primary Health Care Vital Signs. Improvement starts with better data*. Primary Health Care Performance Initiative.
54. Preston, S. H. (1975). *The changing relation between mortality and level of economic development*. *Population studies*, 29(2), 231-248.
55. Ríos, G. (2014). *Mapeo y Análisis de los Modelos de Atención Primaria en Salud en los Países de América del Sur*. Mapeo de la APS en Uruguay. Rio de Janeiro: ISAGS
56. Romero, A. (2013). *Managing medicines in the hospital pharmacy: logistics inefficiencies*. In proceedings of the world congress on engineering and computer science (Vol. 2, pp. 1-6).
57. Rosseti, M., Marek, D., Prabhu, S., Bhonsle, A., Sharp, S., & Liu, Y. (2008). *Inventory Management Issues in Healthcare Supply Chains*.
58. Savedoff, W. D. y P. C. Smith. (2016). *Measuring Governance: Accountability, Management and Research*. En S. L. Greer, M. Wismar y J. Figueras, eds., *Strengthening Health System Governance: Better Policies, Stronger*



- ger Performance. Serie Observatorio Europeo sobre políticas y sistemas de salud. Maidenhead, Berkshire, Inglaterra y Nueva York, NY: Open University Press.
59. Schultz, T. P. (1997). *Assessing the productive benefits of nutrition and health: An integrated human capital approach*. Journal of Econometrics, 77(1), 141-158.
60. Schultz, T. P., & Tansel, A. (1997). *Wage and labor supply effects of illness in Cote d'Ivoire and Ghana: Instrumental variable estimates for days disabled*. Journal of development economics, 53(2), 251-286.
61. Smith, D. L., & Bryant, J. H. (1988). *Building the infrastructure for primary health care: an overview of vertical and integrated approaches*. Social science & medicine, 26(9), 909-917.
62. Sollazzo, A., & Berterretche, R. (2011). *El sistema nacional integrado de Salud en Uruguay y los desafíos para la Atención Primaria*. Ciência & Saúde Coletiva, 16, 2829-2840.
63. Summers, L. H., & Pritchett, L. (1996). *Wealthier is healthier*. J Human Resources, 31(4), 841-868.
64. Susalud (2016). *Gestión del sistema de suministro de productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios*.
65. Susalud (2017). *Encuesta Nacional de Susalud*.
66. Thomas, D., & Strauss, J. (1997). *Health and wages: Evidence on men and women in urban Brazil*. Journal of econometrics, 77(1), 159-185.
67. Van Lerberghe, W. (2008). *The world health report 2008: primary health care: now more than ever*. World Health Organization.
68. Velásquez, A., Suárez, D. y Nepo-Linares, E. (2016). *Reforma del sector salud en el Perú: derecho, gobernanza, cobertura universal y respuesta contra riesgos sanitarios*. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, 33(3), 546-55.
69. Waibel S, Vargas I, Aller MB, Gusmão R, Henao D, Vázquez ML. (2015) *The performance of integrated health care networks in continuity of care: a qualitative multiple case study of COPD patients*. Int J Integr Care. 2015 Jul 2015:e029. doi: 10.5334/ijic.1527. PMID: 26213524; PMCID: PMC4512888.
70. Well, D. N. (2007). *Accounting for the effect of health on economic growth*. The quarterly journal of economics, 122(3), 1265-1306.
71. Weller (2008) Directrices: Incentivos para los profesionales de atención de salud. Prepublicación. Consejo Internacional de Enfermeras.
72. Xu , K., P. Saksena, M. Jowett, C. Indikadahena, J. Kutzin y D. B. Evans. (2010). *“Exploring the Thresholds of Health Expenditure for Protection against Financial Risk.”* Documento de antecedentes del Informe sobre la salud en el mundo no. 19. Departamento de Financiación de los Sistemas de Salud de la Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza
73. Zhang, J., & Zhang, J. (2005). *The effect of life expectancy on fertility, saving, schooling and economic growth: theory and evidence*. Scandinavian Journal of Economics, 107(1), 45-66.

## NOTAS

1. Se considera el presupuesto inicial modificado (PIM).
2. El presupuesto de EsSalud considera tanto los gastos para la prestación de los servicios como aquellos referidos a labores administrativas.
3. La pregunta sobre seguro de salud de la Enaho depende del autorreporte de las personas, por lo cual sus resultados pueden variar comparado con las cifras que maneja cada seguro de salud. Sin embargo, la Enaho permite analizar las condiciones del hogar de los distintos tipos de asegurados y evaluar su evolución en el tiempo.
4. Considera a la población en condición de pobreza o pobreza extrema, niños de inicial y primaria en escue-

las públicas, niños menores de cinco años y gestantes que no cuentan con seguro, población penitenciaria, población sin documento nacional de identidad (DNI), entre otros. Asimismo, considera a población afiliada bajo las modalidades de SIS emprendedor y SIS semicontributivo, aunque estos últimos representan un porcentaje bastante reducido del total de afiliados (menor o igual al 1,0 %).

5. Al considerar las cifras reportadas por el Ministerio de Salud (Minsa), el SIS cuenta con 17,9 millones de afiliados a agosto del 2019.
6. La mayoría de personas que se encuentran afiliados a más de un seguro se concentran en EsSalud y EPS/Seguro privado (562 mil personas). Así, el número total de afiliados a EPS/Seguro privado alcanza 976 mil personas, y en EsSalud 8,4 millones de personas (Enaho, 2018).
7. Para mayor detalle revisar el capítulo de Eficiencia del Sector Público en el presente informe.
8. De acuerdo con el BID (2018), el gasto total en salud puede desglosarse según sus agentes de financiamiento: gasto público (Gobierno nacional, incluida la seguridad social), gasto privado prepago (es decir, seguros de salud voluntarios) y gasto de bolsillo (esto es, el monto pagado por las personas de su propio bolsillo aparte de cualquier monto pagado para seguros).
9. Ley que autoriza al Ministerio de Salud para realizar, en el año 2019, reajustes en la valorización principal que se otorga al personal de la salud, en el marco del Decreto Legislativo 1153.
10. Plan de ingreso, formación y retención de médicos, odontólogos y especialistas logros y desafíos.
11. Según el Ministerio de Salud de Chile (2018), la Ley 19664 establece una carrera médica definida en dos etapas: la etapa de destinación y formación (EDF) y la de planta superior (EPS). Esta norma dispone que el ingreso de médicos generales a la EDF es mediante proceso de selección a nivel nacional en el que participan médicos recién egresados. Estos, una vez elegidos, trabajan como médicos generales en el primer nivel o en hospitales de base comunitaria.
12. El Serums se realiza por médicos-cirujanos, odontólogos, enfermeras, obstetras, químico-farmacéuticos, nutricionistas, tecnólogos médicos, asistentes sociales, biólogos, psicólogos, médicos veterinarios e ingenieros sanitarios.
13. De acuerdo con los autores, dichas barreras pueden ser a la demanda (salarios, oportunidades de desarrollo profesional, prestigio y condiciones laborales) o a la oferta (insuficientes plazas en el Minsa, entre otras). Mayta-Tristán *et al.* (2014) consideran que la baja retención del personal de salud puede deberse a las inadecuadas condiciones laborales. Por ejemplo, los autores señalan que el Serums registra las tasas de mortalidad de médicos más grande del mundo, un mal clima laboral y deficiente aseguramiento en salud.
14. RM N° 302-2015/Minsa y RM N° 414-2015/Minsa.
15. Según el Banco Mundial (2019), solamente cubren lo siguiente: enfermedades comunes de la infancia (diarrea, infecciones respiratorias agudas y anemia), complicaciones obstétricas, atención neonatal, dengue, chikunguña, gripe aviar, hipertensión y atención dental.
16. Los resultados de la Ensusalud del 2016 mostraron que los cuatro principales problemas fueron: demora en la atención (41,1 %); pocos turnos en la atención (22,4 %); maltrato en la atención (22,1 %); y falta de medicamentos (20,4 %).
17. Definida como la diferencia entre el presupuesto asignado a medicamentos y lo que efectivamente llega al usuario.
18. Según sea parte de un programa presupuestal o asignaciones presupuestales que no resultan en productos (APNoP).
19. Según Alafarpe (2018), los medicamentos no son parte de la IESP, como lo son los de alto costo u oferta escasa, no son considerados como parte del proceso de programación.



20. El mecanismo de subasta inversa consiste en la fijación de un precio de referencia por parte del Cenares, mientras que los postores ofrecerán menores precios, ganando el postor que ofrece el menor.
21. El 0,2 % restante fue asignado para Gobiernos locales.
22. Aprobado mediante Resolución de Superintendencia 004-2015-SUSALUD/S.
23. Medida de Política 2.9 presente en el objetivo prioritario n.º 2 de Capital Humano: “Fortalecimiento de las intervenciones de salud para prevenir, controlar y reducir la desnutrición crónica, anemia y enfermedades inmunoprevenibles en niños menores de 36 años”.
24. Según el artículo 2 de la Ley 30885, Ley que establece la conformación y el funcionamiento de las RIS.
25. En primer lugar, los productos commodities son aquellos con una elevada importancia en las compras institucionales, pero, al tener una amplia

variedad de proveedores, el riesgo de suministro es bajo. En este tipo de medicamentos se debería utilizar mecanismos de compra que permitan aprovechar la competencia entre proveedores para conseguir menores precios, tales como la subasta inversa. En segundo lugar, los productos estratégicos son aquellos caracterizados por su importancia en la cartera de compras institucionales y su elevado riesgo de suministro. Dichos medicamentos, debido a su alto costo, deben adquirirse utilizando mecanismos que mejoren la capacidad de negociación del Estado. En tercer lugar, los productos rutinarios son aquellos cuya importancia en el gasto es baja y cuenta con bajo riesgo en el suministro. En este tipo de medicamentos es necesario simplificar el proceso de compras, de tal forma que no se genere ineficiencias en productos de baja importancia y riesgo. Finalmente, los productos críticos son aquellos con alto riesgo en el suministro, pero con baja importancia en la cartera de compras. En este tipo de medicamentos se debería promover la oferta o encargar la fabricación de los mismos, centralizado en el Cenares.





**MERCADO  
LABORAL**



**LOGÍSTICA**



CONSEJO PRIVADO  
DE COMPETITIVIDAD PERÚ

**Mercados**



# Mercado Laboral

Perfil del Perú en materia del mercado laboral	245
.....	
Estado de las propuestas del <i>Informe de Competitividad 2019</i>	251
.....	
Propuestas nuevas o actualización de propuestas previas	257
.....	
Cuadro resumen de propuestas	282
.....	
Referencias bibliográficas	286
.....	
Notas	287
.....	



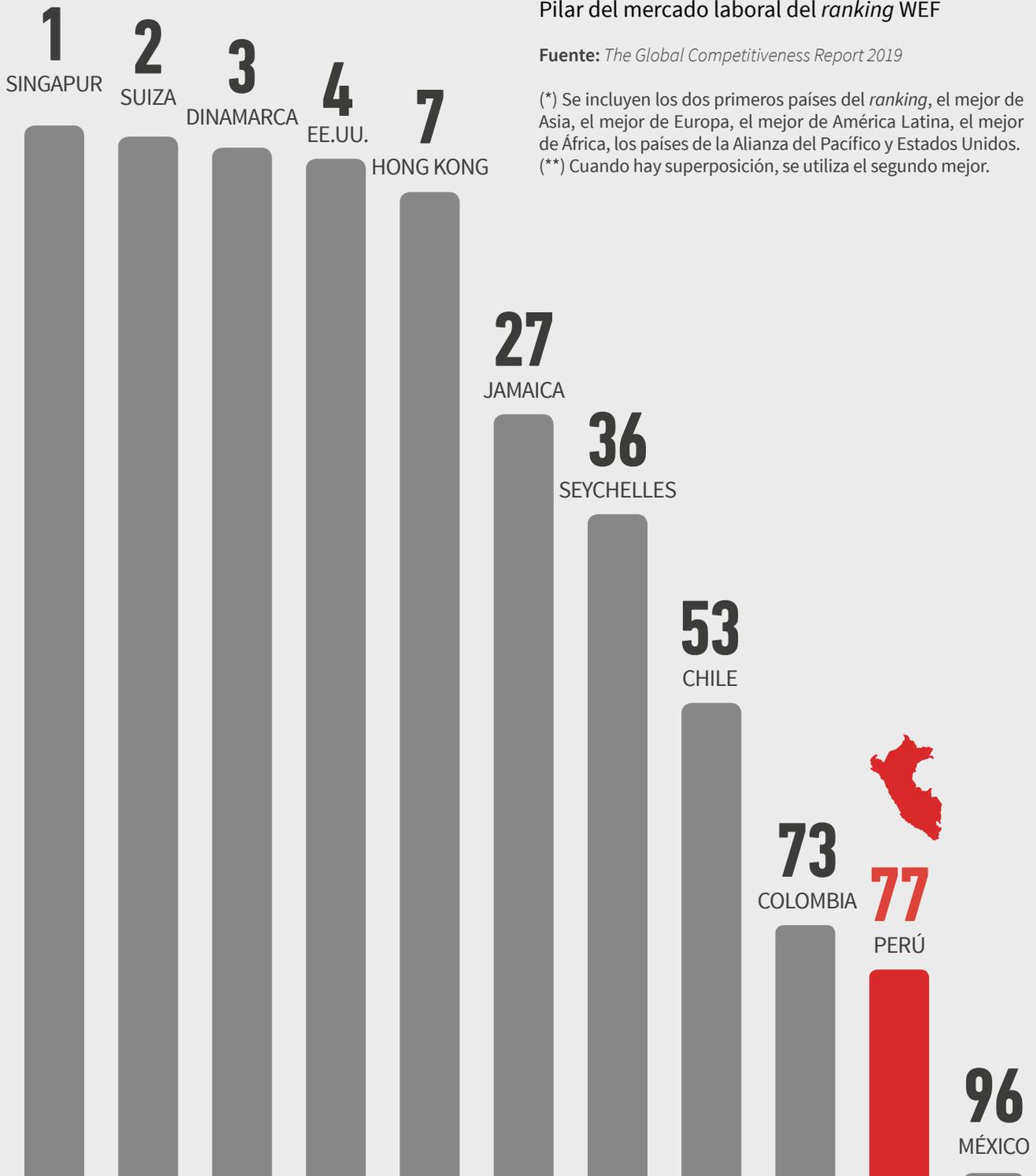
## PERFIL DEL PERÚ EN MATERIA DEL MERCADO LABORAL

### RANKING DEL INDICADOR CENTRAL

Pilar del mercado laboral del *ranking* WEF

Fuente: *The Global Competitiveness Report 2019*

(\*) Se incluyen los dos primeros países del *ranking*, el mejor de Asia, el mejor de Europa, el mejor de América Latina, el mejor de África, los países de la Alianza del Pacífico y Estados Unidos.  
(\*\*) Cuando hay superposición, se utiliza el segundo mejor.



## DIAGNÓSTICO DEL PERÚ EN MATERIA DEL MERCADO LABORAL

### CUADRO RESUMEN

DETERMINANTE	INDICADOR	VALOR PERÚ	RANKING DE AMÉRICA LATINA	RANKING MUNDIAL	MEJOR PAÍS EN AMÉRICA LATINA	FUENTE
Informalidad	Productividad laboral*	USD 27.341	12 de 17	83 de 124	Trinidad y Tobago: USD 68.391	<i>The Conference Board</i> , 2019
	Informalidad laboral (% de PEA no agrícola)**	59,0 %	8 de 16	30 de 52	Uruguay: 23,5 %	Banco Mundial, 2017
	RMV como porcentaje del salario mediano***	77,0 %	3 de 4	31 de 32	México: 42,2 %	INEI, 2018; OCDE, 2018
	Salario relacionado a la productividad laboral (1 = nada en absoluto; 7 = en gran medida).	3,5	10 de 22	102 de 141	Chile: 4,4	WEF, 2019
Rotación laboral y normativas no adecuadas a la realidad	Flexibilidad de prácticas de contratación y despido (1 = nada en absoluto; 7 = en gran medida).	2,7	18 de 22	134 de 141	Nicaragua 4,0	WEF, 2019
Subempleo	Subempleo por ingresos	42,9 %	ND	ND	ND	INEI, 2018
	Subempleo por horas	2,5 %	ND	ND	ND	INEI, 2018
	Subempleo profesional universitario	43,0 %	ND	ND	ND	Lavado, Martínez y Yamada, 2017
	Subempleo profesional técnico	46,0 %	ND	ND	ND	Lavado, Martínez y Yamada, 2017

(\*) Dólares de 2018 (convertido al nivel de precios de 2018 con las PPP de 2011 actualizadas).

(\*\*) El dato de informalidad laboral fue obtenido del portal del Banco Mundial y considera el empleo informal como porcentaje del empleo no agrícola total. Es decir, excluye información de la actividad agraria y relacionada, hogares que producen bienes para su propio uso (por ejemplo, agricultura de subsistencia, trabajo doméstico, empleo de trabajadores domésticos asalariados) y voluntariado. Solo se dispone de información para 52 países.

(\*\*\*) El cálculo de este indicador para Perú se obtuvo a partir de la Enaho (toda la PEA ocupada que reporta ingresos). Para la comparación con el resto de países se utilizó una base de países de la OCDE. Por ello, solo se dispone de un total de 32 países. Para el caso de América Latina, solo se consideran los países de la Alianza del Pacífico.

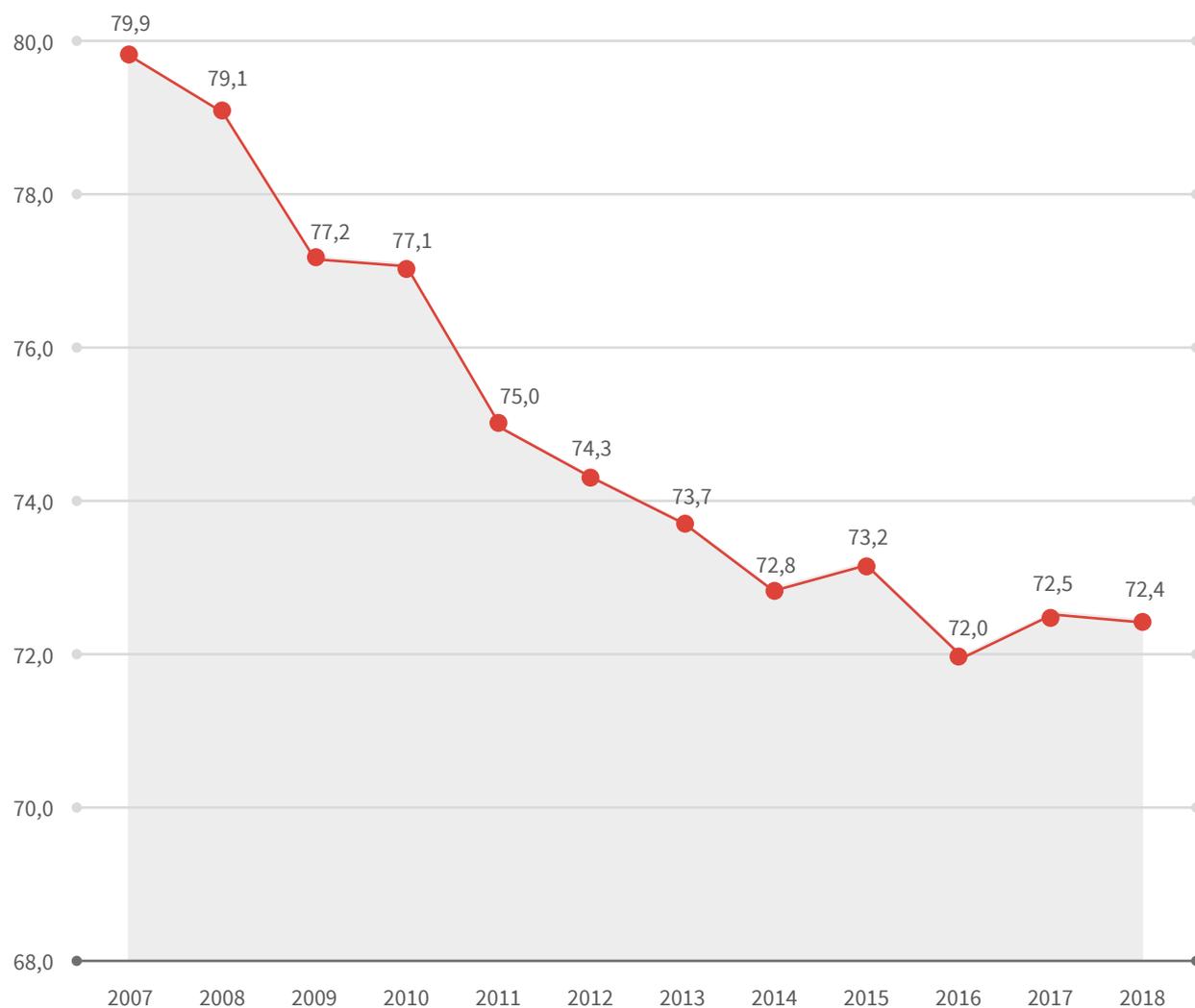


## ➤ SITUACIÓN ACTUAL DEL PERÚ EN MATERIA DEL MERCADO LABORAL

En 2018, la tasa de informalidad laboral fue 72,4 % según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) (ver Gráfico 1). Si se compara con el promedio 2014-2017 (72,6 %), no hubo avances significativos. Esto implicó que, en el 2018, 12,2 millones de peruanos laboraron

en condiciones inadecuadas, no contaron con seguro de salud pagado por su empleador o no contribuyeron al sistema de pensiones (en el caso de los trabajadores dependientes), o no tuvieron RUC (en el caso de los trabajadores independientes).

**G1** Gráfico 1. Tasa de informalidad laboral, 2007-2018 (% de la PEA ocupada).



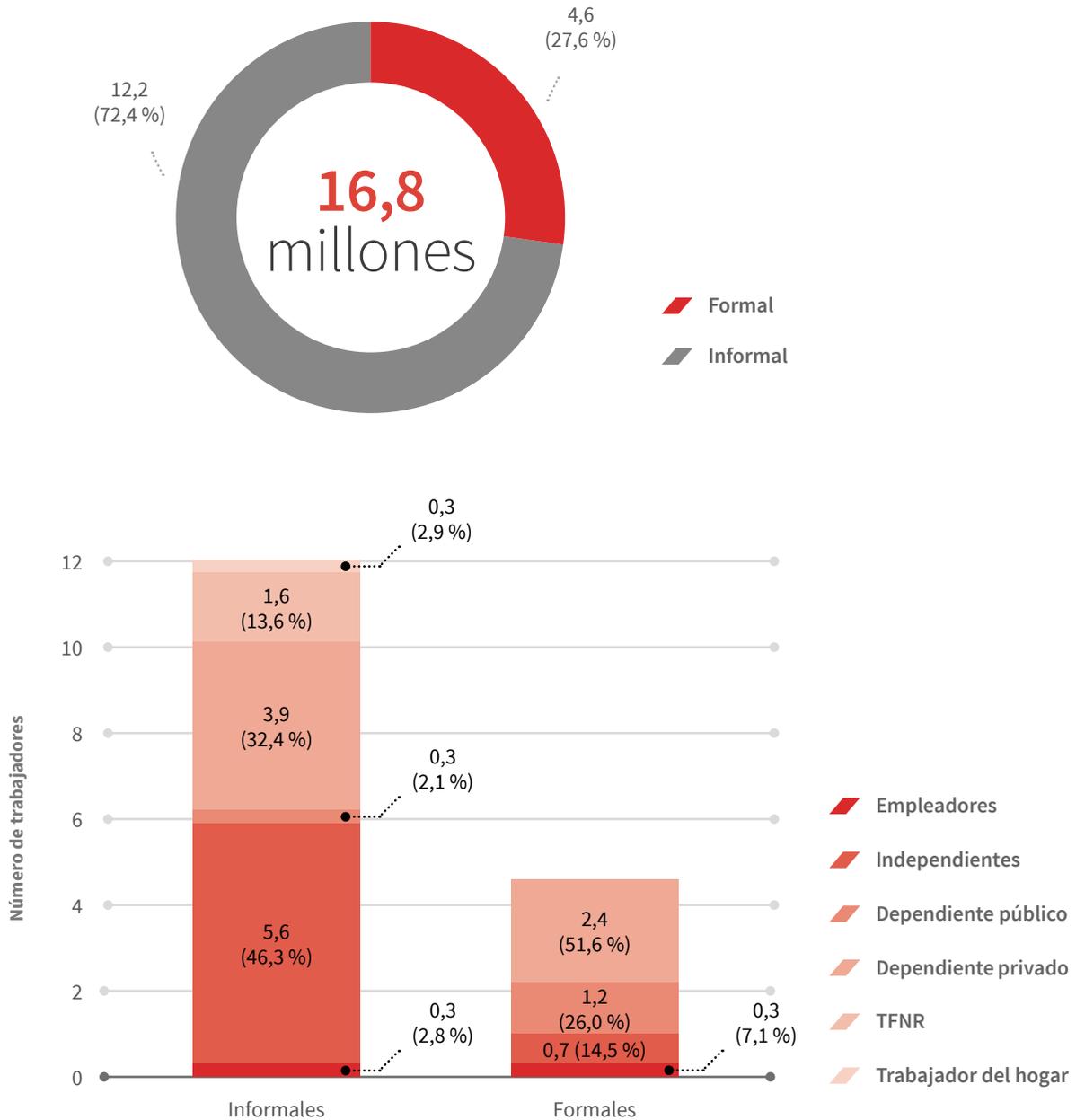
Fuente: Enaho, 2007-2018. Elaboración: CPC.

Nota: las cifras registradas fueron ajustadas con respecto al *Informe de Competitividad 2019*. El ajuste corresponde a un filtro para considerar que la persona es miembro del hogar o estuvo presente en este por más de 30 días.

La PEA ocupada registró un crecimiento de 1,6 % entre 2017 y 2018, llegando a 16,8 millones de peruanos. Estos se distribuyen de la siguiente manera: 0,7 millones son empleadores o patronos (4,0 %), 6,3 millones son trabajadores independientes (37,5 %), 7,8 millones son

dependientes (46,4 %), 1,6 millones son trabajadores familiares no remunerados (TFNR - 9,8 %) y 0,4 millones son trabajadores del hogar (2,3 %). El Gráfico 2 muestra la distribución de ellos según su condición de formalidad o informalidad.

**G2** Gráfico 2. Distribución de la PEA ocupada en 2018, según condición laboral (millones de personas).



**Fuente:** Enaho, 2018. **Elaboración:** CPC.

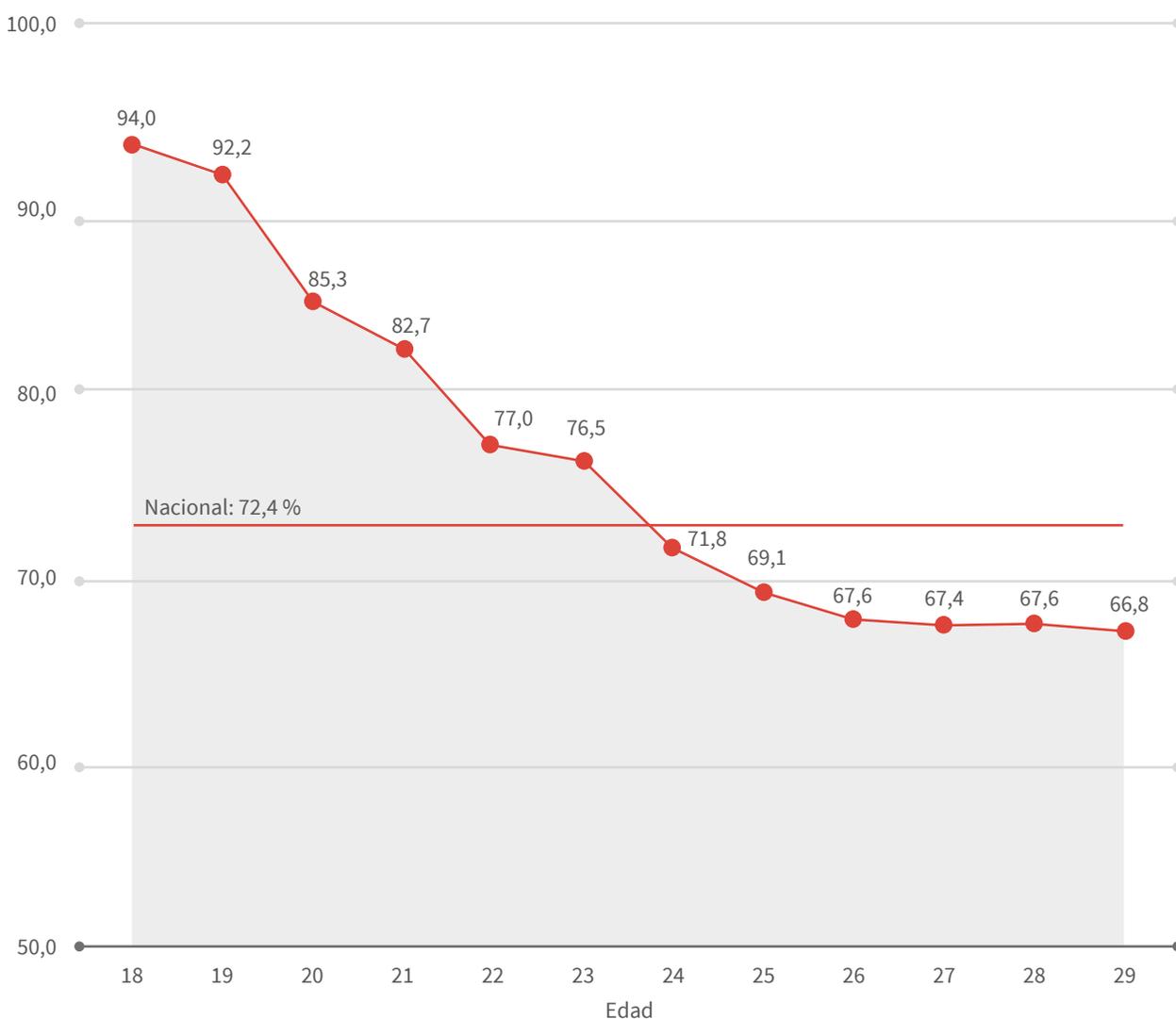
Nota: para el cálculo de trabajadores dependientes del sector público se considera al personal de la policía, las fuerzas armadas, la administración pública y las empresas públicas. Para el cálculo de los trabajadores dependientes del sector privado, se considera a las empresas de servicio (*service*) y a las empresas privadas en general.



Respecto a la población de 18 a 29 años, la tasa de informalidad laboral es más elevada (75,1 %). En este grupo, un joven de 18 años tiene una mayor probabilidad de insertarse al sector informal (94,0 %) que uno de 29 años (66,8 %) (ver Gráfico 3). Esto podría deberse a la menor productividad que registra un joven que se

inserta directamente al mercado laboral, ya sea con secundaria completa o sin haber concluido sus estudios de educación básica. De hecho, a 2018, el 42,7% de la PEA ocupada tiene secundaria completa o incompleta (sin iniciar ningún estudio de educación superior, técnica o universitaria).

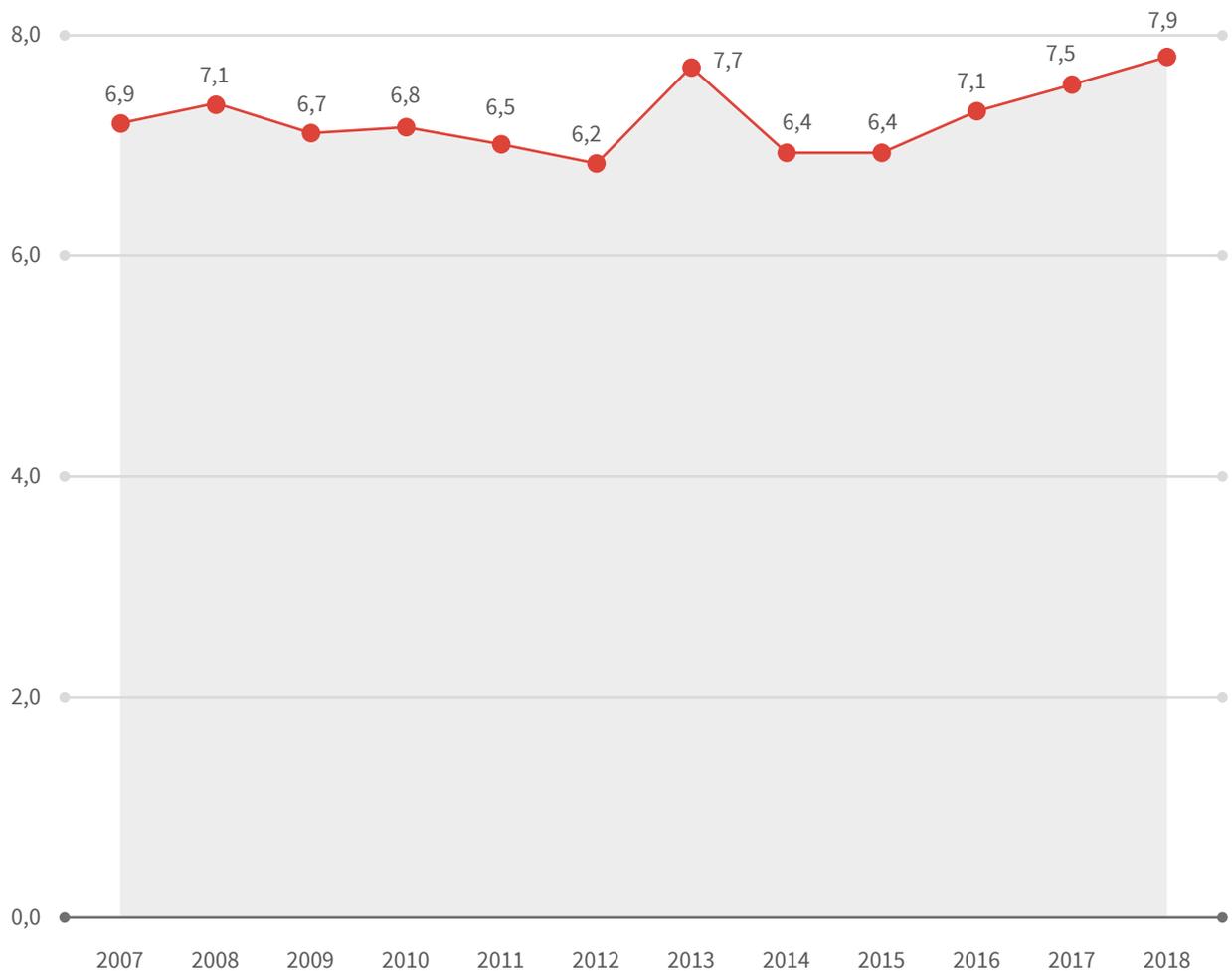
**G3** Gráfico 3. Informalidad laboral de acuerdo a la edad, 2018 (% de la PEA ocupada de cada grupo de edad).



Fuente: Enaho, 2018. Elaboración: CPC.

En cuanto al desempleo, este indicador registró un valor de 3,9 % en 2018, igual al promedio de los últimos años (3,9 % en el periodo 2014-2017). No obstante, el

desempleo de los jóvenes entre 18 y 29 años alcanzó el 7,9 % en 2018, la cifra más alta de los últimos diez años (ver Gráfico 4).

**G4** Gráfico 4. Desempleo en jóvenes de 18 a 29 años, 2007-2018 (% de la PEA).

Fuente: Enaho, 2007-2018.

Finalmente, el subempleo se mantiene elevado en 2018. El subempleo por ingresos registra una tasa de 42,9 %, y el subempleo por horas se encuentra en 2,5 % de la PEA ocupada<sup>1</sup>. Ambas tasas se mantienen para los jóvenes de 18 a 29 años: 42,2 % en el caso del primero y 3,0 % para el segundo. Por otro lado, Lavado, Martínez y Yamada (2017) encontraron que el subempleo profesional universitario se encuentra en 43,0 %, y el profesional técnico, en 46,0 % (como porcentaje de los graduados universitarios y técnicos de 24 a 65 años). Ello implica que este segmento de la PEA ocupada se encuentre educado para algo diferente a lo que trabaja (sobreeducado) u ocupa puestos no profesionales.

La situación mencionada sobre la población joven implica que existe una necesidad de planteamiento

de políticas para mejorar su empleabilidad e incentivar su contratación formal. En el *Informe de Competitividad 2019* se propusieron, entre otras medidas, (1) el impulso de la secundaria técnica y (2) la creación de consejos sectoriales (CS) (propuestas 1 y 4 del capítulo de capital humano y competencias). Estas políticas —según la evidencia mostrada— ayudarían a reducir la brecha de habilidades que ofertan los jóvenes y demandan los empleadores, mediante una adecuación de las competencias impartidas a los jóvenes en su etapa de formación escolar y profesional. El presente capítulo complementa las políticas mencionadas para incentivar la inserción exitosa de los jóvenes a la formalidad.



## ESTADO DE LAS PROPUESTAS DEL INFORME DE COMPETITIVIDAD 2019

Con relación a las propuestas correspondientes al factor mercado laboral, 8 de las 11 planteadas en el *Informe de Competitividad 2019* fueron consideradas en diversos espacios del sector público (e.g. *Plan Nacional de Competitividad y Productividad* —en adelante, el Plan—; el acta de sesión del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización; entre otros). **Se debe recalcar que, el hecho de estar consideradas no quiere decir que todas estén implementadas y que no se necesite un esfuerzo continuo por asegurar su implementación.** Por otro lado, tres propuestas no han sido consideradas a la fecha.

### PROPUESTAS CONSIDERADAS

A continuación, se presenta el resumen de las propuestas y sub-propuestas consideradas:

- **Implementar la remuneración integral anual (RIA) para los trabajadores que ganen salarios menores a dos UIT<sup>2,3</sup>:** esta propuesta consiste en unificar el salario con los beneficios legales y convencionales (como CTS, gratificaciones y vacaciones) y dividirlos entre los 12 meses del año para aquellos trabajadores que ganan menos de dos UIT (actualmente solo se aplica para los que ganan dos UIT o más). Según el cronograma de implementación del Plan, se proyecta realizar un cambio normativo en 2019 que considera la determinación prorrateada mensual de los beneficios laborales. En los siguientes hitos (2021, 2025 y 2030), se revisará el impacto de las medidas y se realizará la actualización del Reglamento de la Ley General de Trabajo.
- **Otorgar carácter de permanente al régimen laboral agrario, acuícola y forestal<sup>4</sup>:** este régimen laboral es uno de los elementos importantes que han permitido mejorar la competitividad de las empresas agroindustriales peruanas. Permitió la contratación a plazo fijo, la cual se adapta a la naturaleza estacional del sector agrícola, así como el pago de remuneraciones integrales diarias. A setiembre de 2019, se extendió la

vigencia del régimen, aunque la ley no llegó a ser promulgada por el Poder Ejecutivo. Los puntos principales están referidos a: la prórroga por diez años (hasta el 2031), el incremento en los días de vacaciones (30 días), el aporte a EsSalud (incrementarlo a 6,0 %), el incremento de la indemnización por despido arbitrario y el acceso al Seguro Integral de Salud (SIS) por parte de los trabajadores. Sobre estos puntos, un elemento clave es el tiempo de vigencia, dado que repercute sobre las inversiones y la expectativa de recuperación de las mismas.

El CPC recomienda que el Poder Ejecutivo apruebe la extensión de la vigencia del régimen laboral, incluyendo las condiciones que en su momento fueron consensuadas en el Congreso. Asimismo, a futuro, se debe otorgar el carácter de permanente al régimen laboral agrario debido a la naturaleza estacional permanente del sector.

- **Crear un nuevo régimen para las nuevas contrataciones de trabajadores de la pequeña empresa/ incorporar al SIS en el paquete de la formalidad<sup>5</sup>:** estas dos propuestas, que eran parte del determinante de informalidad en el *Informe de Competitividad 2019*, buscaban promover la contratación formal en la pequeña empresa y permitir el acceso al SIS como alternativa a EsSalud. En el presente informe, se agrupan en una sola, y se presenta una mejora en la sección de Propuestas nuevas o ampliación de propuestas previas. La propuesta mejorada del CPC consiste en brindar a los trabajadores de la pequeña empresa acceso opcional al SIS (gratuito). De igual manera, para los trabajadores jóvenes de la pequeña empresa, se propone un esquema de aportes de pensiones complementarios del Estado (*matching contribution*).

En cuanto a la implementación, el Plan señala que a julio de 2021, se presentará un proyecto de ley que reformule el sistema de aseguramiento en salud y pensiones de las micro y pequeñas empresas. El CPC recomienda el adelanto de este hito por la importancia del mismo, así como la implementación de las propuestas planteadas para salud y pensiones que se desarrollan más adelante.

- **Automatizar el proceso de registro de empresas en Sunarp<sup>6</sup>:** esta sub-propuesta es importante ya que

## Finalmente, el subempleo se mantiene elevado en 2018. El subempleo por ingresos registra una tasa de 42,9 %, y el subempleo por horas se encuentra en 2,5 % de la PEA ocupada. Estas tasas se mantienen en el caso de los jóvenes de 18 a 29 años.

busca recortar el tiempo que le toma a un empresario abrir un negocio en el Perú (26,0 días para negocios con riesgo alto y 19,0<sup>7</sup> para negocios con riesgo bajo o medio). Esta demora afecta en mayor medida a las micro, pequeñas y medianas empresas por el costo de adherirse a la formalidad frente al beneficio percibido, dada su productividad. Por ello, en 2018 se creó un régimen societario alternativo de responsabilidad limitada (Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada —SACS—) para la formalización y dinamización de la micro, pequeña y mediana empresa. Este régimen societario se estableció a partir de las experiencias positivas en Chile, Colombia, México y Argentina.

Uno de los factores más importantes de este régimen societario es que simplifica el proceso de registro de empresas. Así, para la calificación e inscripción de la constitución de la SACS en el registro de personas jurídicas de la Sunarp, basta que los accionistas fundadores constituyan la empresa mediante un documento privado electrónico normado por ley<sup>8</sup>. Este documento será título suficiente pues ya no se exigirá escritura pública, de modo que no habrá intervención del notario. La solicitud de inscripción, el pago de derechos registrales, las observaciones, subsanaciones y anotaciones de inscripción se tramitan a través del Sistema de Intermediación Digital de Sunarp (SID-Sunarp).

Mediante este, se reduce el tiempo de la (i) reserva de nombre; (ii) preparación del acta de constitución; y (iii) elaboración de la escritura pública para la constitución de la empresa, así como el registro en Sunarp, de diez días o menos (según el Banco Mundial) a cuatro días o menos.

- **Realizar una supervisión conjunta de la formalidad<sup>9</sup>:** la propuesta del CPC implica la supervisión conjunta de la formalidad por parte de entidades (como la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral —Sunafil— y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria —Sunat—) que fiscalizan alguna dimensión de la misma, la fiscalización según perfiles de riesgo y la habilitación de plataformas de información compartidas. El Plan incluye (entre otros) dos hitos para la implementación de estas propuestas (i) una resolución ministerial que implementa un sistema de alerta en el Sistema Informático de Inspección del Trabajo (noviembre 2019), y (ii) un decreto supremo (DS) que implementa un sistema de información cruzada de diversas entidades —como la Sunafil y la Sunat—, para determinar perfiles de riesgo de empleadores (julio 2021).

- **Promover el uso del Protocolo de San Salvador<sup>10</sup>:** el Perú ratificó su adhesión a este protocolo en 1995. El mismo establece que los Estados adheridos garantizarán en las legislaciones nacionales “la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otras prestaciones previstas por la legislación nacional”. Es decir, considera como formas equitativas de compensar el despido injustificado la indemnización y la reposición del empleado en su trabajo.

Esta propuesta es importante para contribuir a disminuir la rotación laboral (que se da a través del uso de contratos a plazo fijo). El uso de estos contratos se incrementó considerablemente a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) de 2001<sup>11</sup>: en dicho año, la proporción de contratos de plazo fijo sobre el total era 29,4 %; mientras que en 2018, registró un 58,2 %, según los anuarios estadísticos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Como se mencionó en el *Informe de Com-*



*petitividad 2019*, la alta rotación laboral no permite la especialización en el trabajo que se encuentra asociada a mejoras en la productividad. Según Jaramillo, Almonacid y De la Flor (2017), en un estudio sobre los efectos de la política de reposición del TC ante el despido arbitrario, los trabajadores debieron contar con cerca de 936,8 mil contratos indeterminados adicionales (en lugar de contratos a plazo fijo). Esto hubiera significado un ingreso mayor equivalente a S/ 6,1 billones<sup>12</sup>, aproximadamente.

El CPC recomienda que el TC reconozca lo estipulado en el Protocolo de San Salvador, al cual el Perú se encuentra adherido. Por ello, se efectuará el seguimiento adecuado, dada la inclusión de esta propuesta en el acta que aprobó el Plan.

- **Adecuar a la realidad la normativa de trabajo a tiempo parcial y teletrabajo<sup>13</sup>:** esta propuesta se centra en (i) cambiar la referencia con la que se define el tiempo parcial de día a semana. Así, en lugar de definir el tiempo parcial como el trabajo de menos de cuatro horas diarias, se aplicaría a trabajadores con jornada semanal inferior a 24 horas (considerando seis días de trabajo a la semana); y (ii) adaptar el trabajo a diversas condiciones de vida y tendencias del mercado laboral (como el tema de la seguridad en el trabajo cuando se labora desde casa). El Plan incluye hitos para la implementación de ambas propuestas. El primero se daría en diciembre de 2019 a través de un DS, mientras que el segundo hito plantea la presentación de un proyecto de ley (PL) para la misma fecha.

- **Creación de consejos sectoriales (CS)<sup>14</sup>:** esta propuesta formaba parte del determinante de subempleo del *Informe de Competitividad 2019*. La propuesta buscaba institucionalizar la creación de los consejos, de manera que el sector productivo lidere la generación de estándares ocupacionales. Estos deberían vincularse a los catálogos de competencias públicos del Minedu y el MTPE y a los programas de formación técnica y universitaria, de manera que contribuyan a poblar el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC). En la sección de Propuestas nuevas o ampliación de propuestas previas del capítulo de Capital Humano y Competencias del presente informe, se presenta una mejora de esta propuesta referida a la importancia de considerar el trabajo realizado por los pilotos ya creados de CS en el desarrollo del MNC.

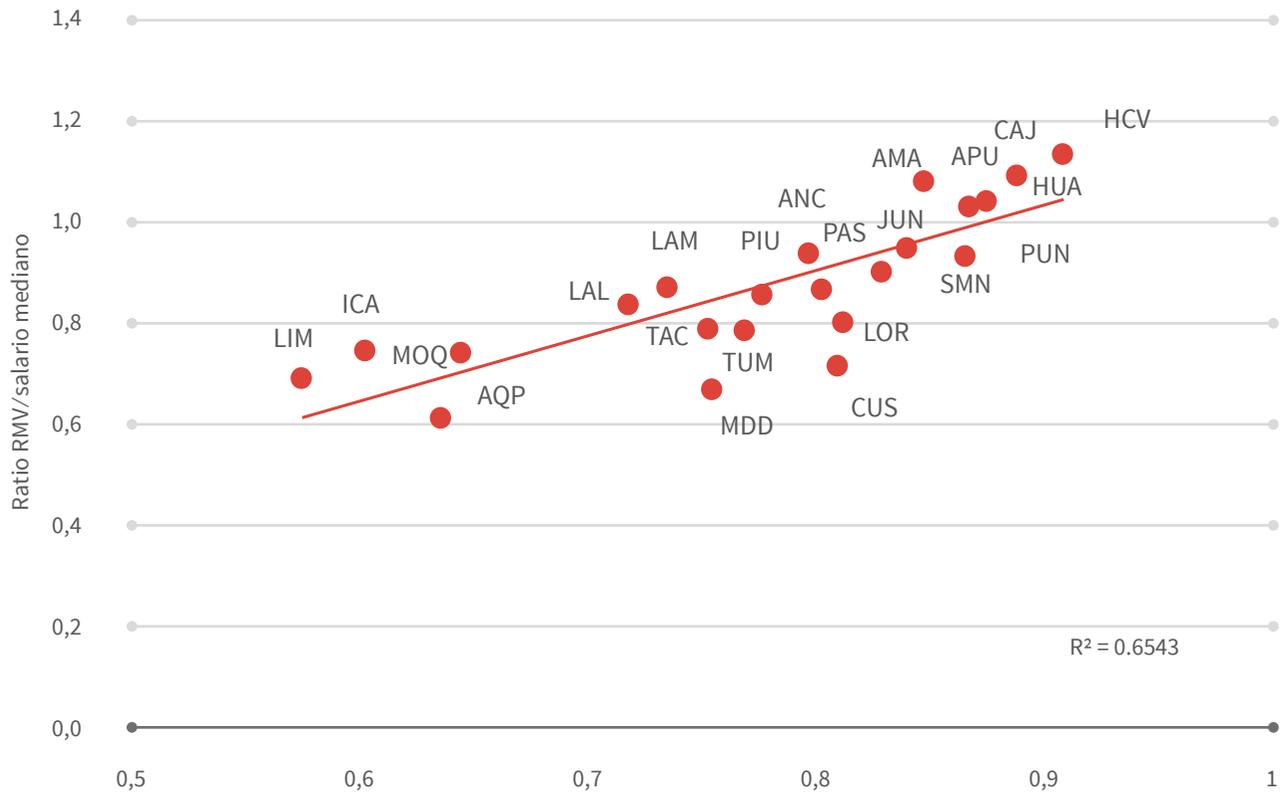
En cuanto a la implementación, el Plan inicia con la propuesta de estructura y mecanismo de trabajo de los CS, en diciembre 2019. Luego, en julio del 2021, se implementan los pilotos de CS y se sistematiza la evidencia de estas experiencias, así como el marco normativo ordenado. Finalmente, la propuesta culmina en 2025 con los lineamientos para la aprobación de estándares de competencia para todos los CS creados.

## PROPUESTAS NO CONSIDERADAS

A continuación, se detallan las propuestas o sub-propuestas no consideradas más relevantes:

- **Establecer los “insumos” que se utilizan en la actualización de la remuneración mínima vital (RMV), la metodología de cálculo de la productividad y diferenciar la RMV:** esta propuesta es clave para la eficiencia del mercado laboral y la competitividad. Primero, porque establecer las (i) fuentes de información, (ii) las variables para el cálculo de la productividad e inflación y (iii) la frecuencia de actualización de la RMV es fundamental para dar predictibilidad a los trabajadores y empleadores<sup>15</sup>. En segundo lugar, la diferenciación es importante, ya que la productividad en el país —en distintas regiones o sectores económicos— es altamente heterogénea.

El Gráfico 5 y la Tabla 1 muestran que existe una fuerte relación positiva entre informalidad laboral y el ratio RMV/mediana de los salarios. Regiones y sectores con elevados ratios RMV/mediana de los salarios presentan mayores tasas de informalidad laboral. Por lo tanto, una sola RMV sería muy restrictiva dadas las condiciones de informalidad y productividad diferenciadas, ya sea en el país o según sectores económicos. Este tema lo analizaron Arango y Flores (2017) en el caso colombiano. Los autores muestran que el salario mínimo afecta la prevalencia de la informalidad: un aumento de un punto del salario mínimo como proporción del salario mediano genera un aumento en 0,03 puntos porcentuales (pp) en el ratio de la suma desempleados e informales sobre la población económicamente activa.

**G5** Gráfico 5. Relación entre informalidad laboral y ratio RMV sobre salario mediano, según región.

**Fuente:** Enaho, 2018. **Elaboración:** CPC.

Nota: para el cálculo del ratio, se considera la mediana de ingresos por ocupación principal de trabajadores dependientes a tiempo completo.

**T1** Tabla 1. Informalidad y ratio RMV sobre salario mediano, según sector económico.

SECTOR	INFORMALIDAD	RATIO RMV SOBRE SALARIO MEDIANO
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	96,3 %	1,2
Manufactura y construcción	68,2 %	0,7
Comercio y servicios	65,9 %	0,7
Energético y tecnológico	41,7 %	0,5

**Fuente:** Enaho, 2018. **Elaboración:** CPC.

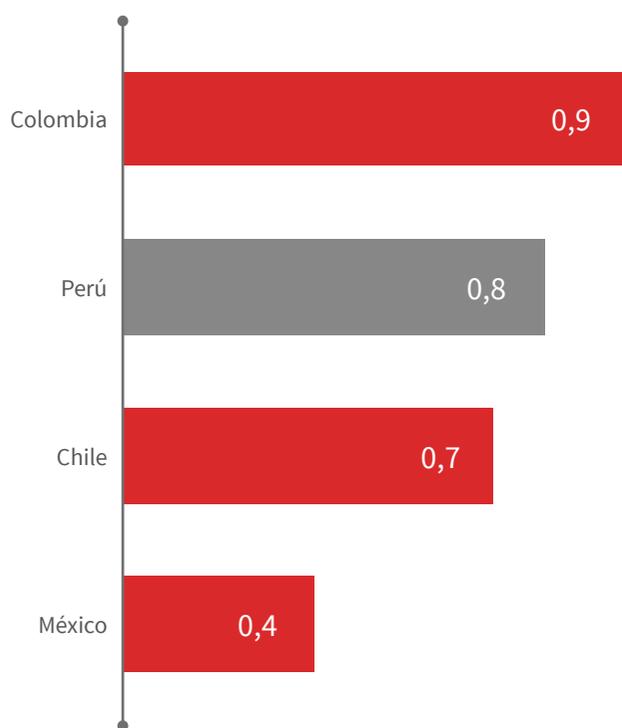
Nota: el sector comercio y servicios considera comercio, transporte, almacenamiento, alojamiento y comida, servicios administrativos y de apoyo, administración pública, enseñanza, salud y actividades artísticas. Por su parte, el sector energético y tecnológico considera explotación de minas y canteras, suministros de electricidad, agua y gas, telecomunicaciones, servicios financieros y sistemas de información.



Asimismo, se verifica que el ratio RMV sobre mediana de los salarios en el Perú es superior a otros países de la Alianza del Pacífico, excepto Colombia (ver Gráfico

6). Esto no implica que la RMV debe reducirse, sino que futuros aumentos deberían tener en cuenta tanto a la informalidad laboral como al mencionado ratio.

**G6** Gráfico 6. Ratio RMV sobre salario mediano, países de la Alianza del Pacífico.



**Fuente:** Enaho, 2018, y OCDE, 2017. **Elaboración:** CPC.

Nota: para calcular el salario mediano con la Enaho, se tomaron los trabajadores dependientes a tiempo completo que reportan ingresos por ocupación principal.

El CPC recomienda:

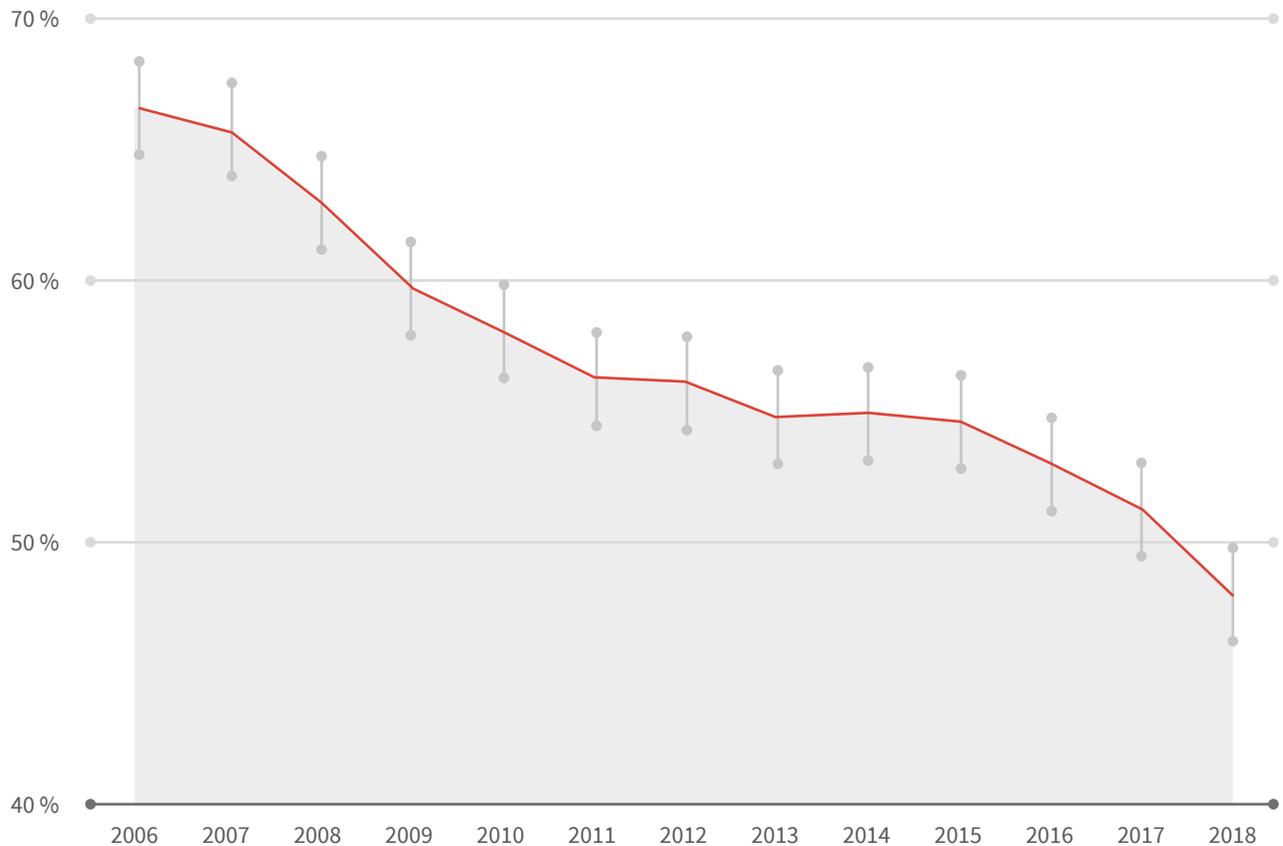
1. Definir las variables, las fuentes de información, las metodologías de cálculo de la productividad y la inflación (ambos utilizados para la actualización de la RMV), y la frecuencia de la actualización para generar predictibilidad y transparencia.
2. Para futuras revisiones de la RMV, se recomienda considerar previamente el ratio RMV sobre mediana de los salarios y el número de empleos informales contra algún referente de largo plazo (de manera estadística) para determinar si la RMV debe ser actualizada.

Sobre la variable de informalidad, el criterio debe vincularse al número de empleos informales y no a la tasa de informalidad laboral, puesto que cada año se incrementa la PEA ocupada (base del cálculo). Una reducción en la tasa de informalidad no implica necesariamente que se haya reducido el stock de empleos informales.

- **Expandir el régimen laboral agrario a sus cadenas productivas y a otros sectores que presentan estacionalidad (y sus cadenas):** las empresas de las cadenas productivas también están sujetas a la estacionalidad del sector agrícola. No obstante, una organización de este tipo (pequeña o grande), que no está integrada con otra dedicada a la producción agroindustrial, no se beneficia del régimen de contratación<sup>16</sup>. Esto representa una barrera para su integración a la cadena agroexportadora.

Entre 2000 y 2018, las agroexportaciones (no tradicionales) se multiplicaron por 17,8, y la participación sobre el total de exportaciones incrementó de 4,0 % a 10,0 % en el mismo periodo (las agroexportaciones no tradicionales sumaron USD 275,4 millones y USD 4.896,4 millones FOB en el 2000 y 2018, respectivamente)<sup>17</sup>.

Con relación a la tasa de informalidad laboral de las empresas de las cadenas productivas, esta no evolucionó de forma tan favorable como aquella de las empresas dedicadas a la producción agroindustrial. Así, mientras que la informalidad laboral se redujo de forma consistente entre 2006 y 2018 para las empresas de producción agroindustrial (pasaron de 66,5 % a 47,9 %. Ver Gráfico 7), las compañías de las cadenas productivas (*packing*, almacenamiento y depósito), registraron una tasa de informalidad laboral superior al 70,0 % en 2006 y 2018<sup>18</sup>.

**G7** Gráfico 7. Tasa de informalidad laboral de trabajadores dependientes de la agroindustria.

**Fuente:** Enaho, 2006-2018. **Elaboración:** CPC.

Nota: para definir que el trabajador agrario pertenece a la agroindustria se restringió a aquellos trabajadores dependientes que laboran en empresas de más de 10 empleados. Para el cálculo de la tasa de informalidad laboral, un trabajador se define como informal de acuerdo a la variable “ocupinf” de INEI. El valor puntual y las bandas de confianza se calcularon como medias móviles de tres años para ampliar la confiabilidad de los resultados a través de una mayor muestra.

Actualmente, no se reportaron mayores avances en la inclusión de las cadenas productivas, a pesar de que existen sectores complementarios a la actividad agrícola que también enfrentan alta estacionalidad. Para expandir el régimen laboral agrario a las cadenas productivas, el CPC recomienda que Minagri incluya la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) correspondiente a estas actividades (e.g., *packing*) en su versión más actualizada (revisión 4) mediante DS<sup>19</sup>.

- **Automatizar el proceso de obtención de licencias de funcionamiento:** según el *Doing Business 2020*, el Perú registró un retroceso de ocho posiciones en el pilar de “apertura de negocio”, ubicándose así en el puesto 133 de

190 países. En el Perú, toma aproximadamente 26,0 días para abrir negocios de riesgo alto y 19,0 para riesgo medio o bajo (ver Tabla 2). Esto constituye una restricción que favorece a la informalidad, puesto que esta se incrementa cuando los costos de circunscribirse al marco legal y normativo son superiores a los beneficios (Loayza, 2008).

Hace poco, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través del DS 045-2019-PCM aprobó diez procedimientos administrativos estandarizados de licencia de funcionamiento para mejorar el proceso y facilitar la apertura de negocios. Estos procedimientos, entre otros, incluyen las licencias de funcionamiento para edificaciones calificadas con nivel de riesgo bajo y medio.



El CPC propone la aprobación automática de la licencia de funcionamiento bajo declaración jurada cuando las empresas cumplan con el formato estandarizado por la PCM (para negocios de riesgo bajo o medio). Con esto, el tiempo que toma emitir una licencia de funcionamiento se reduciría de siete días a

un día o menos. Si adicionalmente se suma el efecto de la creación del régimen SACS, las micro, pequeñas y medianas empresas de riesgo bajo o medio podrían abrir sus negocios en menos de siete días, comparable con Panamá, líder del ranking en América Latina (le toma seis días).

**T2** Tabla 2. Detalle del procedimiento para abrir un negocio (2019).

	PROCEDIMIENTO	ENTIDAD	TIEMPO (DÍAS)
1	Reserva de nombre	Sunarp	<1
2	Solicitud digital del acta de constitución con un notario*	Notario	<1
3	Elaboración de escritura pública para la constitución de empresa y registrarla en la SUNARP ( <i>online</i> )**	Notario/Sunarp	8
4	Obtener RUC	Sunat	1
5	Sellar los libros contables por notario ( <i>online</i> )	Notario	<1
6	Registrar a los empleados para la seguridad social ( <i>online</i> )	Sunat	<1
7	Determinar el nivel de riesgo de la empresa	Municipalidad	1
8	Recibir la inspección técnica de seguridad en edificaciones y obtener la licencia de funcionamiento***	Municipalidad	14

Fuente: *Doing Business 2020*, Banco Mundial. Elaboración: CPC.

(\*) A través del Sistema de Intermediación Digital (SID-SUNARP).

(\*\*) El notario se encarga del registro. Sunarp se toma siete días.

(\*\*\*) Según el TUO de la Ley 28976, en el caso de negocios cuyas edificaciones sean calificadas con nivel de riesgo bajo o medio, la inspección se hace posterior a la emisión de la licencia de funcionamiento. Contabilizamos 19,0 días como un estimado de tiempo para abrir un negocio para aquellos que tienen riesgo bajo o medio. *El Doing Business 2020* indica que a un negocio de riesgo alto le toma 14,0 días calendario recibir la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones —ITSE— (cinco días hábiles) y obtener la licencia de funcionamiento (cinco días hábiles). Los otros cuatro días corresponderían a los fines de semana. Por ello, para el caso de negocios de riesgo bajo o medio omitimos los siete días calendario que toma recibir la ITSE. Con esto, la emisión de la licencia de funcionamiento para estos negocios tomaría aproximadamente siete días calendario.

## ➤ PROPUESTAS NUEVAS O ACTUALIZACIÓN DE PROPUESTAS PREVIAS

En el *Informe de Competitividad 2019* se planteó, sobre la base de evidencia, la importancia de la informalidad como determinante del mal funcionamiento del mercado laboral. Durante el último año, el CPC trabajó constantemente con el objetivo de identificar el potencial de la pe-

queña empresa en el Perú para contribuir a la reducción de la informalidad laboral. Por ello, en el presente informe se mejoran dos de las propuestas planteadas el año anterior en el capítulo de mercado laboral (propuestas 4 y 5), agrupándolas en una sola e incorporando esquemas de financiamiento para el costo de la seguridad social. La finalidad es presentar una propuesta integral de cara al objetivo de formalización, sin reducir beneficios laborales, así como promover la contratación de jóvenes y la creación de clase media de empresas en el Perú.

## DIAGNÓSTICO

Pese a que el país ha crecido a una tasa promedio de 4,7 % anual en los últimos 20 años, todavía enfrenta dificultades para la disminución de la informalidad laboral. Esta equivale al 72,4 % de la PEA ocupada (Enaho, 2018) y al 48,0 % en el caso de empresas (Ministerio de la Producción – Produce, 2018). Por el lado de los trabajadores, la informalidad implica que no tengan las condiciones adecuadas de trabajo, ni contribuyan para las prestaciones de la seguridad social (pensiones y/o salud). Por el lado de la empresa, según Chacaltana (2017), esta implica que los negocios operen en la sombra, es decir, no estén registrados en Sunat o no cuenten con permisos para operar.

Un estudio del Banco Mundial (Díaz *et al.*, 2018) señala que políticas adecuadas que buscan atacar la informalidad son variadas y responden a las causas de esta. Así, para la demanda de trabajo (empresas), dichas políticas comprenden la provisión de información a los dueños de las organizaciones, la simplificación de procedimientos administrativos, el incremento de la fiscalización, mayor acceso a compras del Gobierno, la reducción de costos laborales y tributarios (en particular aquellos vinculados a la seguridad social), entre otros.

Para la oferta de trabajo (trabajadores), las políticas comprenden tanto la reducción del costo laboral vinculado a la seguridad social como medidas complementarias que fomenten una mayor acumulación de capital humano

y generen niveles de productividad más elevados. La combinación de estas, tanto por parte de la demanda como por la oferta de trabajo, generaría un incremento de la tasa de empleo formal a través de un mercado laboral más eficiente. Varias de las políticas mencionadas se plantearon en el *Informe de Competitividad 2019*; no obstante, el CPC considera importante reforzar la propuesta orientada a modernizar el régimen de la pequeña empresa, en especial, en cuanto a los costos de la seguridad social.

### ESTRUCTURA EMPRESARIAL EN EL PERÚ E INFORMALIDAD LABORAL: ENFOQUE EN LA PEQUEÑA EMPRESA

En el Perú, según Produce (2018), existen aproximadamente 3,7 millones de empresas, de las cuales 3,6 son microempresas. El 48,0 % de estas últimas son informales, lo que representa alrededor de 1,7 millones. La informalidad empresarial se redujo en los últimos años, al pasar de 58,6 % en 2013 a 48,0 % en 2017<sup>20</sup>. Esta reducción podría deberse, en parte, a la disminución en costos administrativos burocráticos para iniciar un negocio<sup>21</sup>. Por el lado de los trabajadores privados dependientes, 3,2 millones trabajan en la microempresa, 1,6 millones en la pequeña, 0,3 millones en la mediana y 1,2 millones en la gran empresa. La mayor tasa de informalidad laboral se observa en los trabajadores dependientes privados de la microempresa (90,6 %), seguido por los de la pequeña (49,0 %) (ver Tabla 3).

**T3** **Tabla 3.** Número de trabajadores dependientes privados, según tamaño de empresa y condición laboral.

TIPO DE EMPRESA	INFORMAL		FORMAL		TOTAL
	N	%	N	%	
Microempresa	2.882.486	90,6 %	297.427	9,4 %	3.179.914
Pequeña empresa	781.985	49,0 %	814.074	51,0 %	1.596.058
Mediana empresa	58.318	18,9 %	249.574	81,1 %	307.893
Gran empresa	181.023	15,6 %	980.757	84,4 %	1.161.780
<b>Total</b>	<b>3.903.812</b>	<b>62,5 %</b>	<b>2.341.833</b>	<b>37,5 %</b>	<b>6.245.645</b>

**Fuente:** Enaho, 2018. **Elaboración:** CPC.

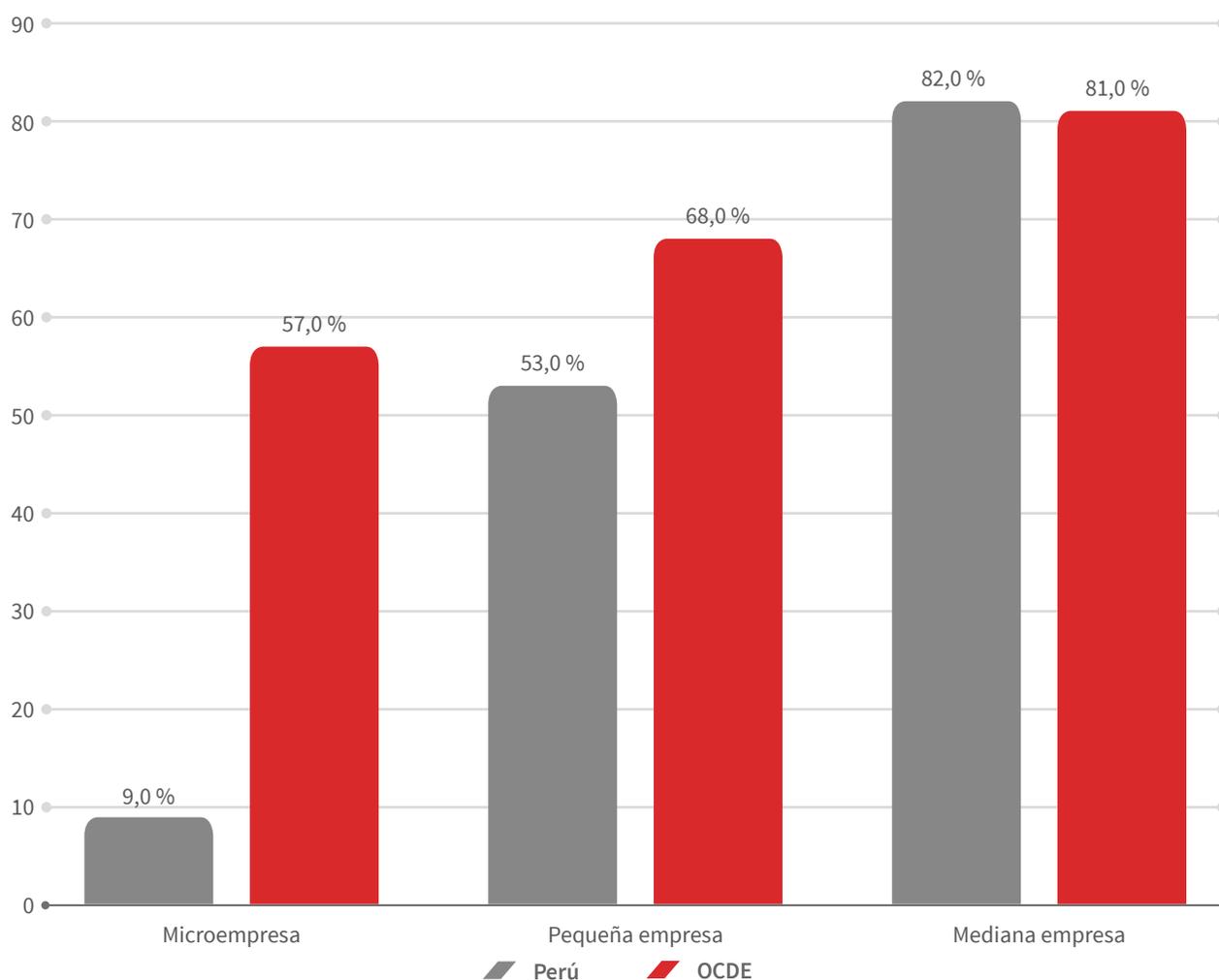
Nota: la definición del tamaño de empresa es la siguiente: microempresa de 1 a 10 trabajadores, pequeña empresa de 11 a 100 trabajadores, mediana empresa de 101 a 250 trabajadores, y gran empresa de más de 250 trabajadores. Para el cálculo de informalidad se utilizó la variable "ocupinf" de la Enaho.



El Censo Económico del 2008, realizado por INEI, registra que las microempresas tienen una productividad equivalente al 9,0 % de las grandes, mientras que la productividad de las pequeñas empresas equivale al 53,0 %<sup>22</sup>. Esto representa una gran diferencia con los países de la OCDE, donde la productividad de las micro y pequeñas equivale

al 57,0 % y al 68,0 % de las grandes, respectivamente (ver Gráfico 8). Por ello, el enfoque planteado está basado en promocionar a las pequeñas empresas. Dada su productividad, están más cerca de la frontera de la formalidad por lo que se esperaría que, cambios no tan drásticos, tengan impacto importante en la formalización.

**G8** Gráfico 8. Productividad de las empresas, según tamaño (% de productividad comparado con una empresa grande).



**Fuente:** Censo Económico, 2008; OCDE. **Elaboración:** CPC.

El Decreto Legislativo 1086, vigente desde 2008, representó un cambio drástico que tuvo como objetivo la formalización de las micro y pequeñas empresas a través de la reducción de los costos laborales no salariales. Este volvió permanente el régimen de la microempresa y creó el régimen permanente de la pequeña empresa para ade-

cuar los costos laborales a la productividad de estas. Mediante este decreto, se fijó un costo laboral no salarial alrededor de 9,8 % y 37,1 % para las micro y pequeñas empresas, respectivamente. En el caso de las segundas, esto implicó una reducción de 28,8 pp con respecto al régimen general (ver Tabla 4).

**T4** **Tabla 4.** Costos laborales no salariales (% del salario bruto anual).

CONCEPTOS	RÉGIMEN GENERAL		RÉGIMEN DE MICROEMPRESA		RÉGIMEN DE PEQUEÑA EMPRESA	
	Empleador	Trabajador	Empleador	Trabajador	Empleador	Trabajador
Pensión	-	10,0	-	4,0	-	10,0
Salud	9,0	-	1,6	-	9,0	-
Gratificación	18,2	-	-	-	9,1	-
Vacaciones	8,3	-	4,2	-	4,2	-
Asignación familiar	10,0	-	-	-	-	-
CTS	9,7	-	-	-	4,9	-
Otros	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>55,2</b>	<b>10,0</b>	<b>5,8</b>	<b>4,0</b>	<b>27,1</b>	<b>10,0</b>

**Fuente:** Decreto Legislativo 1086, Decreto Legislativo 728, Ley 25129 y OCDE, 2016. **Elaboración:** CPC.

Nota: el cálculo del aporte de salud de la microempresa se calcula sobre la base de una RMV. El componente correspondiente a pensiones no incluye la comisión correspondiente a aproximadamente 2,5 % (AFP). Esta comisión se aplica de manera indiferente al salario o tamaño de empresa.

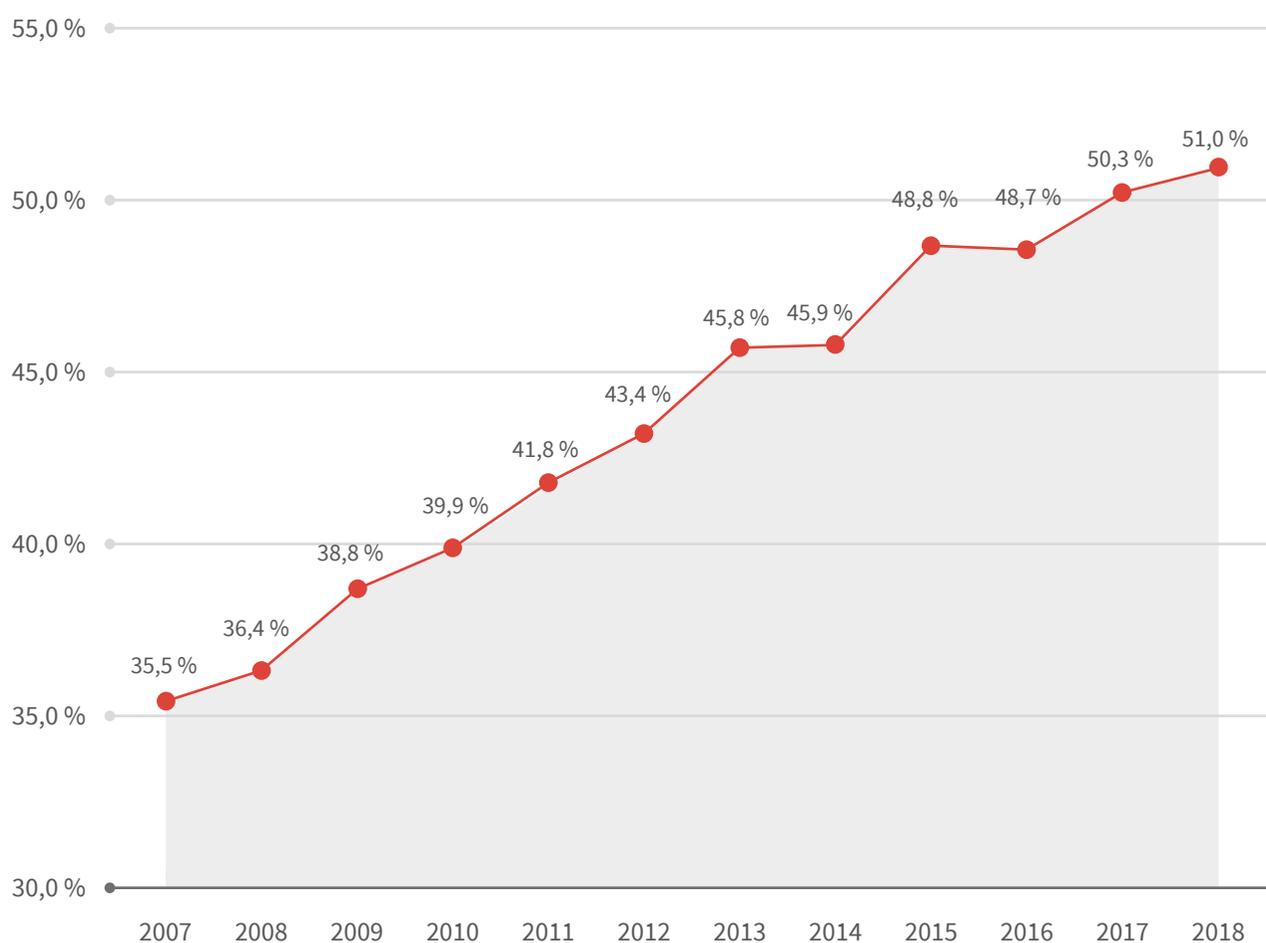
A diferencia del caso de la microempresa, el Decreto Legislativo 1086 tuvo un impacto positivo en la formalización de los trabajadores de la pequeña empresa. A pesar de que todavía se registra un *stock* grande de trabajadores informales en la pequeña empresa, los cambios realizados<sup>23</sup> cumplieron con el objetivo de contribuir a la formalización:

- En primer lugar, la Enaho registra un incremento en la formalidad para los trabajadores dependientes privados de la pequeña empresa. El Gráfico 9 muestra que la tasa de formalidad laboral se incrementó de 36,4 % en 2008 a 51,0 % en 2018. Esto implica una ganancia de 345,5 mil empleos formales en las pequeñas empresas durante este periodo.

**En primer lugar, la Enaho registra un incremento en la formalidad para los trabajadores dependientes privados de la pequeña empresa. El Gráfico 9 muestra que la tasa de formalidad laboral se incrementó de 36,4 % en 2008 a 51,0 % en 2018. Esto implica una ganancia de 345,5 mil empleos formales en las pequeñas empresas en este periodo.**



**G9** Gráfico 9. Tasa de empleo formal de trabajadores dependientes privados de la pequeña empresa, 2007-2018 (% de dependientes privados de la pequeña empresa).

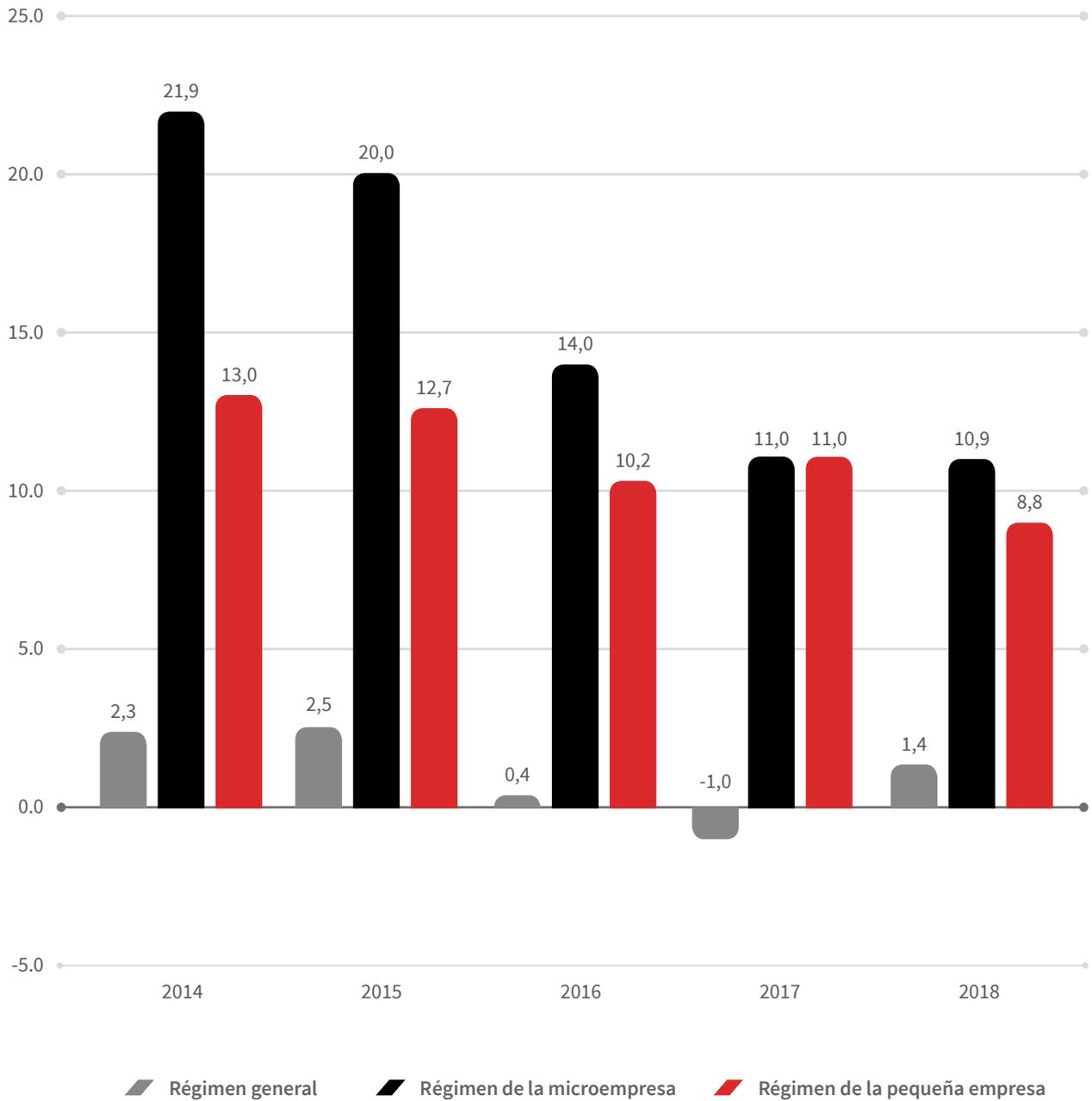


Fuente: Enaho, 2007-2018.

En segundo lugar, los datos de la planilla electrónica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) también señalan resultados positivos en el caso de la pequeña empresa. Si bien esta base de datos registra una cantidad considerablemente mayor de trabajadores consignados en el régimen laboral general frente al de la pequeña empresa, esto se debe al *stock* de trabajadores ya registrados en las empresas medianas y grandes antes de 2008 (a la fecha, alrededor de 2,6 millones registrados).

Así, a diciembre del 2013 se presentaron 60,7 mil trabajadores en el régimen laboral de la pequeña empresa, mientras que a diciembre de 2018 la planilla electrónica registró 102,9 mil trabajadores. Esto refleja un crecimiento del 11,1 % promedio anual. En contraste, el régimen general solo presentó un incremento de 1,1 % promedio anual (ver Gráfico 10).

**Finalmente, un análisis de regresión (diferencias en diferencias), con datos de la Enaho, revela que la brecha de informalidad entre las pequeñas y grandes empresas se ha reducido en 10,0 pp en el periodo 2009-2017.**

**G10** Gráfico 10. Tasa de crecimiento anual de trabajadores registrados en la planilla electrónica, según régimen laboral.

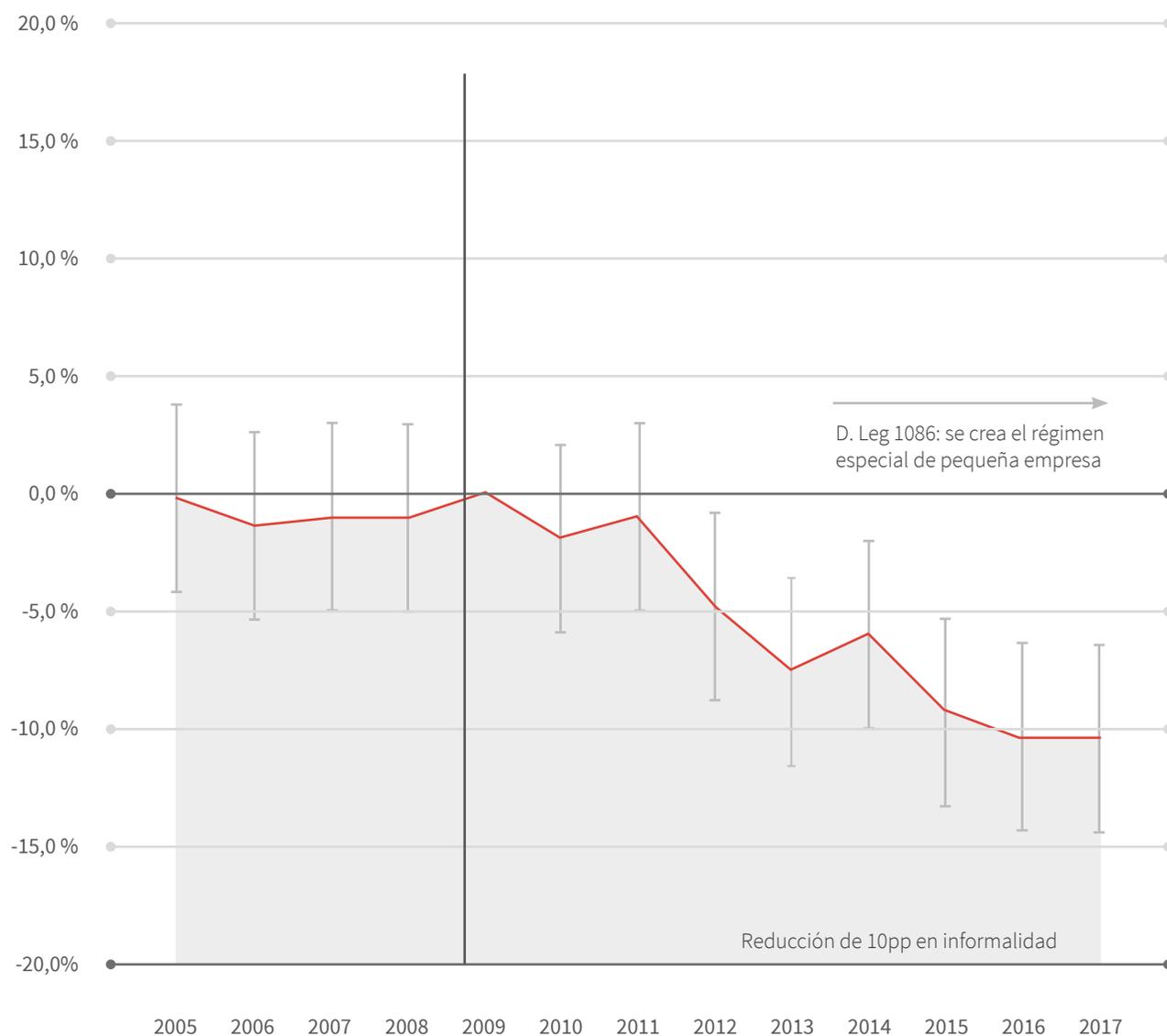
**Fuente:** Anuarios estadísticos del MTPE (2013-2018). **Elaboración:** CPC.

Por último, un análisis de regresión (diferencias en diferencias) con datos de la Enaho, revela que la brecha de informalidad entre las pequeñas y grandes empresas se ha reducido en 10,0 pp en el periodo 2009-2017, controlando por efectos temporales (que recogen el efecto del crecimiento económico, la creación de Sunafil que

implicó mayor fiscalización laboral, entre otros) y características de los trabajadores (ver Gráfico 11). Es decir, el Decreto Legislativo 1086, limpio del efecto de otras variables, generó una reducción de 10,0 pp en la informalidad laboral de los trabajadores de la pequeña comparada con las empresas grandes.



**G11** Gráfico 11. Impacto del régimen de pequeña empresa en la reducción de informalidad laboral, comparado con empresas grandes y controlando por efectos temporales y características de los trabajadores.



**Fuente:** Enaho, 2005-2017. **Elaboración:** CPC.

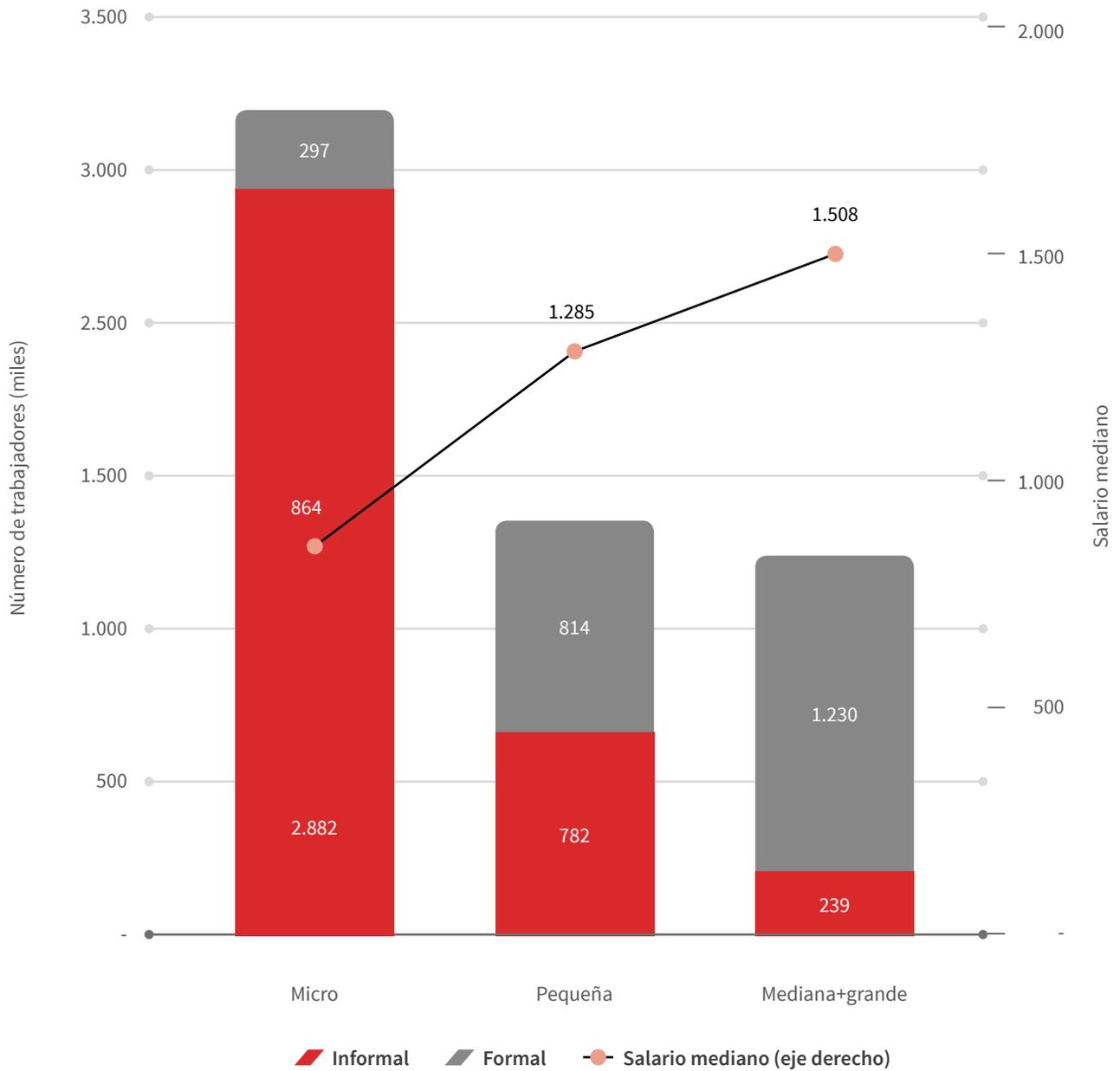
(\*) Se considera como pequeña empresa a aquella que tiene entre 10 y 100 trabajadores. La gran empresa es aquella con más de 250 trabajadores.

(\*\*) Se utilizan efectos fijos temporales, así como controles relativos al sexo, edad y años de educación del trabajador.

Los salarios de los trabajadores son otro indicador que refleja la brecha de productividad entre la micro y la pequeña empresa. En el Gráfico 12 se observa que la mediana del salario de un trabajador que labora en una microempresa es S/ 864, la de un trabajador de la pequeña empresa es S/ 1.285 y la de un trabajador de mediana y gran empresa es S/ 1.508. De hecho, la re-

muneración mínima vital (RMV) representa el percentil 56 de los salarios de la microempresa. Esto implica que el 56,0 % de los trabajadores de la micro (1,8 millones) no perciben este beneficio legal. Es decir, la productividad en este segmento empresarial es tan baja que la mayoría de ellos no cumple el requisito inicial de la formalidad (RMV).

**G12** Gráfico 12. Número de trabajadores dependientes privados y mediana de los salarios, según tamaño de empresa y condición laboral (2018).



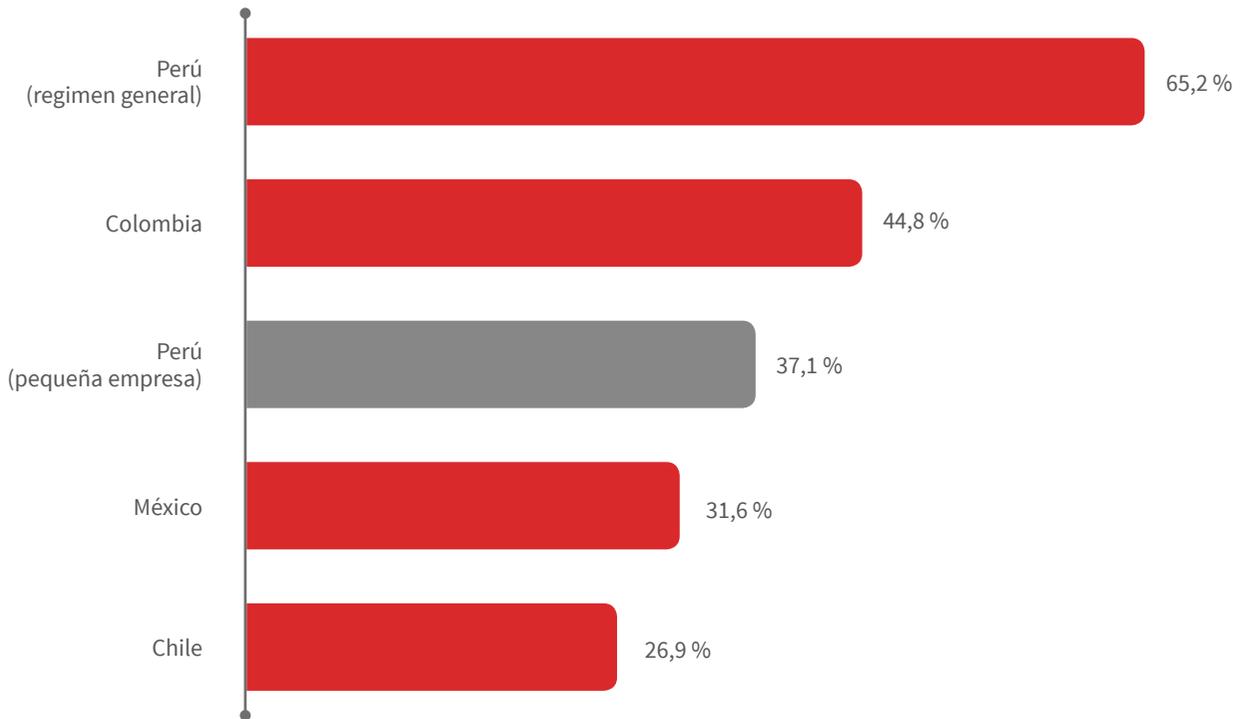
Fuente: Enaho, 2018. Elaboración: CPC.

Por lo expuesto, se propone una política formalizadora a través de la modernización del régimen de la pequeña empresa. Esta mejora tiene el fin de impulsar a la pequeña empresa, mediante una reducción en los costos vinculados a aseguramiento y pensiones. Con esto, se busca beneficiar tanto a trabajadores como empleadores sin que esto

implique una reducción de beneficios laborales. Actualmente, ambos enfrentan costos laborales no salariales de 37,1 %, situándolos por encima de otros países de la región. A manera de comparación, en Chile y México enfrentan costos que son el 26,9 % y 31,6 % del salario bruto anual, respectivamente (ver Gráfico 13).



**G13** Gráfico 13. Costos laborales no salariales en los países de la Alianza del Pacífico (% del salario bruto anual).



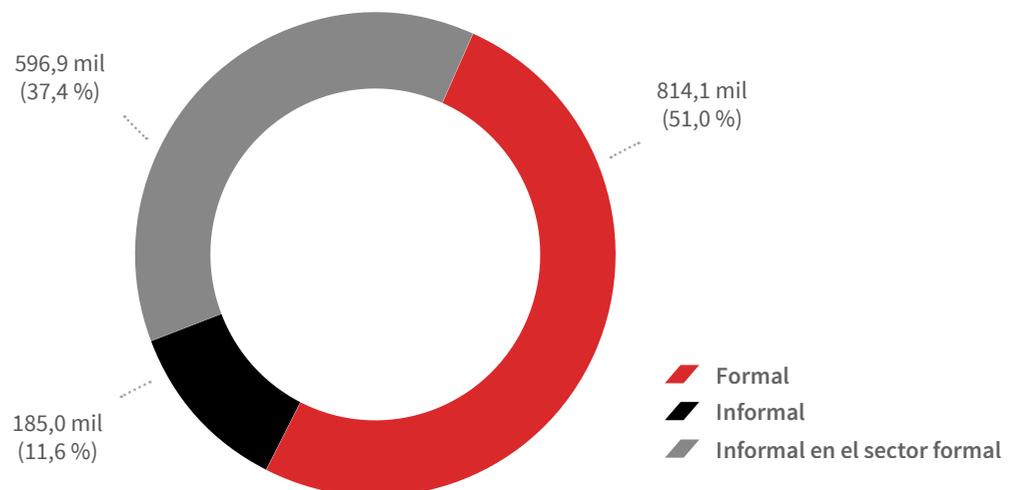
**Fuente:** Decreto Legislativo 1086; Decreto Legislativo 728; Ley 25129; OCDE, 2016. **Elaboración:** CPC.

Nota: no considera comisiones de la AFP, que en el Perú equivalen cerca del 2,5%.

Cabe resaltar que la propuesta plantea que las mejoras al régimen de la pequeña empresa apliquen a las nuevas contrataciones de trabajadores. Hoy en día, existen 596,9 mil trabajadores informales que laboran en pequeñas empresas formales (ver Gráfico 14). La propuesta, acom-

pañada de una fiscalización eficiente según perfiles de riesgo de las organizaciones, promovería una transición rápida hacia la formalidad para estos trabajadores. De formalizarlos, la tasa de empleo informal (nacional) pasaría de 72,4 % a 68,8 %.

**G14** Gráfico 14. Trabajadores dependientes privados de la pequeña empresa, según condición laboral y de la empresa en la que trabajan (% de dependientes privados de la pequeña empresa).



**Fuente:** Enaho, 2018.  
**Elaboración:** CPC.

## ACCESO A SEGURO DE SALUD

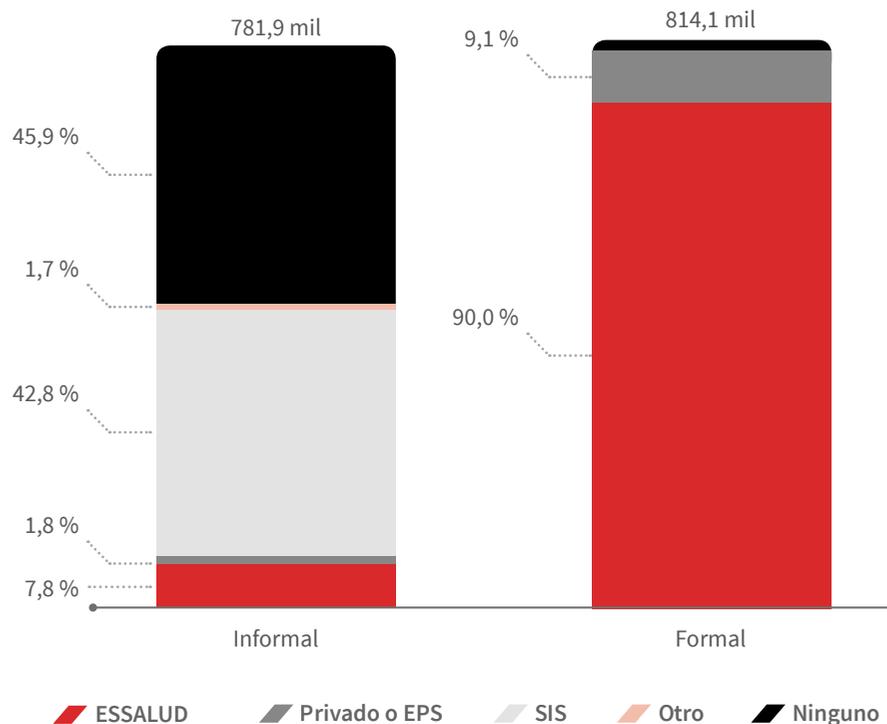
La distribución de la población —según condición de asegurada o no asegurada a alguno de los subsistemas de salud— se resume de la siguiente manera (Enaho, 2018): 15,2 millones (47,1 %) están afiliados al SIS; 7,8 millones (24,4 %) a EsSalud; 413,8 mil (1,3 %) pertenecen solo a las fuerzas armadas y policiales; 371,4 mil (1,2 %) tiene un seguro privado; y 7,5 millones (23,5 %) no tienen seguro de salud. En particular, la cantidad de asegurados en el SIS responde a un crecimiento importante en el periodo 2009-2019. Acorde con datos de la entidad, el SIS ha registrado un incremento en su número de asegurados de 51,6 % en dicho periodo. Asimismo, el 98,9 % de los asegurados cuenta con acceso al SIS subsidiado. De estos, según la Comisión Interventora del SIS (2017), existen aproximadamente 3,7 millones de afiliados que tenían la clasificación “no pobre”, lo cual genera un problema de filtración.

La OCDE (2019) identifica que los trabajadores enfrentan una disyuntiva frente a la contratación formal, particularmente en torno al aseguramiento en salud. Esto se

debe a la existencia de dos posibles opciones: (i) aceptar un trabajo formal y costear las contribuciones a EsSalud (asumidas por el empleador) o (ii) acceder al SIS subsidiado sin ningún costo directo (o costos relativamente bajos del SIS emprendedor). Ante esto, la OCDE (2019) señala que existe una probabilidad elevada de colusión entre el trabajador y el empleador para evitar pagar contribuciones a la seguridad social (salud y pensiones), reduciendo así el gasto en la misma para el empleador y brindando mayor liquidez en el corto plazo al trabajador.

En cuanto a los 782,0 mil trabajadores informales de la pequeña empresa (dependientes y privados), 334,6 mil (42,8 %) tienen acceso al SIS (el 69,4 % de estos trabajadores informales laboran en empresas formales). Asimismo, 358,8 mil (45,9 %) no cuentan con seguro, 61,0 mil (7,8 %) tienen acceso a EsSalud (el 85,0 % de estos indica que el seguro lo pagan ellos mismos, un familiar o es jubilado) y 27,6 mil (3,5 %) cuentan con otro tipo de seguro (ver Gráfico 15). Es decir, solo faltaría afiliar al SIS aproximadamente a 447,4 mil trabajadores informales de la pequeña empresa<sup>24</sup>.

**G15** Gráfico 15. Trabajadores dependientes privados en la pequeña empresa, según tipo de seguro de salud y condición laboral (%).



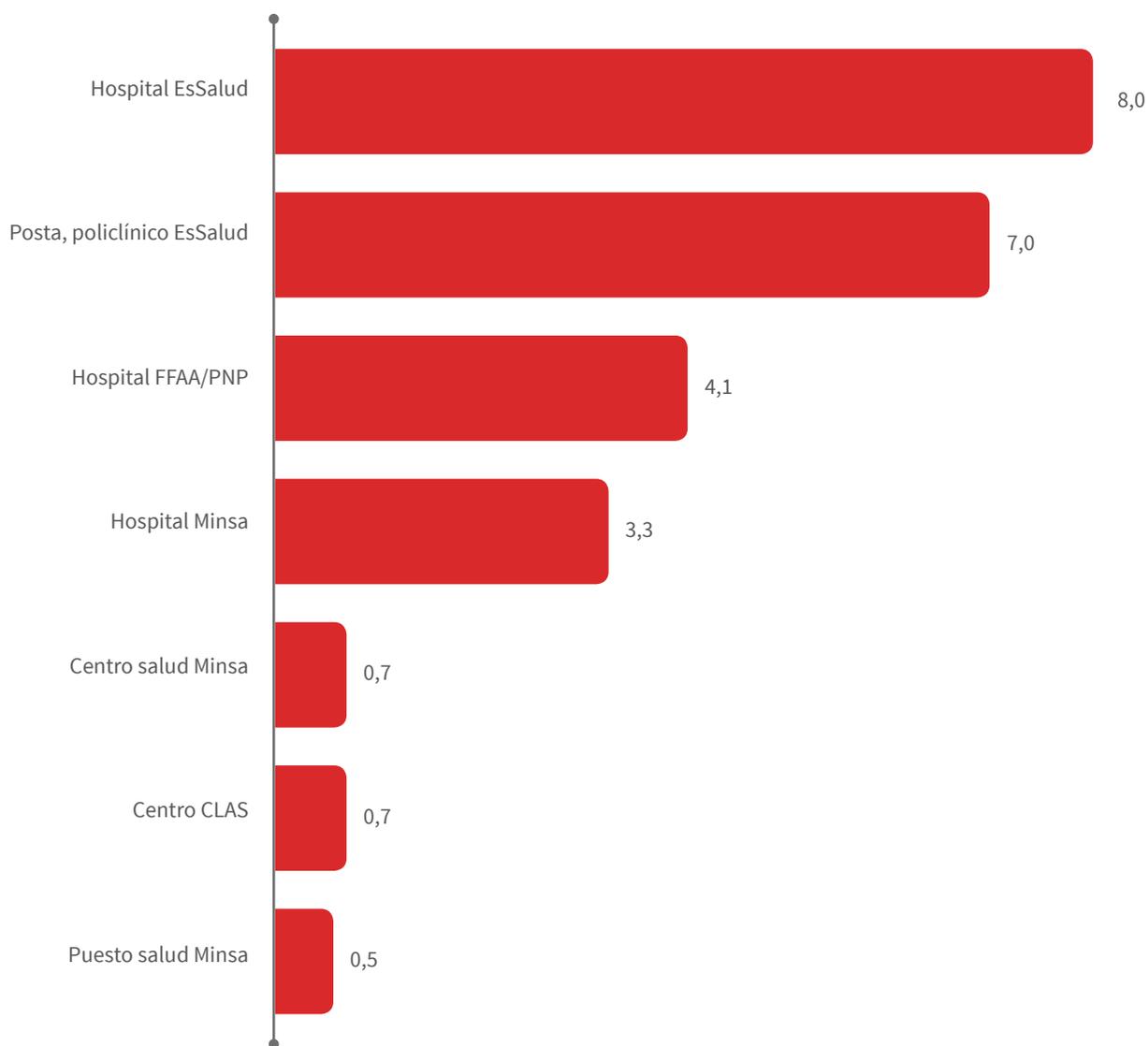


La distribución de trabajadores informales revela que casi la mitad tiene acceso al SIS. Este grupo se caracteriza por tener, en promedio, ingresos equivalentes a S/ 1.064 y 32 años de edad, por lo que no necesariamente pertenecen a la población vulnerable que debería de tener acceso al SIS gratuito. Esta preferencia por el SIS en lugar de EsSalud podría explicarse por dos factores: (i) preferencias de los trabajadores y/o (ii) el menor costo para el trabajador y el empleador.

Con datos de la Enaho 2018 se puede aproximar la preferencia de los trabajadores a través de su respuesta

a la pregunta sobre el tiempo para programar una consulta en los establecimientos de salud. Así, los datos revelan que, mientras que aquellos que acceden a EsSalud demoran entre siete y ocho días para programar su consulta, los que acceden a establecimientos del Minsa demoran entre menos de uno y tres días (ver Gráfico 16). Esto ocurre debido a la mayor presencia de establecimientos de salud del Minsa a lo largo del territorio nacional, lo cual facilita el acceso para un sector importante de la población y, por tanto, podría justificar su preferencia (ver Tabla 5).

**G16** Gráfico 16. Tiempo promedio transcurrido en programar una consulta en establecimientos de salud (días).



**Fuente:** Enaho, 2018. **Elaboración:** CPC.

Nota: se considera a los usuarios que se atendieron únicamente en un tipo de establecimiento.

Por el lado de los costos para el empleador y el trabajador, la diferencia es marcada. Si hoy un trabajador informal de la pequeña empresa tiene acceso al SIS, quiere decir que tiene acceso al SIS subsidiado, o se ha registrado al SIS emprendedor a través del NRUS pagando S/ 20 o S/ 50 mensuales<sup>25</sup>. Con esto, el empleador no tendría que hacer ningún depósito o pago por concepto de se-

guro de salud a EsSalud. Por el contrario, un empleador que contrata formalmente a su planilla debe pagar el 9,0 % de la remuneración bruta mensual del trabajador, de acuerdo con el régimen de la pequeña empresa creado por el Decreto Legislativo 1086 en 2008.

Por ello, se propone otorgar acceso al SIS a las nuevas contrataciones de la pequeña empresa (se detalla luego).

**T5** **Tabla 5.** Número de establecimientos de salud, según nivel de atención.

CATEGORÍA	ESSALUD	GOBIERNO REGIONAL	MINSA	MUNICIPIOS	PRIVADO	FUERZAS ARMADAS POLICIALES	OTROS (INPE, ASOC, RELIGIOSA...)	TOTAL GENERAL
I-1	1	4.304	15	3	3.697	44	14	<b>8.078</b>
I-2	151	1.971	161	12	2.439	139	43	<b>4.916</b>
I-3	108	1.053	184	46	1.741	49	15	<b>3.196</b>
I-4	20	278	32	0	86	14	4	<b>434</b>
II-1	37	95	2	0	100	2	1	<b>237</b>
II-2	14	31	3	0	32	0	1	<b>81</b>
II-E	5	11	1	1	159	3	1	<b>181</b>
III-1	8	9	10	0	4	4	0	<b>35</b>
III-2	2	3	7	0	1	0	0	<b>13</b>
III-E	2	2	3	0	1	0	0	<b>8</b>
ND	32	64	9	20	5.658	42	13	<b>5.838</b>
<b>Total</b>	<b>380</b>	<b>7.821</b>	<b>427</b>	<b>82</b>	<b>13.918</b>	<b>297</b>	<b>92</b>	<b>23.017</b>

ND: No disponible (sin clasificación).

**Fuente:** Registro Nacional de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (Renipress), setiembre de 2019. **Elaboración:** CPC.

**Cerca de un millón (64,5 %) de trabajadores dependientes privados de la pequeña empresa en el Perú se encuentran afiliados al sistema previsional (Enaho, 2018), lo cual no implica que actualmente cotizan en el sistema o que sean formales.**

## SISTEMA DE PENSIONES

Cerca de un millón (64,5 %) de trabajadores dependientes privados de la pequeña empresa en el Perú están afiliados al sistema previsional (Enaho, 2018), lo que no implica que hoy cotizan en el sistema o que sean formales. De hecho, 238,5 mil personas que reportan ser afiliados no se encuentran asegurados a ningún sistema de salud o no perciben la RMV<sup>26</sup>. El 35,5 % restante (566,6 mil trabajadores) no se encuentra afiliado al sistema previsional.

La poca afiliación y la baja densidad de cotización al sistema de pensiones representan brechas importantes por cerrar (Holzmann, Hinz y Tuesta, 2013). Algunos autores afirman que existe evidencia de que estas brechas se retroalimentan con la informalidad si el problema se aborda cuando el trabajador está en una edad tardía, cercana a la vejez (Aterido, Hallward-Driemeier y Pagés, 2011; Ribe, Robalino y Walker, 2012). Así, si el Estado implementa tarde las políticas para encargarse de los trabajadores en edad avanzada: (i) puede desincentivar la transición a la formalidad, al mismo tiempo que presiona a los formales hacia la informalidad (por mayores cargas impositivas para subsidiar al resto de trabajadores que no ahorraron durante su juventud), y (ii) puede generar una carga fiscal importante, debido a que los costos no estarían necesariamente acotados, a diferencia de cuando se aborda el problema de manera temprana.

En este contexto, el *matching contribution* es una herramienta que provee incentivos financieros, —generalmente utilizada en países de ingresos altos—, y que resulta útil para promover un mayor ahorro previsional y definir con más precisión los costos fiscales. Este instrumento, acompañado de otros incentivos como deducciones tributarias por aporte previsional, educación financiera adecuada, una presentación apropiada de los productos (*nudges*, según la economía del comportamiento), entre otros, busca motivar un incremento en la afiliación y en la densidad de aportes al estar vinculado con las cuentas individuales de capitalización de las personas. De igual manera, la implementación del *matching contribution* contribuiría a reducir la informalidad laboral a un menor costo para el Estado, a diferencia de una política de expansión de beneficios o programas basados solo en ingresos (Holzmann, Hinz y Tuesta, 2013).

Frente a esta situación, se propone establecer el mecanismo de *matching contribution* para la pequeña empresa. Esto orientado a reducir los costos que representa para el trabajador el aportar a un sistema previsional, en específico, respecto a su nivel de liquidez. La propuesta, al tener una naturaleza progresiva, se centra en generar incentivos para que los trabajadores jóvenes informales de la pequeña empresa o la población que ingresa por primera vez al mercado laboral opten por la formalidad.

Cabe resaltar que el Decreto Legislativo 1086 de 2008 consideró esta problemática y propuso un esquema de *matching contribution* en el que el afiliado de la microempresa aportaría el 4,0 % de sus ingresos, mientras que el Estado complementa como máximo el mismo aporte. A la fecha, dicho aporte complementario no ha sido reglamentado.

**La poca afiliación y la baja densidad de cotización al sistema de pensiones representan brechas importantes por cerrar (Holzmann, Hinz y Tuesta, 2013).**

## El impacto estimado de la propuesta en su conjunto equivale a una reducción entre 1,6 y 4,3 pp en el indicador nacional de informalidad laboral (actualmente en 72,4 %).

Recientemente, el Plan plantea la modernización del régimen Mype, contemplando revisiones a la normativa del sistema de aseguramiento y del sistema de pensiones<sup>27</sup>. En este contexto, el 28 de julio de 2019 el Presidente de la República anunció que se implementaría una política de acceso universal en salud. La población trabajadora de la pequeña empresa podría ser una de las primeras en beneficiarse de la formalidad a través del acceso al SIS, en lugar de EsSalud, de forma optativa.

### PROPUESTAS

#### 1. Modernizar el régimen de la pequeña empresa para las nuevas contrataciones, que incorpore el SIS al paquete de la formalidad y un *matching contribution* para las pensiones de los trabajadores jóvenes

La OIT recomienda optar por políticas integrales para promover la formalización de los trabajadores.

Con este fin, se necesita un régimen laboral atractivo, —en especial para los jóvenes y los empleadores—, que garantice mayor liquidez a los primeros y menores costos a los segundos. Por ello se propone la creación del nuevo régimen para las nuevas contrataciones de la pequeña empresa con dos características importantes: (i) acceso al SIS gratuito y (ii) un esquema de contribución tripartito, que incluya un aporte a cargo del Estado orientado a los trabajadores jóvenes.

La propuesta implica una mejora al Decreto Legislativo 1086, permitiendo que el trabajador de la pequeña empresa pueda acceder al SIS, así como recibir un incentivo a su contribución al sistema de pensiones mediante un esquema tripartito Estado-trabajador-empleador. El impacto estimado de la propuesta en su conjunto equivale a una reducción entre 1,6 y 4,3 pp en el indicador nacional de informalidad laboral (actualmente en 72,4 %).

En el caso del acceso al Seguro Integral de Salud:

- Se permitirá el acceso al SIS por parte de las nuevas contrataciones de la pequeña empresa. El mismo tratamiento lo tiene ahora la microempresa.
- El empleador de la pequeña quedaría exonerado del gasto mensual por trabajador (S/ 15) afiliado al SIS.
- La exoneración del pago de S/ 15 correspondiente al SIS se haría extensiva para la microempresa. Esto implica la reducción del costo laboral no salarial de 9,8 % a 8,2 % del salario bruto anual (-1,6 pp) en este segmento empresarial.

---

La propuesta implica una mejora al Decreto Legislativo 1086, permitiendo que el trabajador de la pequeña empresa pueda acceder al SIS, así como recibir un incentivo a su contribución al sistema de pensiones mediante un esquema tripartito Estado-trabajador-empleador.

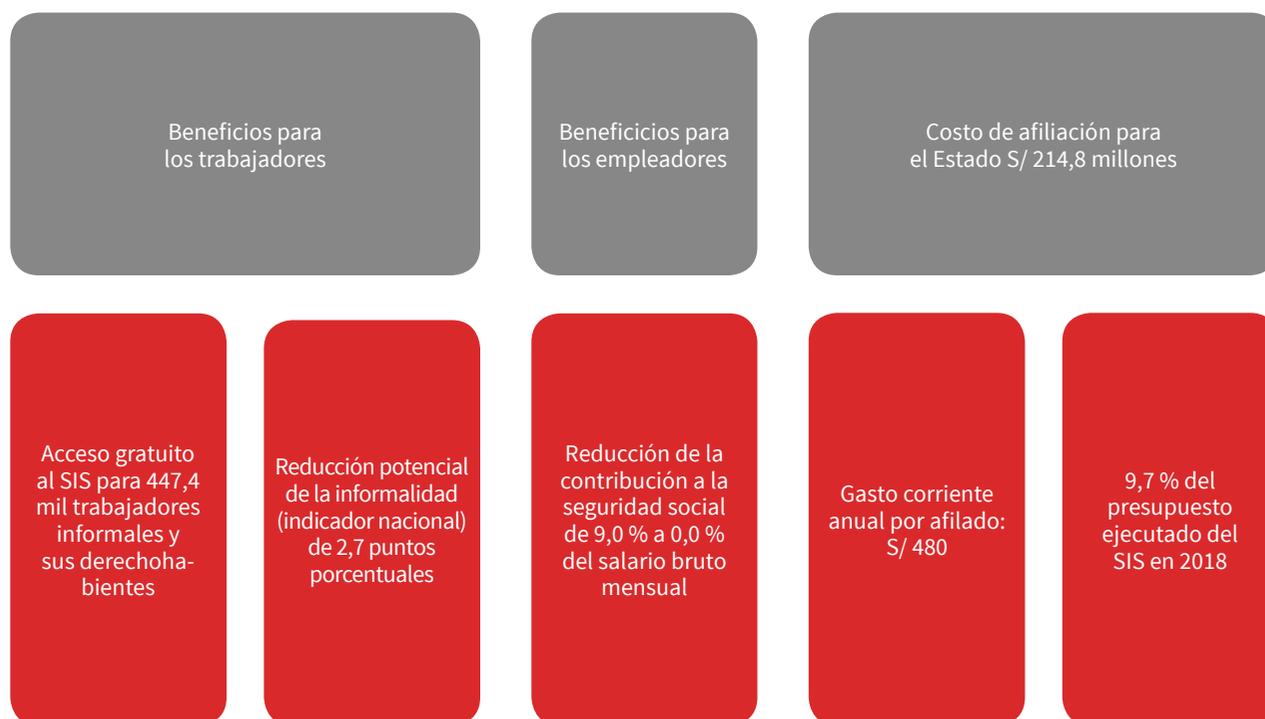
## Modernizar el régimen de la pequeña empresa para las nuevas contrataciones, de manera que incorpore el SIS al paquete de la formalidad y un *matching contribution* para las pensiones de los trabajadores jóvenes.

- Se sugiere, además, ampliar el acceso al SIS para los trabajadores que se encuentran comprendidos en el régimen laboral de los trabajadores del hogar.

En cuanto a costos inmediatos para el Estado, ya existe una cantidad importante de trabajadores informales dependientes afiliados al SIS (334,6 mil). Así, si se considera el gasto por afiliado al SIS para el Estado —en términos de gasto corriente (S/ 480 al año)—, el costo

de afiliar a los 447,4 mil trabajadores informales estaría alrededor de S/ 214,8 millones, que representa el 9,7 % del presupuesto de 2018 del SIS (PIM ejecutado)<sup>28,29</sup>. El gasto se daría de manera progresiva, en la medida que los trabajadores se vayan formalizando. El impacto de este componente de la propuesta sobre la formalización sería de 2,7 pp; es decir, reduciría la informalidad laboral de 72,4 % a 69,7 %<sup>30</sup>. El Gráfico 17 resume los componentes principales de la propuesta.

**G17** Gráfico 17. Resumen de la propuesta sobre acceso al SIS.



En el caso del esquema de contribución previsional tripartito:

El aporte al sistema previsional se distribuirá entre el Estado, el empleador y el trabajador.

- El Estado aportará el 100,0 % de la tasa de aporte (10,0% del salario bruto mensual del trabajador) durante los dos primeros años de trabajo formal del trabajador. Concluido este periodo, el aporte se distribuirá entre el Estado y el empleador en un esquema de 50,0 - 50,0 % por el tercer y cuarto año. Esto significa que el Estado aportará el 5,0 % de los ingresos del trabajador, mientras que el empleador lo complementaría con el mismo porcentaje.
- El aporte del empleador es deducible de impuestos, por lo que su gasto efectivo se traduciría en 3,5 % del ingreso mensual del trabajador.

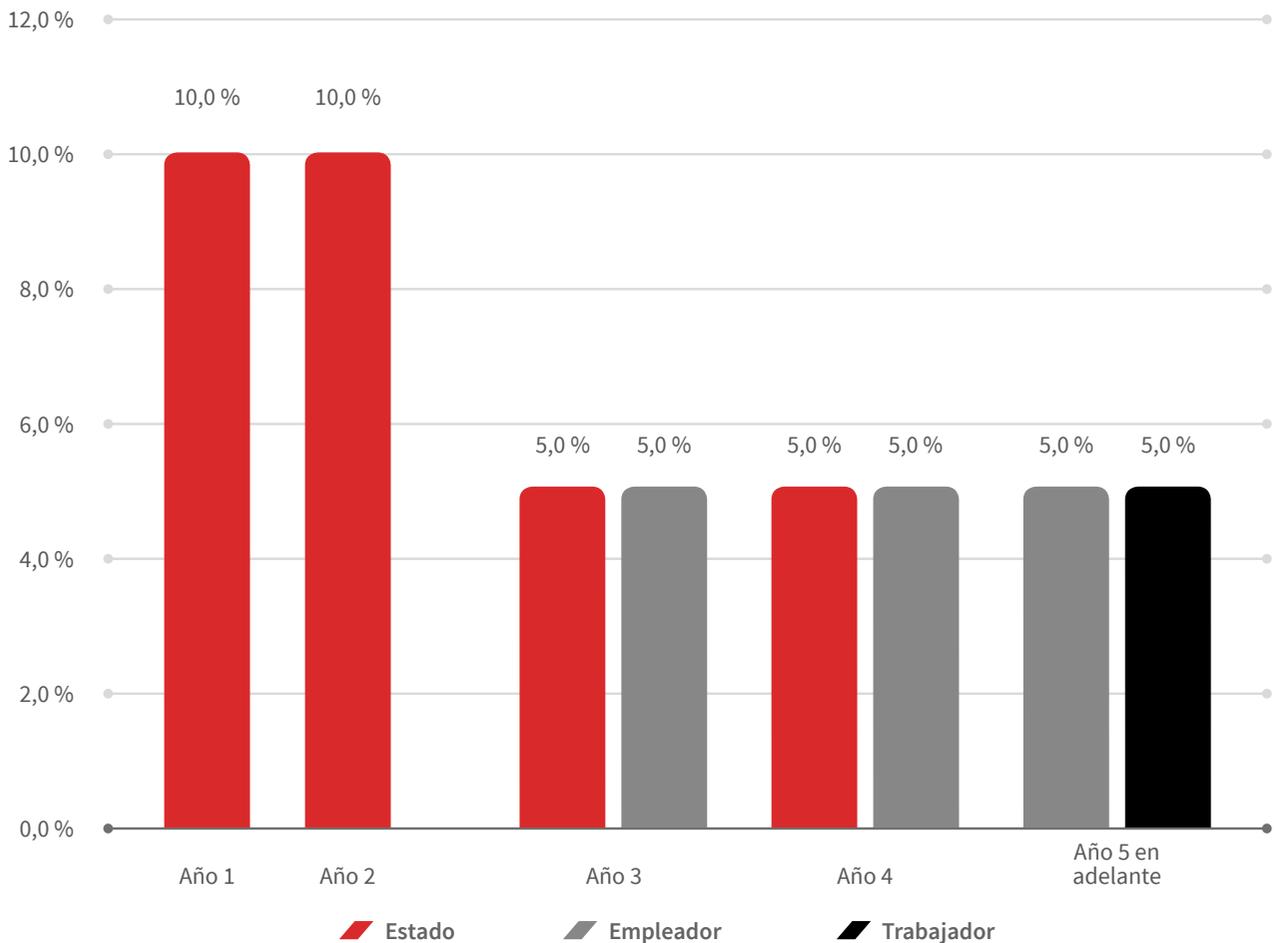
- Al quinto año, y en adelante, tanto el empleador como el trabajador aportarían 5,0 %. El aporte del empleador sigue siendo deducible de impuestos.

- Para que el trabajador pueda hacerse acreedor del aporte y los intereses por concepto de la contribución del Estado, deberá aportar como mínimo 20 años a su cuenta individual de capitalización.

La población objetivo para esta propuesta corresponde a los jóvenes de 18 a 29 años con ingresos menores a 1,5 veces la RMV (S/ 1.400). Aquellos fuera de este rango de edad, no recibirían el aporte del Estado, pero el esquema de aportes sería compartido entre el trabajador (5,0 %) y el empleador (5,0 %, deducible de impuestos). El Gráfico 18 resume los componentes principales de la propuesta.

**G18** Gráfico 18. Resumen de la propuesta sobre *matching contribution*.

**Esquema de aportes tripartito Estado-trabajador-empleador para la pequeña empresa.**





Elaboración: CPC.

**El Estado aportará el 100,0 % de la tasa de aporte (10,0 % del salario bruto mensual del trabajador) durante los dos primeros años de trabajo formal del trabajador. Concluido este periodo, el aporte se distribuirá entre el Estado y el empleador en un esquema de 50,0 - 50,0 % por el tercer y cuarto año.**

El costo estimado de la propuesta en valor presente es de **USD 592,2 millones**. Las alternativas de otorgar pensiones en la edad pasiva (tercera edad), como mencionan Holzmann, Hinz y Tuesta (2013), desincentivarían el ahorro presente y no contribuirían a la formalización. Además, el costo fiscal no sería acotado y la pensión se encontraría muy alejada de la mínima (S/ 500). En el Perú, este sería el caso de la ampliación de Pensión 65 (dirigido a personas mayores de 65 años en situación de pobreza extrema). Entre 2012 y 2018 su presupuesto (PIM devengado) creció en 13,8 % anual, pasando de S/ 229,7 millones a S/ 863,2 millones, considerando además que el valor de la subvención es de S/ 250 bimestrales. En cambio, como ya se mencionó, el costo del *matching con-*

*tribution* es acotado, y la pensión promedio ascendería a **S/ 505 mensuales** (soles reales de 2018). Los detalles del cálculo se observan en el Recuadro 1.

Para finalizar, es importante que la existencia del régimen de la pequeña empresa y las modificaciones planteadas, se comuniquen adecuadamente. En setiembre del presente año, el 64,0 % de las más de 600 micro y pequeñas empresas —encuestadas por Mibanco a nivel nacional—, reportaron no conocer los regímenes laborales especiales para Mypes (un 14,0 % adicional no precisó respuesta). Resulta fundamental que el Gobierno tome acciones para reducir esta brecha de información, con el objetivo de promover la formalidad laboral en el Perú

## RECUADRO 1. EJERCICIO DEL ESQUEMA DE MATCHING CONTRIBUTION ENTRE EL ESTADO, EL EMPLEADOR Y EL TRABAJADOR

El aporte tripartito considera exclusivamente a todos los trabajadores de 18 a 29 años de edad que sean nuevas contrataciones de la pequeña empresa y cuyo salario bruto mensual sea menor a 1,5 veces la RMV (S/ 1.400). Para definir el tama-

ño de este grupo, se considera a los trabajadores informales que presentan las características antes descritas. Así, existen 411,3 mil jóvenes en este rango de edad que cumplen con las mismas. De estos, el 64,5 % es informal (ver Tabla R1).

**TR1** Tabla R1. Distribución de personas de 18-29 años, según edad y condición de formalidad o informalidad.

EDAD	FORMAL	INFORMAL	TOTAL
18	4.589	18.204	22.793
19	4.996	25.690	30.686
20	8.276	16.843	25.119
21	10.386	23.131	33.517
22	12.360	29.800	42.160
23	16.489	28.514	45.003
24	14.337	28.396	42.734
25	13.825	18.018	31.843
26	14.709	25.974	40.683
27	15.149	11.799	26.947
28	14.694	20.457	35.150
29	16.346	18.315	34.661
<b>Total</b>	<b>146.154</b>	<b>265.140</b>	<b>411.294</b>

Fuente: Enaho, 2018. Elaboración: CPC.

La selección del grupo de edad se sustenta en que los aportes tempranos capitalizados reeditarían por lo menos una pensión cercana a la mínima para los afiliados. En particular, este efecto será mayor conforme el trabajador se incorpore a la formalidad y al sistema de pensiones cuando aún es joven. De igual manera, este grupo

incorpora a más de la tercera parte (38,0 %) de la PEA ocupada dependiente privada de la pequeña empresa con ingresos menores a S/ 1.400.

Los supuestos utilizados para la estimación del costo para el Estado y la pensión se muestran en la Tabla R2.

**La selección del grupo de edad se sustenta en que los aportes tempranos capitalizados reeditarían por lo menos una pensión cercana a la mínima para los afiliados.**


**TR2** Tabla R2. Supuestos generales del ejercicio de *matching contribution* tripartito.

VARIABLE	VALOR ASIGNADO	UNIDADES
Tiempo del subsidio del Estado	4,0	años
Contribución - Estado - <i>Matching</i>	10,0 %	mensual, para los dos primeros años.
Contribución - Estado - <i>Matching</i>	5,0 %	mensual, para el tercer y cuarto año.
Aporte -Trabajador	5,0 %	mensual, a partir del quinto año.
Aporte - Empleador	5,0 %	mensual, a partir del tercer año.
Esquema del <i>matching</i>		Escalonado
Tasa de crecimiento de los ingresos	2,5 %	anual
Rentabilidad nominal	6,5 %	anual
Rentabilidad real	4,0 %	anual
RMV	930,0	soles
Tasa de descuento	5,03 %	anual
Población objetivo	18-29	años
Población objetivo / Centro de trabajo		Pequeña empresa
Población objetivo / Ingreso máximo	1,5	RMV
% de dependientes privados informales - Microempresa	90,6 %	
% de dependientes privados informales - Pequeña empresa	49,0 %	
Número de aportes ( <i>matching</i> )	12,0	al año
Años de aporte mínimo	20,0	años
Años de vida luego de jubilación	20,0	años

Elaboración: CPC.

Los resultados de la simulación en cuanto al costo para el Estado se presentan en la Tabla R3.

**TR3** **Tabla R3.** Simulación del costo para el Estado de la propuesta del *matching contribution* tripartito (en dólares americanos).

GRUPO	COSTO PARA EL ESTADO (EN VALOR PRESENTE)
Población objetivo que son informales (Enaho, 2018)	231.047.342
Nuevos trabajadores de 18 años a la PEA ocupada formal	361.116.529
<b>Costo total</b>	<b>592.163.871</b>

**Fuente:** Enaho, 2018.

Nota: tipo de cambio PEN / USD 3,38.

Para este ejercicio se consideraron ciertos aspectos, siguiendo un enfoque conservador. Estos son: (i) la estructura de la pequeña y microempresa se mantiene<sup>31</sup>, (ii) no se contempla la transición de los trabajadores de la micro a la pequeña empresa, (iii) no se considera la transición de los trabajadores de la pequeña a la mediana empresa y (iv) no se asume una reducción en el flujo de nuevos trabajadores debido a la conclusión del bono demográfico.

Por otro lado, el cálculo de los USD 592,2 millones como costo para el Estado asume que todo el *stock* de trabajadores informales jóvenes con salarios menores a 1,5 veces la RMV se formalizan. Asimismo, este costo considera el ingreso de los jóvenes de 18 años al mercado laboral formal a partir del segundo año de implementación de la medida. El impacto de formalizar a este *stock* de 265,1 mil trabajadores implicaría una reducción de la informalidad laboral en la pequeña empresa de 16,6 pp (de 49,0 % a 32,4 %). La contribución de este componente sobre el indicador nacional de informalidad laboral, sería una reducción de 1,6 pp (de 72,4 % a 70,9 %).

Como resultado de este ejercicio, se estimó la pensión de los individuos que conforman la población objetivo. Para ello, se consideraron únicamente los aportes del Estado (durante los cuatro primeros años),

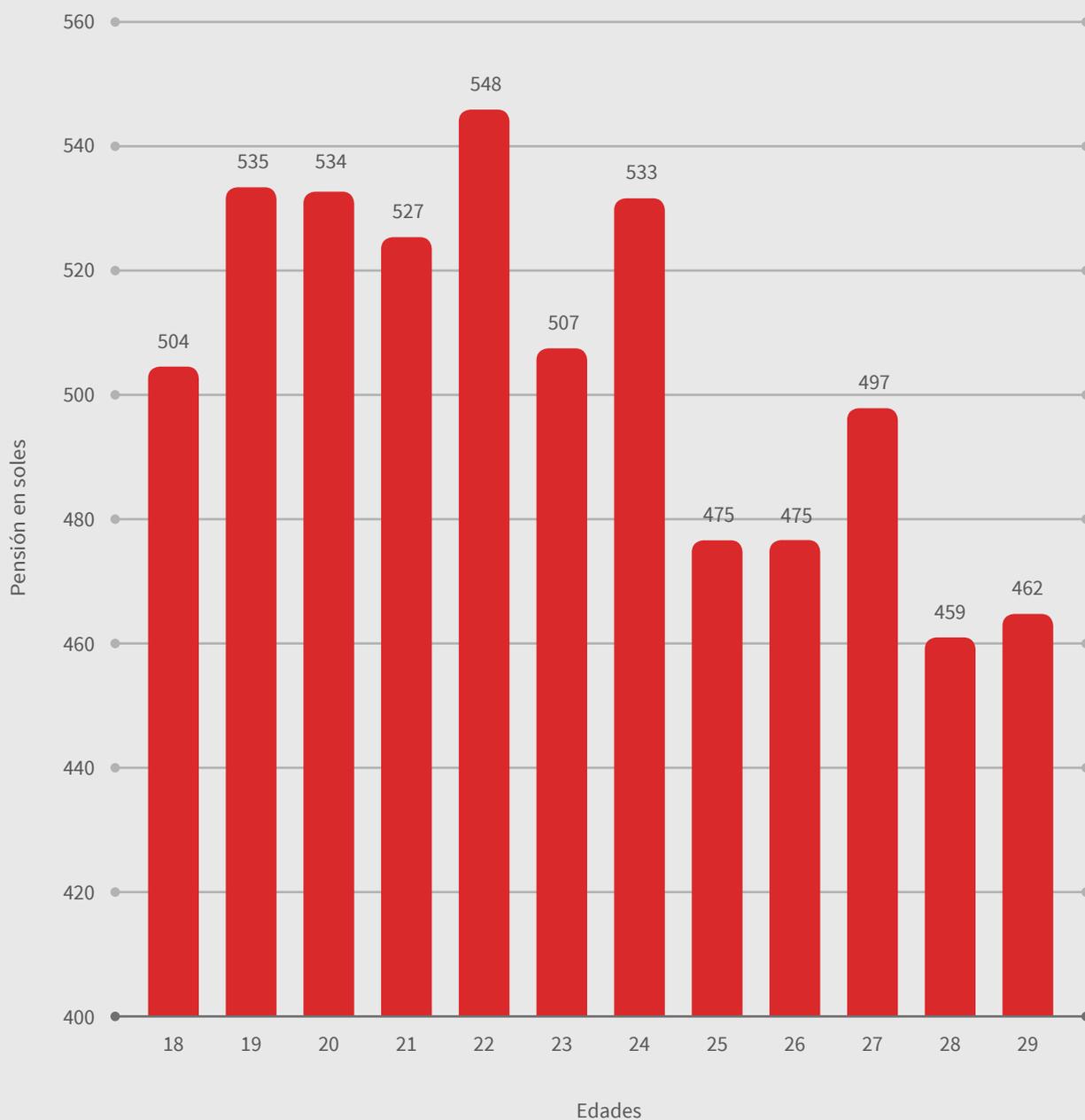
del trabajador (por 20 años) y del empleador (por 22 años). Cabe resaltar que no se contaron otros aportes a partir del año 25, después del primer aporte del Estado. Asimismo, se asumió que los individuos aportan de manera consecutiva por 20 años a su fondo de capitalización. En el Gráfico R1 se observan las pensiones correspondientes para un individuo representativo por grupo de edad, suponiendo que los individuos viven 20 años luego de la edad de jubilación (65 años).

---

**Por otro lado, el cálculo de los USD 592,2 millones como costo para el Estado asume que todo el *stock* de trabajadores informales jóvenes con salarios menores a 1,5 veces la RMV se formalizan.**



**R1** Gráfico R1. Pensiones para los beneficiarios de la propuesta del *matching contribution* tripartito (soles reales de 2018).



Fuente: Enaho, 2018. Elaboración: CPC.

## EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Los esquemas de *matching contribution* para los aportes previsionales de los trabajadores, —como incentivo a la formalidad—, se implementaron en varios países. Includi-

ve, la experiencia en países en América Latina es amplia. No obstante, no existe un consenso sobre la efectividad de los mismos en promover el ahorro previsional. En la Tabla R4 se resumen las experiencias de países como Chile, México, Colombia y La India.

TR4 Tabla R4. Experiencia internacional de esquemas de *matching contribution*.

REGIÓN	PAÍS	AUTORES	PROGRAMA		HALLAZGOS	COMPLICACIONES	COND. INICIALES
			NOMBRE	DESCRIPCIÓN			
América Latina	Chile	Von Gersdorff y Benavides (2013)	Subsidio Provisional a los Trabajadores Jóvenes (2008)	<p><b>- Objetivo:</b> promover el empleo formal e incrementar la cobertura de seguridad social.</p> <p><b>- Componentes:</b> (i) subsidio al empleador de 5,0 % de la RM durante los dos primeros años del programa y (ii) subsidio al trabajador de 5,0 % de la RM para el aporte previsional por dos años.</p> <p><b>- Requisitos:</b> trabajador dependiente entre 18-35 años con ingresos menores a 1,5x RM.</p>	<p>- Baja cobertura de trabajadores y empleadores.</p> <p>- Impacto positivo en la oferta laboral: incremento en la probabilidad de empleo (2009: 4,5 pp; 2010: 2,1 pp).</p> <p>- Impacto significativo en la tasa de empleo formal.</p> <p>- Incremento de la población activa (2009: 3,0 pp; 2010: 2,7 pp).</p> <p>- El uso del subsidio previsional a los trabajadores jóvenes se redujo cuando se introdujo el subsidio al empleo joven. La empresa solo puede usar uno de ellos, y precisamente el último es el más alto.</p> <p>- Efecto no es sostenible en el tiempo (vinculado a superposición entre subsidios).</p> <p>- Efectivos en periodos de alto desempleo.</p>	<p>- Corto periodo de estudio: no considera el impacto en el retorno de las pensiones o al ahorro futuro.</p> <p>- La información utilizada es autorreportada.</p>	<p>- Costo total por seguridad social equivalente al 21 % del salario.</p> <p>- Alta tasa de crecimiento de la población mayor a 65 años.</p> <p>- El 56,0 % de los jóvenes de bajos ingresos presentan las tasas de inactividad y desempleo más altas.</p>
			Subsidio al Empleo Joven (2009)	<p><b>- Objetivo:</b> promover el empleo formal para jóvenes de bajos ingresos.</p> <p><b>- Población objetivo:</b> 40,0 % de los hogares más pobres.</p> <p><b>- Componentes:</b> subsidio escalonado en función del salario bruto distribuido entre el empleador (33,0 %) y el trabajador (67,0 %).</p> <p><b>- Requisitos:</b> trabajadores entre 18-25 años independientes y dependientes con acceso a la seguridad social y con salario bruto anual menor a USD 8.362.</p>	<p>- Altas tasas de desempleo debido a la crisis del 2008.</p>		



REGIÓN	PAÍS	AUTORES	PROGRAMA		HALLAZGOS	COMPLICACIONES	COND. INICIALES
			NOMBRE	DESCRIPCIÓN			
	México	Carranza, Melguizo y Tuesta (2013)	Cuota Social	<p><b>- Población objetivo:</b> trabajadores de bajos ingresos.</p> <p><b>- Componentes:</b> subsidio progresivo del 5,5 % de la RM para trabajadores con ingresos menores a 15x RM.</p> <p><b>- Requisitos:</b> trabajadores que realicen aportes previsionales.</p>	<p>- Mejores resultados con un subsidio de 11,0 % del RM para trabajadores con ingresos menores a 3x RM.</p> <p>- Limitada cobertura del programa (27,0 % de la PEA).</p> <p>- No hay efectos significativos en cuanto a la reducción de la informalidad.</p>	<p>- El <i>matching</i> este caso es visto como un incentivo a los trabajadores actuales a seguir aportando, y no está orientado necesariamente a atraer a nuevos trabajadores jóvenes.</p>	<p>- El 37,0 % de los trabajadores de 14 a 64 años realizan aportes previsionales.</p> <p>- El 36,0 % de los trabajadores de clase media son informales.</p>
	Colombia	Fernández y Villar (2017)	Beneficios Económicos Periódicos - BEPS (2014)	<p><b>- Objetivos:</b> protección social para la vejez a la población informal y de bajos ingresos.</p> <p><b>- Población objetivo:</b> ciudadanos colombianos mayores a 18 años.</p> <p><b>- Componentes:</b> (i) ahorro individual voluntario; (ii) subsidio <i>ex post</i> anual al fondo del trabajador equivalente al 20,0 % del ahorro voluntario acumulado en el año.</p> <p><b>- Requisitos:</b> percibir menos de un salario mínimo o que personas que cotizaron al Sistema General de Participaciones no cumplan con los requisitos para obtener una pensión (por tema de capital o semanas requeridas insuficientes).</p>	<p>- Éxito en sectores sin remuneraciones periódicas (cafetero).</p>	<p>- La ausencia de incentivos en el corto plazo disuade el aporte voluntario.</p> <p>- Data cuantitativa insuficiente.</p>	<p>- El 50,0 % de trabajadores urbanos son informales.</p> <p>- El 20,0 % de los adultos mayores de 65 años reciben pensión previsional.</p>
	Villar <i>et al.</i> (2015)						
	De la Maisonneuve (2015)						

REGIÓN	PAÍS	AUTORES	PROGRAMA		HALLAZGOS	COMPLICACIONES	COND. INICIALES
			NOMBRE	DESCRIPCIÓN			
	la India	Palacios y Sane (2013)	Esquema Nacional de Contribución Definida (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Objetivo:</b> incluir a trabajadores informales dentro de un sistema de pensiones.</li> <li>- <b>Población objetivo:</b> trabajadores informales.</li> <li>- <b>Componentes:</b> (i) subsidio definido al aporte previsional del trabajador; (ii) subsidio por suscripción a un sistema de pensiones.</li> <li>- <b>Requisitos:</b> aportes voluntarios mayores entre Rs 1.000 y Rs 12.000, por año fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mercado potencial: 372 millones de trabajadores.</li> <li>- Baja cobertura: menor al 25 %.</li> <li>- La probabilidad de acceso al programa es mayor para las mujeres.</li> <li>- Relación directa y positiva entre el nivel educativo e ingresos con la probabilidad de participación.</li> <li>- Eficiente rol de instituciones agregadoras no gubernamentales como intermediarios, para incrementar las afiliaciones al sistema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Data limitada para realizar una evaluación más detallada o causal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Altos niveles de informalidad (284 millones).</li> <li>- Sector informal heterogéneo.</li> </ul>

Elaboración: CPC.

## EXPERIENCIA EN CHILE

En Chile, un caso de particular interés es el “Subsidio previsional a los trabajadores jóvenes”, el cual subsidia los aportes previsionales del primer empleo formal en la población de 18 hasta 35 años. Este programa tiene como objetivo incrementar la cobertura de seguridad social y promover el empleo formal. Para ello, el Estado realiza un *matching contribution* para el aporte a la AFP durante los dos primeros años de trabajo formal para trabajadores entre 18 y 35 años y a sus empleadores<sup>32</sup>. Las condiciones para que el trabajador pueda recibir este subsidio consisten en que gane no más de 1,5 veces la remuneración mínima y registre 24 cotizaciones continuas o discontinuas mensuales en una AFP; mientras que el empleador debe pagar las cotizaciones previsionales dentro del plazo legal<sup>33</sup>. Para los empleadores, este subsidio no es compatible con el subsidio al empleo joven que se verá más adelante.

El *matching contribution* para el trabajador corresponde al 5,0 % de la remuneración mínima, lo cual equivale al 50,0 % de una cotización obligatoria de pensión sobre un ingreso mínimo mensual (lo restante debe ser aportado por el tra-

bajador), el cual se deposita directamente a la cuenta individual de capitalización. Los empleadores reciben un beneficio equivalente, con la finalidad de promover la contratación formal de jóvenes. Cabe resaltar que el Instituto de Previsión Social es el encargado de determinar el monto del subsidio y de integrar dicho aporte en la cuenta de capitalización.

Según la Superintendencia de Pensiones de Chile, a junio del 2019 el monto devengado por el subsidio a la contratación (empleador) y cotización (trabajador) asciende a CLP 19,4 mil millones. Se observa que esta iniciativa tuvo una buena acogida al inicio del programa (2009-2010) dentro del grupo de empleadores, lo que indica una mayor demanda por trabajo juvenil formal. No obstante, a partir del 2011 tanto el número de subsidios pagados como el monto correspondiente presentan una tendencia a la baja; esto cuestiona la efectividad de la medida en el largo plazo (ver Tabla R5). En particular, acorde con el informe del Banco Mundial sobre la experiencia internacional de *matching contribution* en el sistema de pensiones, el esquema para los trabajadores jóvenes implementado en Chile, incrementó la participación en sus primeros tres años, lo que garantiza su eficiencia en el corto plazo.


**R5** Cuadro R5. Evolución del número y monto del subsidio previsional a los trabajadores jóvenes, Chile.

PERÍODO	SUBSIDIO A LA CONTRATACIÓN		SUBSIDIO A LA CONTRATACIÓN	
	Número de subsidios pagados (miles)	Monto pagado (millones de pesos)	Número de subsidios pagados (miles)	Monto pagado (millones de pesos)
2009	135	853	0	0
2010	102	628	0	0
2011	11	67	41	282
2012	16	109	279	1.946
2013	10	74	293	2.147
2014	8	60	259	2.009
2015	4	31	265	2.190
2016	2	17	102	961
2017	23	211	403	3.721
2018	14	135	251	2.504
2019/1	6	67	135	1.430
<b>Total</b>	<b>330</b>	<b>2.251</b>	<b>2.027</b>	<b>17.188</b>

**Fuente:** Superintendencia de Pensiones de Chile. **Elaboración:** CPC.

Nota: si se considera los tipos de cambios promedio 2009-2019 y 2011-2019, el subsidio a la contratación asciende a U\$S 4 millones y el de cotización a U\$S 29 millones, aproximadamente.

Otro subsidio orientado a los jóvenes para el caso de Chile es el subsidio al empleo joven (Ley 20.338). Este tiene como objetivo promover la contratación de personas menores de 26 años, y favorecer tanto al trabajador como al empleador. Para acceder a este beneficio, el trabajador debe contar con los siguientes requisitos: tener entre 18 y 25 años, pertenecer al 40 % de los hogares más pobres, recibir una renta bruta mensual inferior a CLP 474.966 y no mayor a CLP 5.699.581 al año (USD 697 y USD 8.362, respectivamente)<sup>34</sup>, y ser trabajador dependiente o independiente con cotizaciones previsionales y de salud al día. Para el empleador, el único requisito que se debe cumplir es el pago de las cotizaciones de seguridad social dentro del plazo legal.

Este subsidio está en función de la remuneración del trabajador y se divide en dos partes: 2/3 del monto subsidiado corresponden al trabajador, y 1/3 es para el empleador. El monto del subsidio se paga una vez al año con base en todas las rentas brutas recibidas el año anterior.

Se ha realizado evaluaciones de impacto con la finalidad de encontrar los efectos del subsidio al empleo joven en el mercado laboral. Según un estudio del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile (2011), existe un efecto positivo sobre la oferta de trabajo a través de una mayor tasa de empleo y participación laboral. Otro punto por destacar es que el subsidio presenta un impacto contracíclico, obteniendo resultados deseados durante periodos de desaceleración económica debido al beneficio adquirido en dicho contexto. No obstante, su poco uso por parte de empleadores podría deberse a que ciertos requisitos son muy restrictivos (por ejemplo, tener al día todas las cotizaciones de todos los trabajadores para recibir el subsidio). Finalmente, ARSChile (2017) realizó una evaluación de implementación de este programa y encontró que contribuye con una mejora de ingresos de los empleados jóvenes, pero no garantiza una mejora en las condiciones laborales.

## CUADRO RESUMEN DE PROPUESTAS

FACTOR: MERCADO LABORAL							
DETERMINANTE	Nº	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Informalidad	1	Establecer los “insumos” que se utilizan en la actualización de la RMV, la metodología de cálculo de la productividad y diferenciar la RMV.	Alta		Recientemente, el Presidente del Consejo de Ministros anunció que, a través de un Decreto de Urgencia, se institucionalizará un proceso periódico y regular de evaluación y determinación de la RMV, con base en criterios técnicos.	MTPE / MEF	Decreto Supremo / Ley (o Decreto de Urgencia)
	2	Implementar la RIA para los trabajadores que ganen salarios menores a 2 UIT.	Baja	✓	La propuesta fue incluida dentro de la MP 5,1 del <i>Plan Nacional de Competitividad y Productividad</i> (el Plan). El hito consiste en una modificación normativa para permitir el prorrateo de beneficios (RIA) en 2019.	MTPE / MEF	Ley
	3	Otorgar carácter de permanente al régimen laboral agrario, acuícola y forestal y expandirlo a sus cadenas productivas y a otros sectores (y sus cadenas) que presenten estacionalidad.	Alta	✓	<p><b>Sobre la vigencia:</b> A setiembre de 2019, se extendió la vigencia del régimen, aunque la ley no llegó a ser promulgada por el Poder Ejecutivo. Este debe aprobar tal extensión, incluyendo las condiciones que en su momento fueron consensuadas en el Congreso.</p> <p><b>Sobre la expansión a las cadenas productivas:</b> DS 007-2002/MINAGRI no incluye los CIU de aquellas actividades vinculadas a las cadenas productivas.</p>	Congreso o Poder Ejecutivo/ Minagri	Ley (o Decreto de Urgencia) y Decreto Supremo



FACTOR: MERCADO LABORAL							
DETERMINANTE	Nº	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Informalidad	4	Automatizar el proceso de obtención de licencias de funcionamiento y registro de empresas en Sunarp.	Baja	✓	<p><b>Sobre las licencias de funcionamiento:</b> existen diez licencias de funcionamiento, que incluyen negocios de riesgo bajo o medio, ya estandarizadas. Queda pendiente la aprobación automática.</p> <p><b>Sobre el registro en Sunarp:</b> se ha simplificado y digitalizado el registro para la micro, pequeña y mediana empresa constituida mediante el régimen SACS.</p>	PCM / Sunarp	Ley
	5	Realizar una supervisión conjunta de la formalidad.	Mediana	✓	La propuesta fue incluida dentro de la MP 5,8 del Plan. Incluye dos hitos: implementación de (i) un sistema de alerta en el Sistema Informático de Inspección del Trabajo (noviembre 2019), y (ii) un sistema de información cruzada para determinar perfiles de riesgo de empleadores (julio 2021)	MTPE	Decreto Supremo
	6	<b>[Mejora de propuesta]</b> <sup>1</sup> Modernizar el régimen de la pequeña empresa para las nuevas contrataciones, que incorpore el SIS al paquete de la formalidad y un <i>matching contribution</i> para las pensiones de los trabajadores jóvenes	Alta	✓	La propuesta fue incluida dentro de la MP 5,4 del Plan (Modernización del Régimen MYPE). Sin embargo, el proyecto de ley que reformule el sistema de aseguramiento en salud y pensiones está planteado para julio 2021. El CPC recomienda adelantar el hito.	MEF	Ley

FACTOR: MERCADO LABORAL							
DETERMINANTE	Nº	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Rotación laboral y normativas no adecuadas a la realidad	7	Promover el uso del Protocolo de San Salvador	Mediana	✓	La propuesta fue considerada en el acta se sesión de Consejo Directivo suscrita para aprobar el Plan. El CPC seguirá pendiente de la implementación de lo consignado en dicha acta	Tribunal Constitucional (TC)	Implementación
	8	Presentar informes de impactos de reposición en juzgados del TC bajo la figura de amicus curiae.	Mediana			Centros de pensamiento y entidades sin fines de lucro	Implementación
	9	Adecuar a la realidad la normativa de trabajo a tiempo parcial y teletrabajo.	Baja	✓	La propuesta fue incluida dentro de las MP 5,2 y 5,3 del Plan (jornada a tiempo parcial y teletrabajo). Los procesos de modificación normativa se llevarán a cabo en diciembre 2019	MTPE / MEF	Decreto Supremo y Ley



FACTOR: MERCADO LABORAL							
DETERMINANTE	Nº	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Subempleo	10	<p><b>[Mejora de propuesta]</b>                      Crear Consejos Sectoriales y un Marco Nacional de Cualificaciones, que considere los estándares de competencia ya creados por los pilotos de consejos sectoriales agroindustrial y minero.</p>	Alta	✓	<p>Las propuestas fueron incluidas dentro del Plan en los MP 2,1 y 2,2. La implementación de los CS inicia con la propuesta de estructura y mecanismo de trabajo de los mismos, en diciembre 2019. Para ello, Minedu creó un grupo de trabajo multisectorial que ya se encuentra trabajando en dicho hito.</p> <p>Asimismo, el grupo de trabajo multisectorial evaluará cuál es el diseño de MNC que se ajuste a la realidad peruana, debiendo tomar en cuenta el trabajo ya realizado por los pilotos de CS agroindustrial y minero. A diciembre 2019 se espera contar con la propuesta del diseño de MNC a implementar en el Perú.</p>	Minedu / MTPE	Decreto Supremo y Ley / Decreto Supremo

 Propuesta no considerada o no existe consenso en torno a la misma

 Propuesta considerada parcialmente

 Propuesta considerada

 Propuesta considerada a tiempo o implementada

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

2. Arango, L. y Flores, L. (2017). *Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia*. Borradores de Economía N.º 1023. Banco de la República.
3. ARSChile (2017). *Evaluación de Implementación de Programas Subsidio al Empleo Joven y Bono al Trabajo de la Mujer año 2016*. Elaborado para Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
4. Aterido, R., Hallward-Driemeier, M y Pagés, C. (2011). *Does Expanding Health Insurance beyond Formal-Sector Workers Encourage Informality? Measuring the Impact of Mexico's Seguro Popular*. IZA Discussion Paper 5996. Bonn: Institute for the Study of Labor.
5. Banco Mundial (2018). *Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs*. Washington D. C.
6. Carranza, L., Melguizo, Á. y Tuesta, D. (2013). Matching contributions in Colombia, Mexico, and Peru: Experiences and prospects. En Hinz et al. (eds.), *Matching contributions for pensions: a review of international experience* (capítulo 10). Washington, D.C.: World Bank Group.
7. Castellani, F., Lotti, G. y Obando, N. (2017). *Fixed or open-ended? Labor Contracts and Productivity in the Colombian Manufacturing Sector*. IDB Working Paper Series N.º IDB-WP-832.
8. Chacaltana, J. (2016). *Formalización en el Perú. Tendencias y políticas a inicios del siglo XXI*. Tesis para optar el grado de Doctor en Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Lima: PUCP.
9. Chacaltana, J. (2017). Sobre informalidad y productividad: breves reflexiones para el caso del Perú. En *¿Formalización en Perú? Tendencias recientes e implicancias de política* (pp. 18-33). Lima: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos.
10. Consejo Privado de Competitividad (2018). *Informe de Competitividad 2019*.
11. De la Maisonneuve, C. (2015). *Reforming the pension system to increase coverage and equity in Colombia*. Economics Department Working Papers N.º 1235. OECD.
12. Defensoría del Pueblo (2010). *El amicus curiae: ¿qué es y para qué sirve? Jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo*. Serie Documentos Defensoriales – Documento N.º 8. Lima: Defensoría del Pueblo.
13. Del Carpio, X. y Pabón, L. (2017). *Implications of Minimum Wage Increases on Labor Market Dynamics: Lessons for Emerging Economies*. Washington D. C.: Banco Mundial.
14. Díaz, J., Chacaltana, J., Rigolini, P. y Ruiz, C. (2018). *Pathways to formalization: going beyond the formality dichotomy -- the case of Peru*. Washington D. C.: World Bank Group.
15. Fernández, C. y Villar, L. (2017). *Taxonomía de la informalidad en América Latina*. Working paper N.º 75. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo.
16. Holzmann, R., Hinz, R. y Tuesta, D. (2013). Early Lessons from Country Experience with Matching Contribution Schemes. En Hinz et al. (eds.), *Matching contributions for pensions: a review of international experience* (capítulo 1). Washington D. C.: World Bank Group.
17. Jaramillo, M., Almonacid, J. y De la Flor, L. (2017). Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral del 2001. *Avances de Investigación*, 30. Grupo de Análisis para el Desarrollo.
18. Lavado, P., Martínez, J. y Yamada, G. (2017). Efectos persistentes del subempleo profesional, 2004-2014. Evolución del subempleo en egresados de universidades e institutos técnicos. En Lavado y Yamada (eds.), *Educación superior y empleo en el Perú: una brecha persistente*. Fondo Editorial, Universidad del Pacífico.
19. Loayza, N. (2008). Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. *Revista Estudios Económicos*, 15: 43-64. Banco Central de Reserva del Perú.



20. Ministerio de la Producción (2018). *Las Mipyme en cifras 2017*. 1.ª Edición, diciembre 2018.
21. OECD (2019). *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 3. From Analysis to Action, OECD Development Pathways*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c6c23d2c-en>.
22. Palacios, R. y Sane, R. (2013). Learning from the early experience of India's matching defined contribution scheme. En Hinz et al. (editores), *Matching contributions for pensions: a review of international experience* (capítulo 12). Washington D. C.: World Bank Group.
23. Ribe, H., Robalino, D. y Walker, I. (2012). *From Right to Reality: Incentives, Labor Markets, and the Challenge of Achieving Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean*. Latin American Development Forum Series. Washington D. C.: World Bank.
24. Universidad de Chile (2011). *Evaluación de impacto del programa de subsidio al empleo joven*. Centro de microdatos. Informe final corregido.
25. Von Gersdorff, H. y Benavides, P. (2013). Complementing Chile's pensions with subsidized youth employment and contributions. En Hinz et al. (eds.), *Matching contributions for pensions: a review of international experience* (capítulo 9). Washington D.C.: World Bank Group.
26. Villar, L., Flórez, C., Forero, D., Valencia-López, N., Puerta, N. y Botero, F. (2015). *Protección económica a la población mayor en Colombia*. Bogotá: Editorial Fundación Saldarriaga Concha.
2. Unidad Impositiva Tributaria. En 2019, una UIT equivale a S/ 4.200.
3. La propuesta forma parte de la medida de política (MP) 5,1 Actualización del Marco Normativo Laboral, del Objetivo Prioritario (OP) n.º 5 Mercado Laboral.
4. La sub-propuesta sobre la vigencia ha sido considerada en el acta de la sesión del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) que aprobó el Plan. En setiembre de 2019 se aprobó en el Pleno del Congreso la extensión de la vigencia del régimen agrario (entre otros cambios) por 10 años. Si bien la autógrafa no se mandó al Poder Ejecutivo, previo a la disolución del Congreso, se puede aprobar vía Decreto de Urgencia.
5. Esta propuesta forma parte de la MP 5,4 Modernización del Régimen Mype del Plan (OP n.º 5). La medida tiene dos componentes. El primero se relaciona con revisiones a la normativa del sistema de aseguramiento y del sistema de pensiones, así como a la posibilidad de suscribir convenios de formalización que permitan amnistías administrativas para empresas que inician el proceso de formalización. El segundo se encuentra enfocado a la creación de programas de acompañamiento.
6. La sub-propuesta ha sido considerada en el Decreto Legislativo 1409, que promociona la formalización y dinamización de micro, pequeña y mediana empresa mediante el régimen societario alternativo denominado sociedad por acciones cerrada simplificada. Asimismo, el DS 312-2019-MEF regula dicho Decreto Legislativo.

## - NOTAS

1. El subempleo visible o por horas considera a aquellos que trabajan menos de la duración de una jornada normal de trabajo, están en esta situación con carácter involuntario y buscan un trabajo adicional o están disponibles para trabajar más horas. Por su parte, el subempleo invisible o por ingresos considera a los trabajadores que laboran 35 o más horas semanales y perciben ingresos menores al Ingreso Mínimo Referencial (IMR).
7. Contabilizamos 19 días como un estimado de tiempo para abrir un negocio para aquellos que tienen riesgo bajo o medio. El Doing Business 2020 indica que a un negocio de riesgo alto le toma 14 días calendario recibir la Inspección Técnica de Seguridades en Edificaciones - ITSE - (cinco días hábiles) y obtener la licencia de funcionamiento (cinco días hábiles). Los otros cuatro días corresponderían a los fines de semana. Por ello, para el caso de negocios de riesgo bajo o medio omitimos los siete días calendario que toma recibir la ITSE. Con esto, la emisión de la licencia de funcionamiento

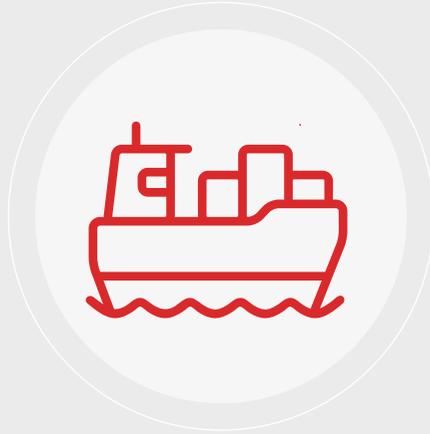
para estos negocios tomaría aproximadamente siete días calendario (ver Tabla 2).

8. Según el artículo 6 del Decreto Legislativo 1409, este documento electrónico debe contar, por lo menos, con la siguiente información: (i) nombre, documento nacional de identidad (DNI) y domicilio de los accionistas fundadores; (ii). la denominación social que debe incluir la indicación “Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada”; (iii) el domicilio principal de la sociedad y el de las distintas sucursales que se establezcan en el mismo acto de constitución; (iv) el plazo de duración de la sociedad (si no, se entiende que la sociedad se constituye por término indefinido); (v) el objeto social; (vi) el monto del capital suscrito y pagado totalmente; así como el número y valor nominal de las acciones representativas del capital; (vii) los aportes de cada accionista, que pueden ser únicamente dinerarios o bienes muebles no registrables, o de ambos y su equivalente porcentual en el capital social; (viii) la designación de los primeros administradores, sus nombres, sus DNI y sus facultades; y (ix) una declaración jurada sobre la existencia y veracidad de la información proporcionada, así como de la procedencia legal de los fondos aportados al capital social por los accionistas fundadores.
9. La propuesta forma parte de la MP 5,8 Modernización del Sistema de Inspección del Trabajo, del OP n.º 5.
10. La propuesta ha sido considerada en el acta de la sesión del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización que aprobó el Plan.
11. Según Jaramillo, Almonacid y De la Flor (2017), la política del TC cambió, orientándose a la reposición, a partir del 2001 con la sentencia STC 1124-2001-AA, en el caso de la acción de amparo presentada por el sindicato de trabajadores de Telefónica del Perú S. A. A.
12. En el caso colombiano, Castellani, Lotti y Obando (2017) muestran que el abuso de contratos a plazo fijo tiene efectos negativos sobre la productividad. Al analizar el sector manufacturero en Colombia, se encuentra que la contribución de los trabajadores temporales al valor agregado de una planta promedio de manufactura es de solo el 88,7 % en comparación con los trabajadores permanentes con el mismo nivel de calificación y experiencia. Esta tendencia se mantiene en la mayoría de los subsectores manufactureros, en compañías exportadoras y no exportadoras, en plantas medianas y grandes, entre otros. La situación es incluso peor para las mujeres y jóvenes, quienes tienen más contratos por plazo fijo. El rendimiento más bajo se explica por la menor motivación de los trabajadores y la poca capacitación para ellos.
13. Estas propuestas forman parte de la MP 5,2 Jornada a tiempo parcial y 5,3 Teletrabajo, del OP n.º 5.
14. La propuesta forma parte del OP n.º 2 (capital humano), a través de la MP 2,1 Consejos Sectoriales de Competencias
15. El ajuste predictivo del salario mínimo es importante tanto para empresarios como para trabajadores. Del Carpio y Pabón (2017) encuentran dos canales de ajuste ante una subida del salario mínimo para países en vías de desarrollo: aumento de la informalidad y cambios en la organización de los recursos humanos. En el *Informe de Competitividad 2019* se incorpora un análisis más detallado de estos dos canales.
16. La Ley 27360 permite aplicar los beneficios laborales a empresas que, además de las actividades agrarias, realizan otras actividades que no superen en conjunto el 20,0 % de sus ingresos netos anuales proyectados.
17. Las agro exportaciones incluyen tres categorías: las frutas y hortalizas frescas que representan el 75,8 % del total (los principales productos en el 2018 fueron uvas, paltas, arándanos, espárragos y mangos, cuyo valor asciende al 73,6 % de esta categoría), frutas hortalizas procesadas, cuyo valor en el 2018 representó 11,8 % del total, y otros productos de origen vegetal que representaron 12,4 % del total.
18. El cálculo de informalidad laboral de las empresas de las cadenas productivas considera los CIU (r3) 0140 (actividades de servicios agrícolas y ganaderos, excepto las actividades veterinarias) y 6302 (almacenamiento y depósito). Estos servicios no están incluidos en la definición de actividad agroindustrial de la Ley 27360, según explica el Informe n.º 027-2016-SUNAT/5D0000.



Los cálculos se realizaron con un pool de datos móvil de tres años para reducir las bandas de confianza.

19. Se debe de modificar el DS 007-2002/Minagri.
20. Produce (2018) estima el número de microempresas informales considerando que este segmento empresarial comprende a empleadores o conductores de negocio y a independientes con trabajadores no remunerados a su cargo. Para ello, utiliza como fuente a la Enaho. Luego de ello, contabiliza el número de microempresas formales con data de la Sunat. Ambos datos se construyen con el criterio de número de trabajadores para definir el tamaño de las empresas (en el caso de la microempresa, va de 1 a 10 trabajadores). Finalmente, el número de empresas informales se calcula por diferencia, restando el total de empresas estimado con Enaho de la suma de las formales registradas en Sunat.
21. Por ejemplo, requerir un capital social mínimo para la conformación de una micro o pequeña empresa.
22. Medido según el valor agregado bruto por trabajador, de acuerdo con cada tamaño de empresa.
23. Aplicables a las nuevas contrataciones.
24. En el caso de los trabajadores formales de la pequeña empresa, de los 814,1 mil, 732,3 mil (90,0 %) cuentan con EsSalud y 74,1 mil (9,1 %) tienen seguro privado o EPS (además de EsSalud).
25. Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS). Un análisis más detallado del mismo y los otros regímenes tributarios se encuentra disponible en el *Informe de Competitividad 2019*.
26. Esto explicaría la diferencia observada entre el porcentaje de personas afiliadas a un sistema de pensiones (64,5 %) y la tasa de empleos formales de la pequeña empresa (51,0%).
27. En el OP n.º 5 (MP 5,4).
28. El costo por afiliado al año se calcula con el ratio de: donaciones y transferencias, más gastos en bienes y servicios, sobre el total de afiliados al SIS (PIM devengado 2018).
29. Este cálculo no considera la presión que se generará sobre la infraestructura. Sin embargo, no se espera que la presión sobre esta sea significativa en el corto plazo. Según la Enaho 2018, el 35,4 % de afiliados al SIS que tienen características cercanas (en términos de edad y salario) al trabajador informal de la pequeña empresa sin acceso al SIS, utiliza este seguro. Este resultado es 16,1 pp menor al porcentaje del resto de afiliados que usa el SIS (51,5 %).
30. No se toma en cuenta los traslapes que hay de este componente con el de pensiones en cuanto al impacto sobre el indicador nacional de informalidad laboral. Por ello, se ha considerado un rango de reducción de la informalidad de 1,6 y 4,3 pp.
31. La estructura del mercado laboral de la microempresa no varía para este ejercicio. Esto implica que el porcentaje de dependientes privados informales en este sector se mantiene en 90,6 % de su PEA ocupada dependiente. Asimismo, la proporción de jóvenes que emplean en la microempresa representa el 51,0 % de la PEA ocupada joven. Para el caso de la pequeña empresa, se mantiene la proporción de jóvenes que emplean en este sector (27,0 % de la PEA ocupada joven).
32. El subsidio mensual se aplica tanto al trabajador como al empleador y equivale al 50,0 % de la cotización previsional.
33. Aparte de los requisitos de edad, las personas mantendrán el beneficio si: (i) la remuneración de los trabajadores es menor o igual a 1,5 ingresos mínimos mensuales (excepción: recibirá pago de subsidio cuando la remuneración aumenta hasta dos ingresos mínimos solo si esta situación se da a partir del 13º subsidio por percibir) y (ii) las cotizaciones de seguridad social correspondientes al respectivo trabajador deben estar pagadas o declaradas.
34. Asume un tipo de cambio promedio equivalente a 681,6 CLP / USD.



# Logística

Perfil del Perú en materia de logística	291
.....	
Estado de las propuestas del <i>Informe de Competitividad 2019</i>	303
.....	
Propuestas nuevas o actualización de propuestas previas	314
.....	
Cuadro resumen de propuestas	321
.....	
Referencias bibliográficas	324
.....	
Notas	325
.....	



## PERFIL DEL PERÚ EN MATERIA DE LOGÍSTICA

### RANKING DEL INDICADOR CENTRAL

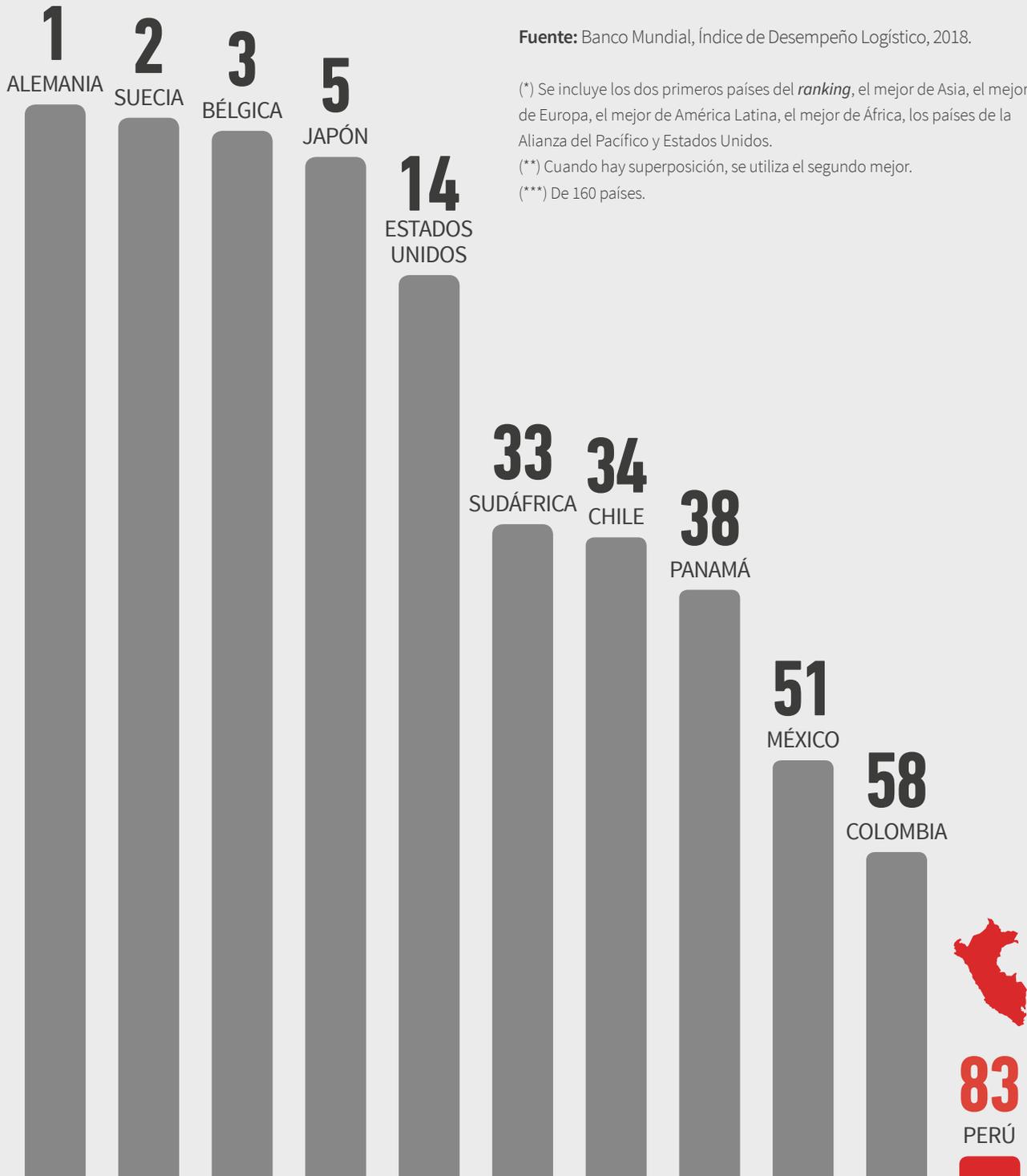
Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial  
(Logistics Performance Index)

Fuente: Banco Mundial, Índice de Desempeño Logístico, 2018.

(\*) Se incluye los dos primeros países del ranking, el mejor de Asia, el mejor de Europa, el mejor de América Latina, el mejor de África, los países de la Alianza del Pacífico y Estados Unidos.

(\*\*) Cuando hay superposición, se utiliza el segundo mejor.

(\*\*\*) De 160 países.



## DIAGNÓSTICO DEL PERÚ EN MATERIA DE LOGÍSTICA

### CUADRO RESUMEN

DETERMINANTE	INDICADOR	VALOR PERÚ	RANKING DE AMÉRICA LATINA	RANKING MUNDIAL	MEJOR PAÍS AMÉRICA LATINA	FUENTE
Infraestructura	Calidad de infraestructura de carreteras	3,2*	15/22	110/141	Chile	WEF, 2019
	Calidad de infraestructura portuaria	3,8*	13/21	85/139	Panamá	WEF, 2019
	Calidad de infraestructura aeroportuaria	4,3*	13/21	92/141	Panamá	WEF, 2019
	Calidad de infraestructura ferroviaria	2,9*	4/10	74/103	Panamá	WEF, 2019
Seguridad	Costo del crimen y la violencia para las empresas	3,1*	10/20	122/137	Nicaragua	WEF, 2017**
	Crimen organizado	3,0*	15/22	134/141	Nicaragua	WEF, 2019
	Confiabilidad de los servicios policiales	2,8*	15/22	131/141	Chile	WEF, 2019
Trámites	Cumplimiento documentario de exportación	24 horas	12/31	82/188	Panamá	Doing Business, 2020
	Cumplimiento documentario de importación	48 horas	22/31	111/188	Panamá	Doing Business, 2020

(\*) La peor calificación posible es 1, y la mejor es 7.

(\*\*) Este indicador no aparece en el reporte del 2019.



## ➤ SITUACIÓN ACTUAL DEL PERÚ EN MATERIA DE LOGÍSTICA

A continuación, se presenta la situación de la logística, tomando en cuenta los tres determinantes identificados en el *Informe de Competitividad 2019*: infraestructura, trámites y seguridad.

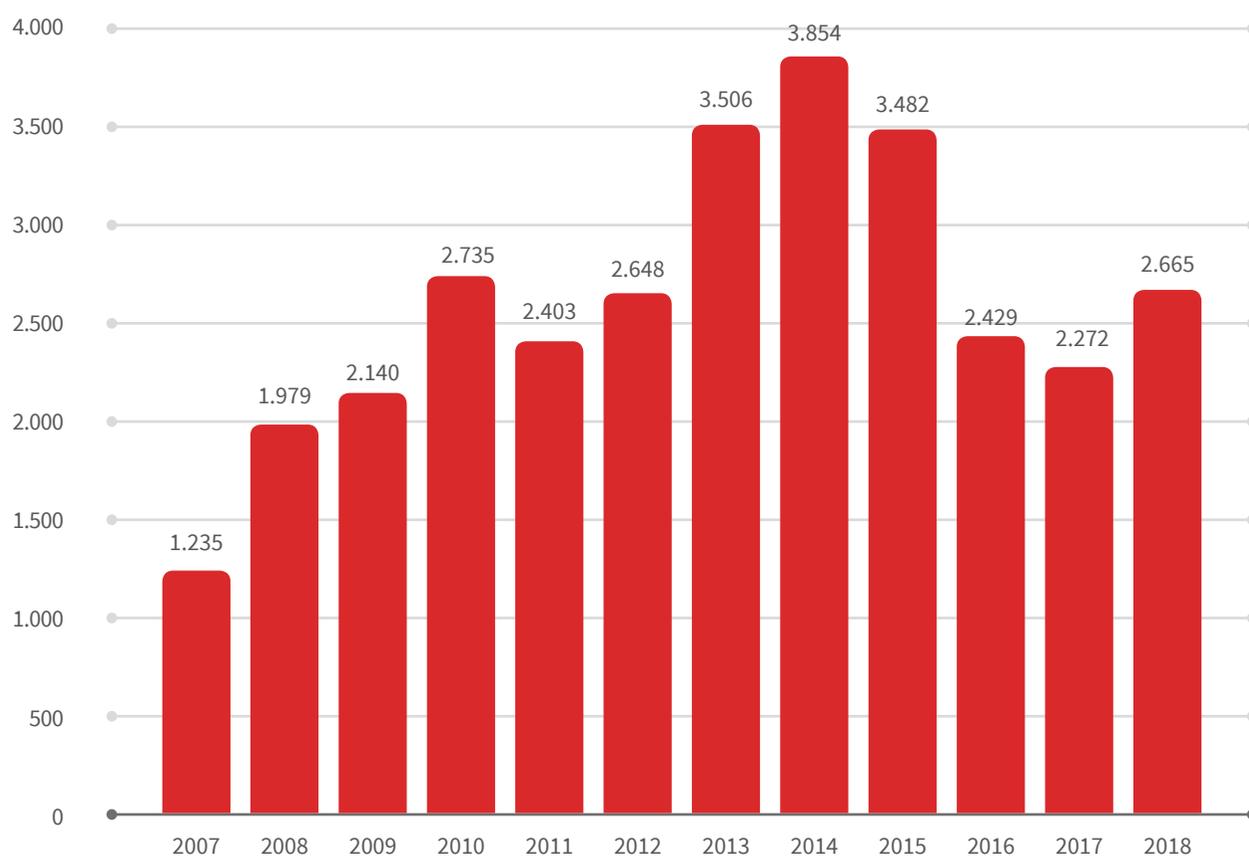
En cuanto a la inversión en infraestructura relacionada con logística (puertos, aeropuertos, carreteras, ferrocarriles), esta ascendió a USD 31.349 millones en el período 2007 - 2018. Respecto a los trámites, la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) viene fortaleciéndose hacia la implementación de la VUCE 2.0, que tiene, entre otros componentes, el rediseño de los procesos de las entidades de control que forman parte de ella. Con respecto a los trámites relacionados a la agroexportación, en los últimos años el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa) redujo los tiempos para tramitar los certificados fito-

sanitarios de exportación, pasando de 12,52 días en el 2015, a 1,89 días en el 2018. En el caso de la seguridad, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) trabaja, junto con otras entidades, en la implementación del Corredor Logístico Seguro del puerto del Callao para contar con efectivos policiales en las zonas cercanas al puerto.

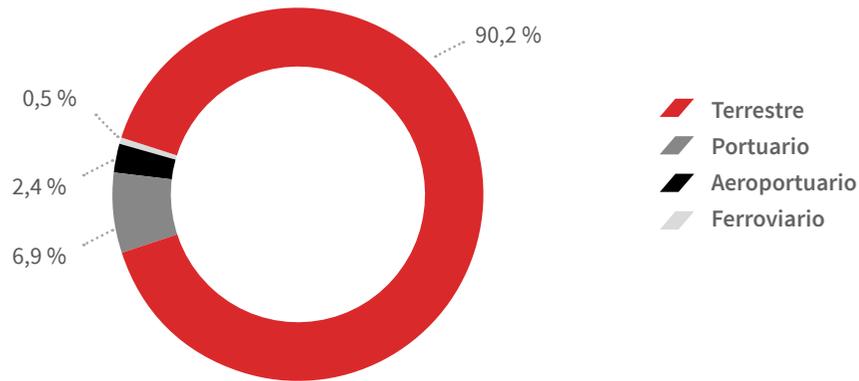
### INFRAESTRUCTURA

Durante el año 2018, la inversión en infraestructura relacionada con logística fue de USD 2.665 millones, 115,7 % más respecto a la correspondiente al 2007, y equivalente al 1,2 % del PBI. La inversión en infraestructura en transporte terrestre es el 90,2 % del total; para puertos, 6,9 %; aeropuertos, 2,4 %; y ferrocarriles 0,5 %.

**G1** Gráfico 1. Inversión en infraestructura vinculada a logística, 2007 - 2018 (USD millones).



**G2 Gráfico 2.** Inversión en infraestructura vinculada a logística por sector, 2007 - 2018 (% del total).



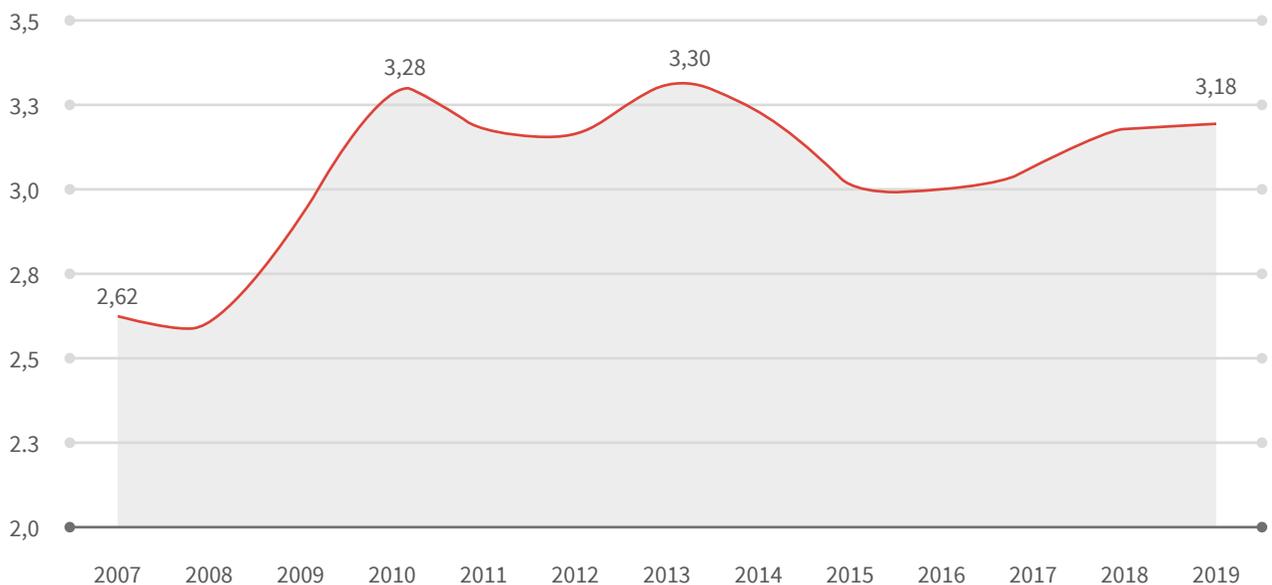
Fuente: MEF, Apoyo Consultoría, 2019. Elaboración: CPC.

**CARRETERAS**

A octubre de 2019, se tienen 16 concesiones en carreteras que representan el 26,0 % del total de kilómetros de la Red Vial Nacional (RVN) y concentran el 82,6 % del flujo de tráfico total a nivel nacional (vehículos pesados y ligeros) al 2018. Cabe indicar que 10 de las 16 carreteras presentan un avance de 100,0 % a julio de 2019; sin embargo, el avance físico del resto de carreteras es bastante reducido. Tomando en cuenta las cinco carreteras concesionadas cuyo avance físico es

menor a 75,0 %, el único avance entre julio de 2018 y de 2019 lo tuvo la Longitudinal de la Sierra - Tramo n.º 2, que pasó de 51,1 % a 58,8 %<sup>1</sup> (Ositran 2018 y Ositran 2019j). Respecto al estado de la RVN (que incluye concesionadas y no concesionadas), según Provías Nacional, el 71,9 % de la RVN se encuentra en buen estado en el 2018. Según el Índice global de competitividad del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) en calidad de carreteras, el Perú mantiene prácticamente el mismo puntaje, pasando de 3,17 en el 2018 a 3,18 en el 2019.

**G3 Gráfico 3.** Ranking global de competitividad: calidad de carreteras (puntaje).





## PUERTOS

Existen 87 instalaciones portuarias a nivel nacional, 29 son de uso público y las 58 restantes son de uso privado. Las primeras concentraron el 47,0 % del movimiento de

carga en el 2018. A octubre de 2019, hay ocho puertos concesionados que durante el 2018 concentraron el 98,0 % de la carga que se mueve por las instalaciones de uso público, esto representa el 46,0 % del total de movimiento de carga en el 2018.

**T1** **Tabla 1.** Instalaciones portuarias de uso público y privado.

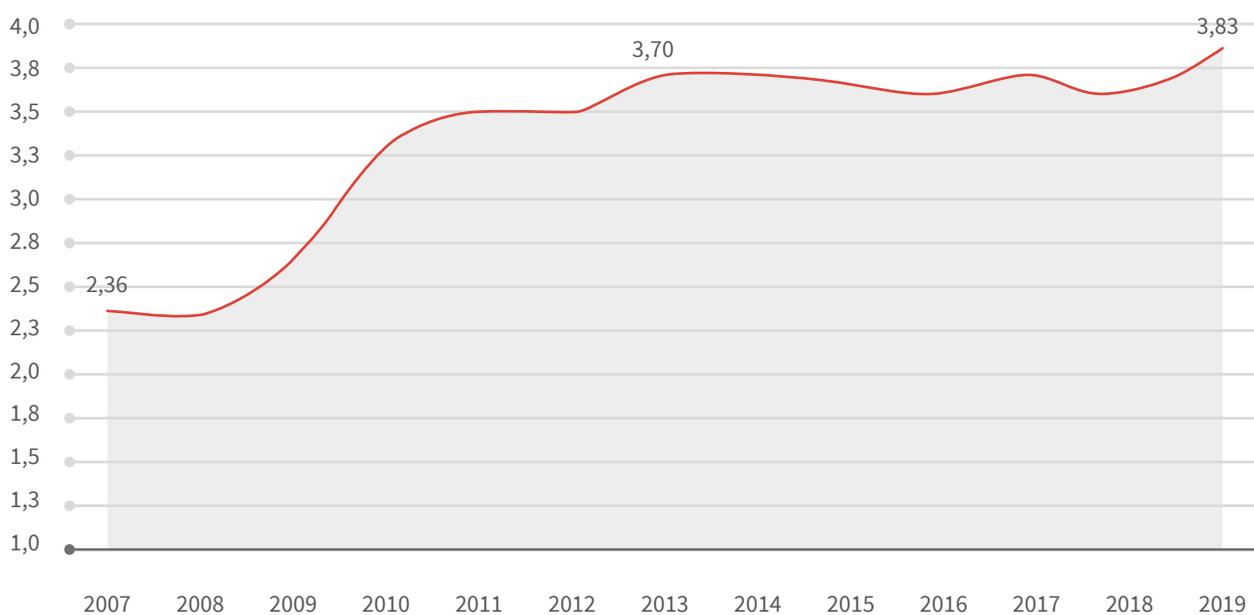
	INSTALACIONES PORTUARIAS (USO PÚBLICO Y PRIVADO)	INSTALACIONES PORTUARIAS (USO PÚBLICO)		INSTALACIONES PORTUARIAS (USO PRIVADO)
		TOTAL	CONCESIONADO	
Número	87	29	8	58
Carga (TM)	110.158.808	51.736.029	50.699.144	58.422.779

Fuente: APN, 2019. Elaboración: CPC.

Los puertos concesionados con mayor movimiento de carga son el Muelle Norte y Muelle Sur del Callao. En el año 2018, el movimiento de carga en el Muelle Norte se redujo en 0,7 % respecto al 2017, mientras que el movimiento del Muelle Sur se incrementó en 7,1 %. Este último ha tenido un desempeño positivo, tomando en cuenta sus niveles de servicio. Sobre ello, los indicadores de tiempo promedio trimestral de inicio de descarga y

tiempo promedio trimestral de zarpe de nave deben ser como máximo 20 minutos. Según Ositran (2019e), entre junio de 2017 y febrero de 2018 ambos indicadores en el Muelle Sur oscilaron entre 10 y 14 minutos, cumpliendo con lo establecido en el contrato de concesión. Estos indicadores están en línea con los resultados en el índice de calidad de infraestructura portuaria del WEF. Dicho índice pasó de 3,62 en el 2018 a 3,83 en el 2019.

**G4** **Gráfico 4.** Ranking global de competitividad: calidad de puertos (puntaje).



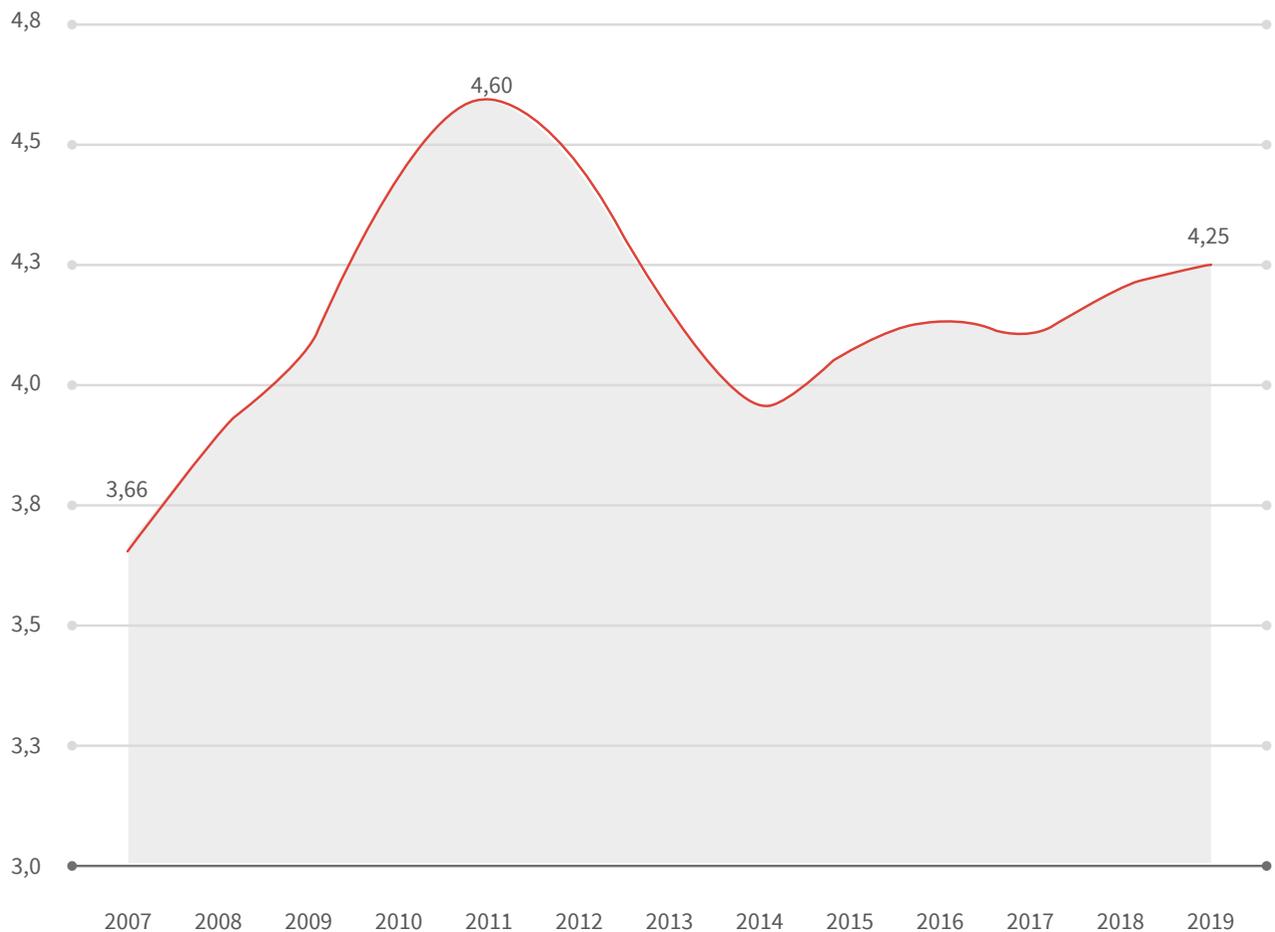
Fuente: WEF, 2019. Elaboración: CPC.

## AEROPUERTOS

A octubre de 2019, 18 aeropuertos están concesionados y concentraron el 87,8 % de pasajeros y el 99,3 % de carga a nivel nacional en el 2018. Entre los aeropuertos concesionados, el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCh) concentra el 63,8 % de pasajeros y el 92,7 % de carga. Según el índice de calidad de infraestructura aeroportuaria del *ranking* de compe-

titividad del WEF, el Perú pasó de un puntaje de 4,20 en el 2018 a 4,25 en el 2019. Esta mejora se podría relacionar con la reducción de los indicadores de las operaciones en tiempo de espera para los servicios de migraciones y aduanas entre 2017 y 2018 del AIJCh. Cabe indicar que en el 2018 se cumplieron los niveles de servicio para los tiempos de espera en los servicios de control de seguridad, migraciones, reclamos de equipaje y aduanas (Ositran, 2019i).

**G5** Gráfico 5. *Ranking* global de competitividad: calidad de aeropuertos (puntaje).



Fuente: WEF, 2019. Elaboración: CPC.

## PLAN NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA PARA LA COMPETITIVIDAD

En julio de 2019, mediante Decreto Supremo 238-2019-EF, se publicó el *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC)*, como un primer esfuerzo del Gobierno por definir objetivos para el cierre de brechas de infraestructura.

Se priorizaron 52 proyectos de inversión en el PNIC, de los cuales 24 (que representan el 52,3 % de la inversión del total de los proyectos priorizados) tienen una relación directa con la mejora de la logística en el país (ver Tabla 2).



**T2** **Tabla 2.** Lista de proyectos de infraestructura logística priorizados para el PNIC\*.

NOMBRE DEL PROYECTO	MONTO (S/ MILLONES)	MODALIDAD
Longitudinal de la Sierra Tramo N.º 4: Huancayo - Ayacucho - Andahuaylas - Pte. Sahuinto y Dv. Pisco - Ayacucho	9.862	APP
Construcción del Anillo Vial Periférico de la ciudad de Lima y Callao	6.772	APP
Programa de infraestructura vial para la competitividad regional - Proregión	6.120	Obra pública
Ampliación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez	4.950	APP
Ampliación del Terminal Multipropósito Muelle Norte - Callao	3.000	APP
Mejoramiento y ampliación del servicio aeroportuario en la región Cusco mediante el nuevo Aeropuerto Internacional de Chinchero	2.432	Obra pública
Construcción y mejoramiento de la Carretera Central, Tramo: Autopista puente los Ángeles - Ricardo Palma	2.321	Obra pública
Mejoramiento y ampliación del servicio aeroportuario (Piura y Trujillo)	2.292	APP
Ampliación del Terminal de Contenedores Muelle Sur - Callao	2.102	APP
Rehabilitación y mejoramiento de la carretera Ruta N PE - 8, Emp. PE - 1N (Ciudad de Dios) y Emp. PE - 3N Cajamarca	1.599	Obra pública
Mejoramiento de la Carretera puente Ricardo Palma - La Oroya: Variante Emp. PE - 022 km. 101+379 (RíoBlanco) - Emp. Ruta PE - 3S km. 21+918 (Huari)	1.481	Obra pública
Autopista del Sol: Trujillo - Sullana	1.333	APP
Tercer grupo de aeropuertos regionales	1.299	APP
Mejoramiento de la Carretera Oyón - Ambo	1.248	Obra pública
Terminal Portuario Multipropósito de Salaverry	905	APP
Rehabilitación integral del Ferrocarril Huancayo - Huancavelica	897	APP
Terminal portuario General San Martín - Pisco	835	APP
Longitudinal de la Sierra Tramo N.º 2: Ciudad de Dios - Cajamarca - Chiple, Cajamarca Trujillo y Dv. Chilete-Emp. PE - 3N	708	APP
Carretera Canta - Huayllay - Unish / Ramal Dv. Yantac - Paccha	562	APP
Red Vial N.º 4: Pativilca - Santa - Trujillo y Puerto Salaverry	475	APP
Hidrovía Amazónica: Mejoramiento y mantenimiento de las condiciones de navegabilidad en los ríos Ucayali, Huallaga, Marañón y Amazonas	338	APP
Construcción del puente Santa Rosa, accesos, rotonda y paso a desnivel, Región Callao	139	Obra pública
Mejoramiento de la Carretera Casma, Huaraz, Huari, Huacaybamba, Jircan, Tingo María, Monzón - Emp. PE - 18A (Tingo María)	129	Obra pública
Creación del Antepuerto del Callao y Mejoramiento de vías de acceso al puerto y antepuerto del Callao	43	Obra pública

Fuente: MEF, 2019b. **Elaboración:** CPC.

(\*) El PNIC priorizó 52 proyectos en total, de los cuales 24 tienen una relación directa con logística.

En el *Informe de Competitividad 2019*, se identificaron 20 proyectos prioritarios para el PNIC, de los cuales 15 se vinculan con la logística; 12 de estos últimos coinciden con los priorizados en el PNIC. Respecto al total de proyectos, 15 de los 20 proyectos identificados en el *Informe de Competitividad 2019* fueron priorizados en el PNIC.

## TRÁMITES

El informe *Doing Business 2020* del Banco Mundial incluye indicadores agrupados en distintos temas<sup>2</sup> como apertura de un negocio y comercio transfronterizo. Den-

tro del segundo se presentan indicadores que miden tiempo y costos relacionados con el cumplimiento en la presentación de documentos para exportar o importar. Los resultados para el Perú lo ubican en los últimos lugares en América Latina. Con relación al indicador de cumplimiento documentario para exportar, el tiempo promedio es 24 horas para el Perú, mientras que este tiempo asciende a 6 horas en Panamá (el menor tiempo en América Latina). Por otro lado, el tiempo promedio de cumplimiento documentario para importar es 48 horas, el mismo presenta una mayor diferencia con el mejor de la región: Panamá con 6 horas.

**T3** Tabla 3. Doing Business 2020: cumplimiento documentario de exportación e importación.

	MEDIDA (HORAS)	RANKING PERÚ (MUNDO)	MEJOR DEL MUNDO	RANKING PERÚ (AMÉRICA LATINA)	MEJOR AMÉRICA LATINA
Cumplimiento documentario de exportación	24	82/188	Alemania (1 hora)	12/31	Panamá (6 horas)
Cumplimiento documentario de importación	48	111/188	Alemania (1 hora)	22/31	Panamá (6 horas)

Fuente: *Doing Business 2020*. Elaboración: CPC.

## VENTANILLA ÚNICA DE COMERCIO EXTERIOR

Entre las tendencias observadas en el comercio exterior, se encuentra la reducción de las medidas arancelarias y el aumento de las medidas paraarancelarias, entre las que figuran las medidas sanitarias y fitosanitarias (BCRP, 2019a; Fernández de Córdoba). En el caso peruano, entre los años 2000 y 2018 las agroexportaciones lideraron el crecimiento respecto a otros sectores con una tasa de crecimiento promedio anual de 17,3 %<sup>3</sup>.

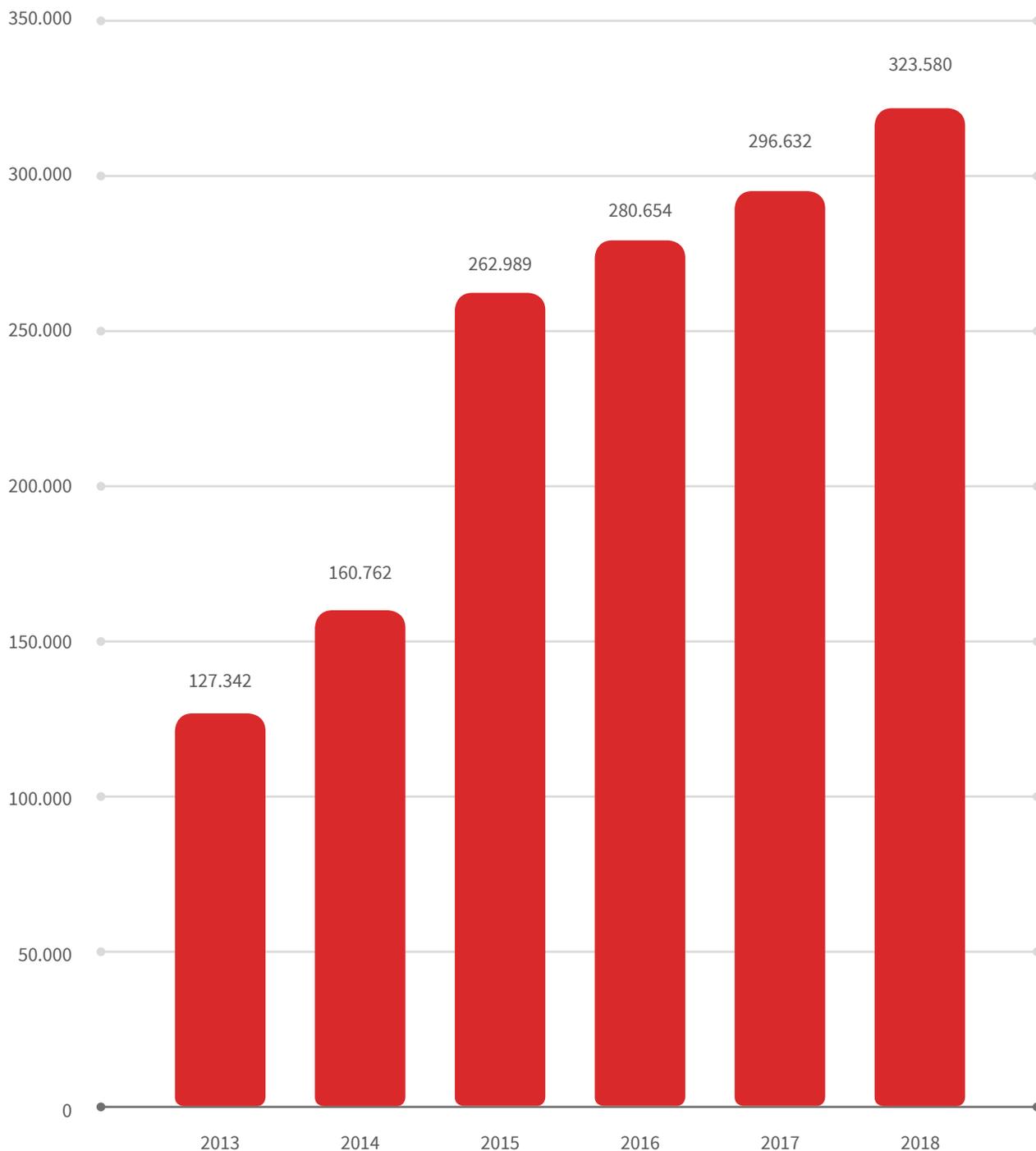
Dados los riesgos fitosanitarios de los productos de agroexportación, es necesario cumplir con normas internacionales para la protección fitosanitaria en el comercio de estos productos. Dicha normativa se basa en los marcos de la Comisión del Codex Alimentarius del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias y de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>4</sup> (FAO y OMC, 2018; Senasa, 2019). De este modo, los exportadores deben cumplir con medidas sanitarias para acceder a los mercados internacionales. Por ello, los productos de agroexportación, así como la empacadora y el lugar de producción, son inspeccionados por el Senasa, que es la Organización Nacional

de Protección Fitosanitaria (ONPF) del Perú. Por ejemplo, según lo establecido por Senasa, en cada campaña de exportación el usuario debe solicitar la certificación de lugar de producción y la certificación de empacadora<sup>5</sup>, que se tramitan mediante la VUCE.

La VUCE es un sistema integrado para facilitar el comercio exterior, administrado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur). Esta permite, mediante medios electrónicos, gestionar los trámites requeridos por las diversas entidades competentes para el ingreso, tránsito o salida del territorio nacional de las mercancías. Cuenta con tres componentes: mercancías restringidas (las que requieren de permiso, certificación, licencia o autorización para su ingreso, tránsito o salida del país), portuario y origen. A agosto de 2019, la VUCE incorporó 20 entidades públicas, 21 entidades certificadoras y tenía 280 procedimientos implementados. El componente de mercancías restringidas presenta la mayor cantidad de procedimientos implementados (264 a agosto de 2019<sup>6</sup>) y de Solicitudes Únicas de Comercio Exterior (SUCE) tramitadas (en el 2018 se recibieron 337,661 SUCE y se emitieron 323,580 permisos, licencias, autorizaciones o certificados).



**G6** Gráfico 6. Evolución de permisos, licencias, autorizaciones o certificados vinculados a la exportación o importación de mercancías restringidas, 2013 - 2018.

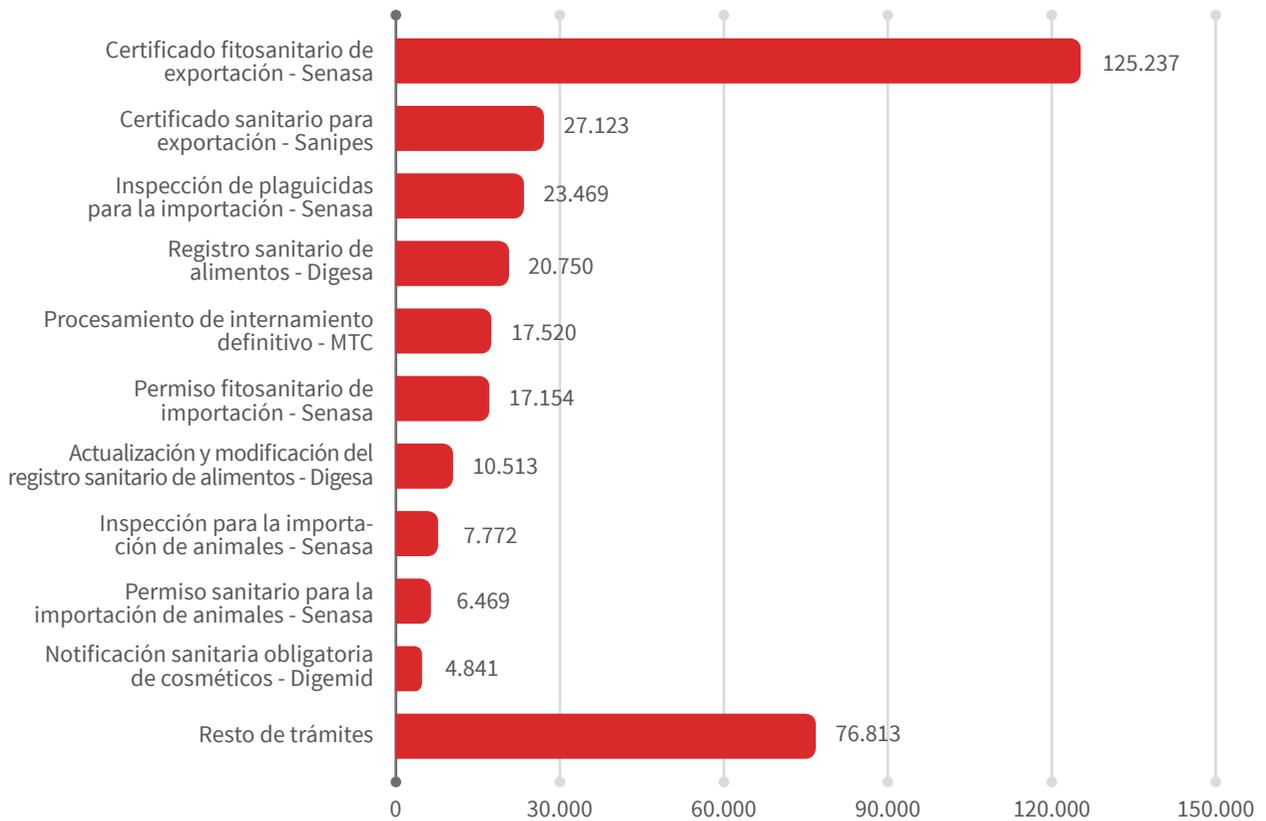


Fuente: Mincetur, 2019. Elaboración: CPC.

Respecto a las entidades que forman parte de la VUCE, el Senasa sigue siendo la entidad que mayor cantidad de trámites registra, seguido del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes), la Dirección General de Salud

Ambiental (Digesa), la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid) y el MTC. En el siguiente gráfico se muestran los principales procedimientos tramitados por la VUCE en 2018.

**G7** Gráfico 7. Trámites VUCE - Componente de mercancías restringidas, 2018 (número de solicitudes).

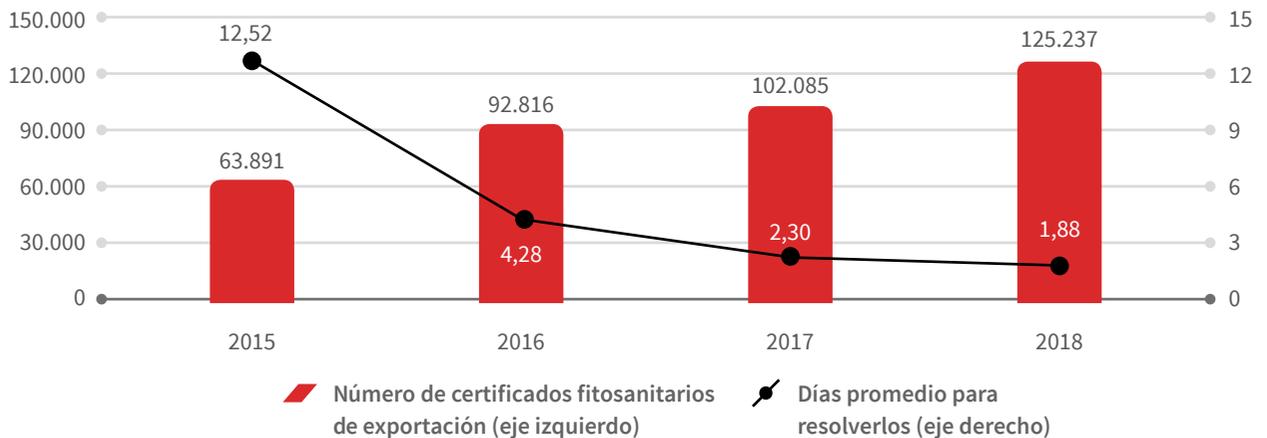


Fuente: Mincetur, 2019. Elaboración: CPC.

El principal procedimiento tramitado en Senasa es el certificado fitosanitario de exportación, que representa el 64,9 % del total de los trámites a cargo de esta entidad. En los últimos años la cantidad de días neces-

arios para atender dichos certificados se ha reducido significativamente. Esto, unido a un mayor número de certificados tramitados, reflejan mejoras en los servicios que brinda Senasa.

**G8** Gráfico 8. Número de certificados fitosanitarios de exportación y días promedio para resolverlos, 2015 - 2018.



Fuente: Mincetur, 2019. Elaboración: CPC.



En 2018, se inició la ejecución del proyecto VUCE 2.0, cuyo objetivo central es contribuir a mejorar la competitividad del sector comercio exterior. Esto mediante: (i) el rediseño de procesos de las entidades que forman parte de esta plataforma; (ii) el desarrollo de un sistema de gestión de riesgos; (iii) la implementación del Port Com-

munity System; (iv) el desarrollo del Observatorio Logístico; y (v) la automatización de la gestión de citas en los terminales del Callao; entre otros. Asimismo, en octubre de 2019 se realizó el lanzamiento de la iniciativa “Mejora de la gestión sanitaria para la facilitación del comercio exterior” a cargo del Mincetur (ver Recuadro 1).

## RECUADRO 1. INICIATIVA “MEJORA DE LA GESTIÓN SANITARIA PARA LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR”.

En octubre de 2019, se presentó la iniciativa “Mejora de la gestión sanitaria para la facilitación del comercio exterior”, implementada por el Mincetur. Los socios son: Digesa, Senasa, Sanipes, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), la Autoridad Portuaria Nacional (APN), la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), la Cámara de Comercio de Lima (CCL) y la Asociación de Exportadores (Adex). Se cuenta con el apoyo del Banco Mundial y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

El periodo de implementación es de 31 meses y cuenta con el financiamiento de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO) por USD 887 mil (cooperación no reembolsable) y una contrapartida nacional de USD 451 mil.

Tiene como objetivos implementar el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC y modernizar las normas relacionadas con la gestión sanitaria. Cuenta con cinco componentes:

**GR1** Gráfico R1. Componentes de la iniciativa “Mejora de la gestión sanitaria para la facilitación del comercio exterior”.



**Fuente:** Mincetur, 2019. **Elaboración:** CPC.

El componente de gestión de riesgo tiene como objetivo que las autoridades sanitarias implementen un enfoque común basado en riesgos al controlar las mercancías. Con ello, se busca aplicar los criterios de riesgo sanitario para la priorización de los controles. Como parte del componente de cooperación entre los organismos que intervienen en frontera, se

planea contar con el esquema de Inspector Único Sanitario implementado en puestos de control fronterizo.

Los componentes de esta iniciativa están relacionados con las medidas de política del Plan, como 7.2 Gestión en frontera coordinada, 7.3 Entidades sanitarias fortalecidas y 7.6 VUCE 2.0.

**Fuente:** Mincetur, 2019.

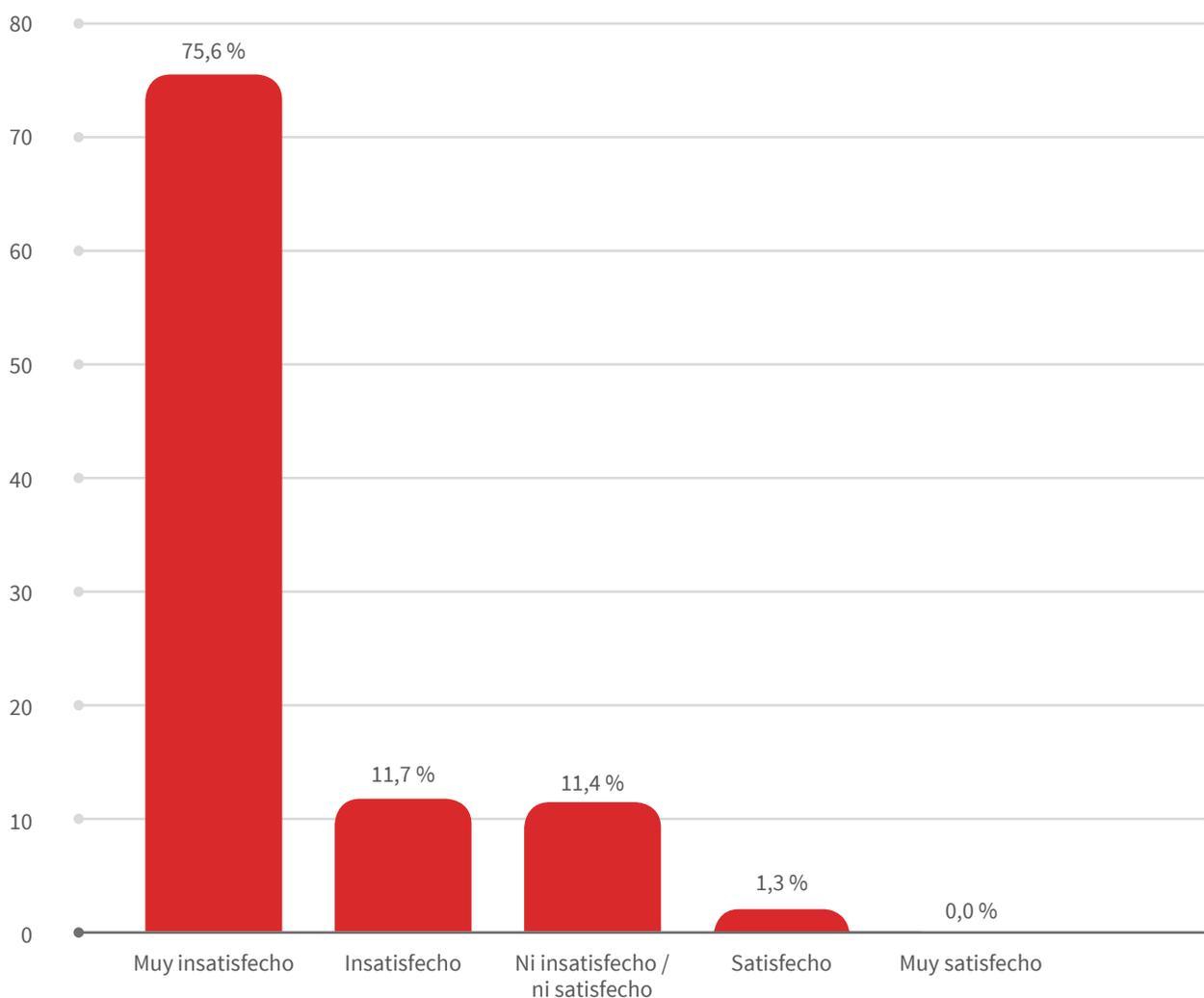
## SEGURIDAD

En los últimos años, el Perú se encuentra en los últimos lugares del *ranking* global de competitividad respecto al costo del crimen y violencia sobre las actividades empresariales: en el 2017 es puesto 122 de 137 países, y puesto 10 de 20 países en América Latina (WEF, 2017). La inseguridad es uno de los principales problemas para hacer negocios en el Perú, lo que se refleja en gastos en seguridad privada que deben realizar las empresas, como pagos a terceros durante el transporte de carga.

En línea con esta actividad, entre mayo y junio de 2019, se realizó una encuesta de satisfacción a 300

transportistas respecto al plan piloto de acceso al Callao (ver Recuadro 2). El objetivo de la misma fue evaluar el efecto del plan piloto de reordenamiento vehicular para mejorar el acceso al terminal portuario del Callao, así como en la seguridad en la zona de acceso. Así, una de las preguntas fue el grado de satisfacción respecto a la seguridad en las avenidas y calles que dan acceso al terminal portuario. El 87,3 % se mostró insatisfecho o muy insatisfecho. Al respecto, los encuestados indicaron que no hay presencia policial en las noches, se paga a terceros para que protejan a los transportistas, los asaltos son con armas y hay muchos robos.

**G9** Gráfico 9. Grado de satisfacción respecto a la seguridad en avenidas y calles que dan acceso al Terminal Portuario del Callao (mayo - junio, 2019) (%).





## ESTADO DE LAS PROPUESTAS DEL INFORME DE COMPETITIVIDAD 2019

Con relación a las propuestas correspondientes al factor logística, 8,5 de las 13 propuestas planteadas en el *Informe de Competitividad 2019* fueron consideradas en diferentes espacios del sector público (e.g. *Plan Nacional de Competitividad y Productividad* —en adelante, el Plan<sup>7</sup>—; un acta de sesión del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización; entre otros). **Se debe recalcar que el hecho de ser consideradas no quiere decir que todas estén implementadas y que no se requiera un esfuerzo continuo para asegurar su implementación.** Por otro lado, 4,5 propuestas no fueron incluidas en el Plan.

### PROPUESTAS Y SUB-PROPUESTAS CONSIDERADAS

A continuación, se presentan las propuestas consideradas:

- **Crear un organismo excepcional encargado de formular y ejecutar un grupo de proyectos integrales enfocados en el eje logístico Callao<sup>8</sup>.**

El eje logístico del Callao es fundamental para el comercio exterior: en el 2018, el AIJCh concentró el 92,7 % de la carga que se transporta por vía aérea, y los terminales del Muelle Norte, Muelle Sur y Embarque de Concentrados de Minerales movieron el 70,9 % de la carga total correspondiente a los puertos de uso público. El movimiento de carga en el Callao ha crecido a un ritmo de 7,1 % promedio anual entre el 2010 y 2018.

Respecto a los proyectos que podrían ser ejecutados por este organismo, se encuentran los siguientes:

- **Proyecto de antepuerto del Callao.**

Este antepuerto cumplirá la función de aparcadero de camiones, incluirá servicios básicos para el transportista y tendrá una vía de acceso independiente al puerto. El objetivo es ordenar los accesos de vehículos de carga a los tres terminales portuarios del Callao,

utilizando un sistema de citas virtual que estará vinculado a los operadores portuarios. A setiembre de 2019, se estaba trabajando en la suscripción de convenios para la transferencia de terrenos y en paralelo se formulaban los estudios de preinversión a nivel de perfil.

- **Ampliación del Terminal Multipropósito Muelle Norte - Callao - APM Terminals y Ampliación del Terminal de Contenedores Muelle Sur - Callao - DP World.**

Estos proyectos han sido priorizados dentro del PNIC. La inversión asociada a la ampliación del Muelle Norte es S/ 3.000 millones, y del Muelle Sur, exclusivo para contenedores, es de S/ 2.102 millones.

- **Construcción y mejoramiento de Av. Santa Rosa: Av. Argentina - Av. Santa Rosa Emp. Av. Costanera - Callao.**

El estudio de perfil se encuentra en formulación. Se ha previsto la presentación de tres informes para el componente ingeniería. A setiembre de 2019 se ha presentado el segundo informe el cual se encuentra en proceso de revisión.

- **Construcción del puente Santa Rosa y accesos, rotonda y paso a desnivel.**

El estudio definitivo se encuentra en elaboración (inicio en diciembre de 2018) y se espera culmine en el cuarto trimestre de 2019.

- **Gestión, operación y conservación por niveles de servicio del Corredor Vial: IV Zapallal - Ventanilla - Óvalo 200 millas - Av. Néstor Gambetta - Puerto Callao.**

En diciembre de 2018, se contrató el Servicio de gestión, operación y conservación por niveles de servicio del Corredor Vial: IV Zapallal - Ventanilla - Óvalo 200 millas - Av. Néstor Gambetta - Puerto Callao, por un plazo de cinco años.

La coordinación de los diversos actores hacia un objetivo común tiene como ejemplo la implementación de un plan piloto de acceso al puerto del Callao. A setiembre de 2019, el movimiento de camiones en días de mayor afluencia es aproximadamente de 3.800 vehículos. Este movimiento genera congestión vehicular, lo que a su vez

tiene un efecto negativo sobre la seguridad de las zonas de acceso al puerto, para los transportistas y para la carga. Según el Banco Mundial (2015), los tiempos de espera de los camiones en el terminal portuario del Callao pueden llegar a ser de entre 12 y 14 horas. Se tomaron acciones para reducir los tiempos, como medidas de gestión

de tránsito (como señalización y semaforización), que se implementaron como un plan piloto de acceso que inició en abril de 2019 y que terminaría en mayo del mismo año. Dadas las reducciones obtenidas en los tiempos de acceso al terminal, estas medidas se extendieron por un año adicional (hasta junio de 2020) (ver Recuadro 2).

## RECUADRO 2. PLAN PILOTO DE ACCESO AL PUERTO DEL CALLAO.

Con el fin de organizar y mejorar los tiempos de ingreso al puerto del Callao, se organizó un plan piloto para reordenar las vías de acceso al puerto, mediante la señalización y semaforización de las principales vías, y así reducir los tiempos de ingreso de los vehículos de transporte de carga a los terminales portuarios. Dicho piloto se inició en abril de 2019. En un primer momento, sería hasta inicios de mayo de 2019; luego se extendió hasta fines de mayo y, al final, las medidas de gestión de tránsito se han extendido por un año (mediante Resolución Directoral 007-2019-MTC/18 del 18 de junio de 2019).

Este piloto logró que por primera vez los principales actores de ingreso al puerto coordinen hacia un objetivo común (los gremios de transportistas, Municipalidad del Callao, los operadores portuarios, la Policía Nacional del Perú y la APN). En la primera semana, el plan piloto logró reducir en promedio en 50 minutos el tiempo de desplazamiento de los camiones hacia los terminales portuarios.

Se realizó una encuesta de satisfacción a 300 conductores en los meses de mayo y junio de 2019, con la finalidad de evaluar el efecto de este plan piloto en el acceso al terminal portuario. Según los resultados de esta encuesta, el 63,5 % de los transportistas encuestados notaron una mejoría en los tiempos que toma llegar al terminal portuario del Callao.

Fuente: MTC, 2019.

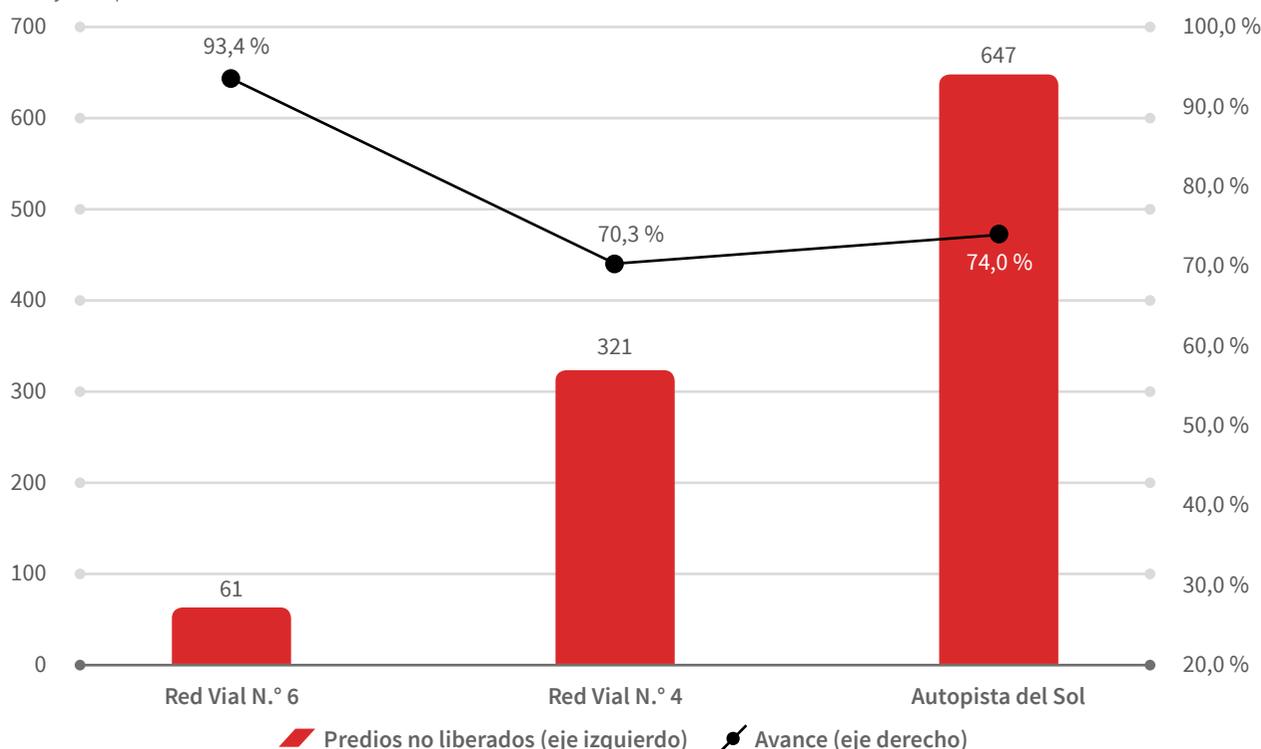
- **Agilizar trámites para la adquisición de predios de la Autopista del Sol, Red Vial n.º 4, Red Vial n.º 6 y el Tramo Dv. Quilca-La Concordia de la Panamericana Sur.**

A octubre de 2019, hay cinco proyectos concesionados dentro de la Carretera Panamericana que representan el 64,0 % de la longitud total de la misma. Estos son: la Autopista del Sol, Red Vial n.º 4, Red Vial n.º 6, el Tramo Dv. Quilca-La Concordia y la Red Vial n.º 5. Respecto al avance de obras de estos proyectos, los porcentajes de avance físico se mantienen entre julio de 2018 y julio de 2019. De los cinco proyectos concesionados, el único avance físico se ha dado en la Red Vial n.º 5: Ancón - Pativilca (que ha pasado de un avance físico de 96,6 % a 98,3 %).

Respecto al Tramo Dv. Quilca-La Concordia, según Ositran (2019d), el inicio de las obras estaba supeditado a, entre otros, la entrega de terreno por parte del MTC. Sin embargo “el Concedente no cumplió con la entrega de terrenos debido a la presencia de poblaciones asentadas que no estaban de acuerdo con el desarrollo del proyecto” (Ositran 2019d:15). Según la información disponible, brindada por Provías Nacional, a agosto de 2019 hay 1.029 predios no liberados en la Autopista del Sol, Red Vial n.º 4 y Red Vial n.º 6. En el siguiente gráfico se tiene el detalle de predios pendientes para liberar y del avance en la liberación de los mismos.



**G10 Gráfico 10.** Número de predios no liberados y avance\* en liberación de predios Autopista del Sol, Red Vial N.º 6, Red Vial N.º 4 y Autopista del Sol\*\*.



Fuente: MTC, 2019. Elaboración: CPC.

(\*) El avance es el ratio entre los predios liberados y los predios totales, medido como porcentaje.

(\*\*) A agosto de 2019.

Por ello, es clave agilizar los procesos para adquirir predios y liberar interferencias en la Autopista del Sol, Red Vial n.º 4, Red Vial n.º 6 y el Tramo Dv. Quilca - La Concordia. En línea con lo señalado, el Plan<sup>9</sup> busca elaborar un informe de evaluación de los principales cuellos de botella en la inversión pública, y la hoja de ruta para resolverlos. Se espera, entre otros, lograr un eficaz saneamiento de predios y liberación de interferencias.

Adicionalmente, en el capítulo de infraestructura de este informe se plantean una serie de medidas para agilizar la liberación de interferencias y la adquisición de predios entre las que se encuentran:

- Ampliar, de manera indefinida, la vigencia de los beneficios otorgados al MTC mediante los Decretos Legislativos 1330 y 1366 (para tasaciones e inaplicación de la Ley de Contrataciones del Estado), e incluir a otros ministerios.

- Exonerar del pago de todos los trámites necesarios para la liberación y saneamiento de predios ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp), tales como los certificados de búsqueda catastral, consultas de partidas registrales, tasas por inscripción o independización de predios, entre otros.

- Crear una base de datos de redes de servicios públicos (agua, gas, telefonía, entre otros), siguiendo las experiencias internacionales como las de EE. UU. y Colombia.

- **Desarrollar los proyectos de vías alternativas de la carretera central con el soporte de un PMO.**

La Carretera Central es una vía de una sola calzada que une las ciudades de Lima y La Oroya. Esta vía concentra el 5,0 % del flujo de vehículos pesados y ligeros a nivel nacional. Según información del MTC (2016), el diseño de esta carretera considera un tráfico máximo de 4.000 vehículos al día. Por otro lado, entre 2014 y

2018, el tráfico diario ha pasado de 6.100 a 7.200 vehículos (Ositran 2015 y Ositran 2019g). Este exceso de tráfico respecto a la capacidad de la carretera genera congestión vehicular. El MTC cuenta con proyectos que permitirían descongestionar la Carretera Central. Cabe señalar que estos proyectos fueron identificados en el *Informe de Competitividad 2019*, indicando las respectivas fechas estimadas de culminación de obra: cinco de los seis tramos, que representan 225 kilómetros,

iban a culminar a más tardar en el primer trimestre del 2021. Sin embargo, estas fechas se han desfasado en un año en promedio para estos cinco tramos. Esto debido a retrasos en la propia ejecución de obra, en los procesos de contratación y en actualizaciones de los estudios de ingeniería (EDI). De este modo, la reducción del congestionamiento de la Carretera Central se viene posponiendo a pesar de su relevancia. En la Tabla 4 se indica el estado de los proyectos.

**T4** Tabla 4. Proyectos en vías alternativas a la Carretera Central.

PROYECTOS	PAVIMENTO NUEVO (KM)	FECHA ESTIMADA DE CULMINACIÓN DE OBRA	INVERSIÓN (S/ MILLONES)	AVANCES
Transversal alternativa 1: Ambo - Oyón - Sayán - Huaura				
Tramo: Oyón - Dv. Cerro de Pasco / Ramal Oyón	49	2T 2021	356	Avance: abril de 2018 se otorgó la buena pro y en octubre comenzaron las obras. Las obras están retrasadas (a setiembre de 2019 se debería tener 52,0 % de avance pero está en 12,0 %).
Tramo: Dv. Cerro de Pasco - Dv. Chacayán	49	2T 2021	444	Avance: Buena pro en noviembre de 2018 (buena pro inicial se programó para junio de 2018 y reprogramó a octubre de 2018). Las obras se iniciaron en enero de 2019.
Tramo: Dv. Chacayán - Ambo	52	2T 2023	366	Avance: Actualización de EDI convocado en octubre de 2019 (buena pro programada para noviembre de 2019). Fin estimado de EDI en 3T 2020. La obra se convocará el 4T 2020.
Subtotal	150		1.166	
Transversal alternativa 2: Huayllay - Acos - Huaral / Huayllay - Canta - Lima				
Tramo: Acos - Huayllay	87	4T 2023	635	Avance: EDI se convocó en el 1T 2019. Fin estimado de EDI en 1T 2021. La obra se convocará el 2T 2021.
Tramo: Dv. Canta - Huayllay	96	2T 2021	339	Avance: EDI aprobado en octubre de 2018. Inicio de obra en octubre de 2019
Tramo: Lima - Canta	9	2T 2021	54	Avance: EDI convocado el 12 de octubre de 2019. Buena pro el 14 de diciembre de 2018 (estimada para 13 de noviembre de 2018). Fin estimado de EDI en diciembre de 2019. La obra se convocará el 1T 2020.
Subtotal	192		1.028	



El Plan propone incorporar en el Sistema Nacional de Abastecimiento la contratación de asistencia técnica de equipos especializados para mejorar la gestión de las inversiones y el desarrollo de capacidades locales<sup>10</sup>. El 7 de setiembre de 2019, mediante Decreto Supremo 288-2019-EF, se publicaron los “Lineamientos para la contratación del servicio de consultoría que proporcione soporte especializado para la gestión de inversiones, programa de inversión o cartera de inversiones”, lo que da cumplimiento a dos hitos del Plan<sup>11</sup>. En octubre de 2019 se publicaron las bases estándar por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.

- **Elaborar un proyecto de inversión pública que considere equipamiento, infraestructura y personal para brindar seguridad en las principales rutas por las que circulan los camiones que ingresan y retiran carga del puerto del Callao.**

Respecto a esta propuesta, el Plan plantea implementar un corredor integrado y seguro programado para diciembre de 2019<sup>12</sup>.

Con el objetivo de mejorar la seguridad en las inmediaciones del puerto del Callao y evitar robos o pérdidas de carga a los transportistas, el MTC viene trabajando con otros sectores en la implementación del Corredor Logístico Seguro. Para ello, se planea firmar un Convenio Interinstitucional con el Ministerio del Interior (Mininter) para contar con efectivos policiales que gestionen la seguridad en las inmediaciones del puerto. Según el MTC, se espera que este convenio se suscriba en noviembre de 2019.

El CPC recomienda que este corredor este conformado por las principales rutas de acceso al puerto y cuente con equipamiento (cámaras de seguridad, centro de operaciones, vehículos, semaforización, entre otros), infraestructura (mejora de vías, zonas de descanso de camiones, entre otros) y personal policial las 24 horas, todos los días del año. La propuesta del *Informe de Competitividad 2019* considera elaborar un proyecto de inversión pública para asegurar la continuidad de los recursos y la operación y mantenimiento de las distintas intervenciones.

- **Establecer la certificación indefinida para lugares de producción y empacadoras que tengan un buen perfil de riesgo.**

El Senasa cuenta con un sistema de certificación basado en perfiles de riesgo fitosanitario para las plantas empacadoras de productos como palta, uva y arándano, para lo cual ha auditado los procesos de empaque para certificar aquellas plantas con buen desempeño fitosanitario. Según el Anexo 7.1 del Procedimiento integrado de exportación vegetal de Senasa, entre las variables para determinar los perfiles de riesgo se encuentran años de operación procesando los productos para exportación, actas de incidencia nivel grave o medio, y contar con certificaciones privadas.

Se propone lograr que los lugares de producción y empacadoras con buen perfil de riesgo no tengan que solicitar la certificación en cada campaña de exportación, en la medida que las condiciones de los mismos no hayan cambiado respecto a la campaña en la que fueron certificados. Se podría empezar ampliando la vigencia de las certificaciones hasta que las mismas sean indefinidas. Este esquema viene acompañado por acciones de control posterior del Senasa.

Respecto a la gestión de riesgos en los procesos a cargo de las entidades sanitarias, el Plan contempla incorporar la gestión de riesgos en la cadena logística de comercio exterior<sup>13</sup>. El hito relacionado consiste en procesos rediseñados para la atención de procedimientos administrativos vinculados al comercio exterior, programado según el Plan para julio de 2020. Asimismo, la gestión de riesgos se ha considerado dentro de la Ley 30860 para el fortalecimiento de la VUCE (octubre de 2018)<sup>14</sup>, y como parte de la iniciativa “Mejora de la gestión sanitaria para la facilitación del comercio exterior” (ver Recuadro 1)

- **Ampliar los beneficios de tener un buen perfil de riesgo a más empacadoras.**

El Senasa aplica una metodología basada en perfiles de riesgo fitosanitario para certificar empacadoras. Las empacadoras que tienen un buen perfil de riesgo (nivel de riesgo medio o bajo) son certificadas. Los beneficios que obtienen estas empacadoras les permiten acelerar las inspecciones para el otorgamiento del certificado fito-

sanitario, los procesos de envío y el tránsito del producto desde los lugares de producción hacia las empacadoras.

Entre las variables que el Senasa considera para evaluar el riesgo fitosanitario se encuentran: antigüedad y experiencia de la empacadora procesando el producto para la exportación, si la empacadora cuenta con actas de incidencia de nivel grave o medio (en la campaña anterior), y si el sistema de rastreabilidad de la empacadora cumple con la norma<sup>15</sup> del Senasa.

En la campaña 2018-2019, Senasa había certificado a 11 empacadoras de palta (estas trabajan con 51 exportadoras que representan el 57,9 % de las exportaciones de palta en el 2018), 15 empacadoras de uva (representan el 54,9 % de las exportaciones de uva en

el 2018), y 3 de arándano (representan el 28,8 % de las exportaciones de arándano en el 2018). Esto se debería ampliar a otras empacadoras de estos productos, así como a los más relevantes tomando en cuenta las agroexportaciones (espárrago, mango, entre otros).

En la Tabla 5, se presentan los cinco principales productos de agroexportación y se indican los países de destino que exigen el certificado de empacadora. Los destinos con esta exigencia representan el 79,7 % del valor de las exportaciones de estos productos y el 44,6 % del total de agroexportaciones correspondiente al 2018. En el caso de la uva y de la palta, el 89,7 % y el 43,4 % de sus exportaciones al 2018 respectivamente, debe contar con este certificado.

**T5** Tabla 5. Países que exigen certificación de empacadoras para los cinco principales productos de agroexportación.

PRODUCTO	PAÍSES QUE EXIGEN CERTIFICACIÓN DE EMPACADORA	VALOR DE AGROEXPORTACIONES A CADA DESTINO 2018 (% DEL TOTAL)
Uva	Todos los países excepto Hong Kong	15,1 %
Palta	EE. UU., China, Japón, Argentina, Chile	5,2 %
Espárrago	Todos los países	7,8 %
Arándano	Todos los países	11,2 %
Mango	Todos los países	5,3 %
Total		44,6 %

Fuente: Senasa, AdexDataTrade, Veritrade, 2019. Elaboración: CPC.

El Plan plantea el rediseño de procesos e incorporación de gestión de riesgos en la cadena logística de comercio exterior<sup>16</sup>. Esta medida se relaciona con las modificaciones normativas para fortalecer la VUCE (Ley 30860) y con la iniciativa “Mejora de la gestión sanitaria para la facilitación del comercio exterior” (ver Recuadro 1).

- **Establecer un sistema de medición y seguimiento de indicadores de gestión de trámites e inspecciones frecuentes y publicación de *ranking* de lugares de producción y empacadoras.**

En el caso del Senasa, en la medida que la VUCE cuenta con información en línea sobre los trámites e inspecciones que realiza esta entidad, se puede establecer un sistema público de medición y segui-

miento de trámites e inspecciones frecuentes que realiza esta autoridad. Esto permite generar alertas sobre los cuellos de botella en estos procesos, permitiendo identificarlos en tiempo real y resolverlos. Actualmente, cada usuario puede hacer seguimiento a su propio trámite dentro del Senasa, empleando la VUCE, e identificar en qué oficina se encuentra el mismo, sin embargo, sería útil tener una idea agregada de las trabas que se generan en esta autoridad sanitaria. Contar con la mayor cantidad de información sobre el desempeño de las autoridades sanitarias es clave para realizar un seguimiento adecuado, identificar las trabas en estos procesos y solucionarlas en el menor plazo posible.

Respecto a los lugares de producción y empacadoras, Senasa debería publicar un *ranking* de estos establecimientos tomando en cuenta las incidencias



fitosanitarias que han tenido. Tener información sobre el desempeño de estos establecimientos brinda incentivos para mejorar sus procesos, lo que reduciría el número de notificaciones y/o actas de incidencia.

Hoy en día, Senasa evalúa el riesgo de empaquadoras considerando una serie de factores, uno de ellos

es “Incidencias”. Según el Anexo 7.1 del Procedimiento integrado de exportación vegetal de Senasa, la empaquadora tiene un bajo riesgo en este factor si no cuenta con actas de incidencia de nivel grave o medio. En la Tabla 6 se presentan algunos ejemplos de incidencias de nivel grave o medio.

**T6** Tabla 6. Incidencias a empaquadoras evaluadas por Senasa, campaña 2019.

MOTIVO	INCIDENCIA	
	MEDIO	GRAVE
Incumplimiento con condiciones de etiquetado o re-etiquetado.	X	
Carga incompleta para realizar la inspección fitosanitaria o el tratamiento.	X	
Retrasos (mayor de 30 min) en el traslado del inspector a la empaquadora y su retorno.	X	
Postergación reiterada de solicitudes con un tiempo menor a las tres horas de la programación.	X	
Retrasos por ausencia del representante de la empaquadora, centro de inspección y lugar de producción antes o durante la inspección o tratamiento.	X	
Retrasos o cancelación de inspección y/o tratamiento de frío sin previo aviso, es grave, cuando se trata de un programa de pre-embarque.	X	X
Envío mal acomodado que impide o retrasa la realización de la inspección fitosanitaria y/o evaluaciones para tratamiento.		X
No presenta los documentos sustentatorios del envío al momento de la inspección o durante la verificación del origen del lote en cualquier parte del proceso.		X
Guía de remisión del lote de producto vegetal no corresponde al productor declarado en la misma.		X
Se niega a brindar facilidades, obstaculiza las labores y/o agrede al inspector del Senasa al realizar la actividad asignada.		X
Agresión verbal o física al inspector del Senasa.		X

Fuente: Senasa, 2019. Elaboración: CPC.

La publicación de este *ranking* se enmarca en la sección 5.0 del Procedimiento integrado de exportación vegetal de Senasa que señala: “Anualmente, el Senasa publicará un *ranking* de personas jurídicas y naturales acorde a la evaluación de la cantidad de notificaciones y/o actas de incidencia formuladas”.

El Plan<sup>17</sup> contempla implementar el Observatorio Logístico de Comercio Exterior en VUCE (hito programado para antes de julio de 2025). Uno de sus componentes es el módulo de información sobre los servicios de logística de comercio exterior (hasta julio de 2021).

### RECUADRO 3. COSTOS PORTUARIOS Y MARÍTIMOS EN EL PERÚ.

El Banco Mundial brindó la asistencia técnica para elaborar este estudio contratado por el Mincetur. En el mismo se analizaron los costos y tiempos portuarios y marítimos de los principales puertos en el Perú para fines del año 2015. A continuación, se presentan los puntos clave de este estudio, el mismo que debería ser actualizado.

Respecto a los costos, se levantó información de la cadena logística de puertos para los actores principales y se

aproximó la estructura de costos logísticos de los productores de café, pota y polos (*t-shirts*) y los importadores de textiles, celulares y electrodomésticos, tomando en cuenta las principales rutas comerciales de esos productos. En el caso de la exportación, resalta la diferencia de USD 1.000 entre un contenedor seco a EE. UU. y Europa (48,0 % mayor aproximadamente). Asimismo, resalta el mayor costo de exportar un contenedor refrigerado. En el caso de las importaciones, se analizaron costos desde puertos de Asia únicamente. Tanto para las exportaciones como para las importaciones, los fletes pueden representar entre el 65,0 % y el 80,0 % del costo total por contenedor.

**TR1** Tabla R1. Costos promedio de exportación, 2015.

	CONTENEDOR SECO (HAMBURGO)	CONTENEDOR SECO (NUEVA YORK)	CONTENEDOR REFRIGERADO (VIGO)
Depósito temporal	279	279	279
Depósito de vacíos	130	130	130
Línea naviera	2.349	1.400	3.136
Agente marítimo	199	199	199
Agente de Aduana	45	45	45
Agencias del Estado	45	-	45
<b>Total</b>	<b>3.047</b>	<b>2.053</b>	<b>3.834</b>

Nota: se aproximó la estructura de costos logísticos de los productores de café, pota y polos (*t-shirts*)

**Fuente:** Banco Mundial, 2015. **Elaboración:** CPC.

Con relación a los tiempos, se entrevistó a los actores y se compararon diversos escenarios para sacar tiempos promedio. En el caso de la exportación, el tiempo promedio para exportar un contenedor varía entre 2,08 y 2,77 días (dentro del estándar de 3 días observado en Europa). El origen de los mayores tiempos empleados fue la falta

de coordinación entre Senasa o Sanipes y Sunat (entre el 35,0 % y 45,0 % del tiempo de exportación promedio). Para las importaciones, el tiempo varía entre 5,69 y 12,36 días (sobre el estándar de 6 días observado en Europa). La actividad que generó más retrasos fue la obtención del visto bueno.



**TR2** Tabla R2. Tiempos promedio de exportación, 2015.

RESPONSABLE	COMPOSICIÓN	
	DIRECTA (SIN DEPÓSITO TEMPORAL)	INDIRECTA (CON DEPÓSITO TEMPORAL)
Agente de Aduana	5,3 %	4,0 %
Depósito temporal	-	6,9 %
Operador portuario	1,4 %	1,1 %
Sunat / Senasa / Sanipes	35,6 %	44,8 %
Transportista	20,7 %	15,5 %
Exportador	37,0 %	27,8 %
<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>

**Fuente:** Banco Mundial, 2015. **Elaboración:** CPC.

Cabe indicar que se han realizado avances sobre algunas recomendaciones brindadas en dicho informe, por ejemplo: (i) creación de un observatorio de transporte y desempeño logístico; (ii) instrumentación de un sistema computarizado e integrado de camiones; y (iii) la promoción activa del cabotaje.

El observatorio contempla un módulo de información sobre los servicios de logística de comercio exterior. La Ley 30809, que modifica la Ley de Facilitación del Co-

mercio Exterior (publicada en junio de 2018), establece que este módulo es de acceso gratuito al público y que contiene el listado de los servicios de logística de comercio exterior con su descripción y precio. Asimismo, indica el listado de operadores de comercio exterior que están obligados a enviar esta información al Mincetur\*. La incorporación de los operadores se realizará de forma progresiva en un período máximo de cuatro años (plazo hasta julio de 2022).

(\*\*) Estos son: (i) los administradores o concesionarios de los puertos, aeropuertos o terminales terrestres internacionales; (ii) las empresas de transporte internacional de mercancías por carretera; (iii) los agentes de carga internacional; (iv) los almacenes aduaneros que prestan servicios públicos; (v) las líneas navieras y aéreas o sus representantes; (vi) los agentes marítimos; (vii) los operadores de transporte multimodal; (viii) las empresas de servicio postal; (ix) las empresas de servicio de entrega rápida; (x) los agentes de aduana; y (xi) aquellos prestadores de servicios que sean incorporados en la Ley General de Aduanas como operadores de comercio exterior, a partir de la vigencia de la Ley 30809.

**Fuente:** Banco Mundial, 2015; Mincetur, 2019.

- **Homologar certificaciones de instituciones internacionales con certificaciones del Estado peruano<sup>18</sup>.**

Los agroexportadores deben cumplir con las certificaciones que brinda Senasa, cuyos requisitos varían según producto y según lo establecido por los países de destino. Adicionalmente, los clientes solicitan certificaciones privadas (por ejemplo, *Global Gap* es una certificación internacional para Buenas Prácticas Agrícolas; *BRC —British Retail Consortium—* es una certificación internacional para Buenas Prácticas de Manufactura; y *RainForest* es una certificación de sostenibilidad).

Los requisitos que solicita Senasa para sus autorizaciones son similares a los que se deben cumplir para lograr las certificaciones privadas, por ejemplo, el Plan de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control - APPCC/HACCP, se

requiere tanto para obtener el BRC como para obtener las autorizaciones sanitarias por Senasa. La diferencia puede darse en el nivel de exigencia para cada requisito.

De este modo, una empresa agroexportadora que exporta diversos productos a varios destinos puede tener más de una docena de certificaciones sanitarias distintas, lo que incrementa los costos de la empresa (que incluye el personal asignado para coordinar las certificaciones). Por ello se propone un proceso gradual de homologación de certificados sanitarios que permitiría procesos de auditoría más eficientes, permitiendo que Senasa emita la autorización en menor tiempo si la empresa ya cuenta con certificados internacionales con requisitos equivalentes, para lo cual es clave contar con entidades nacionales fortalecidas con el personal técnico adecuado para negociar con las autoridades sanitarias internacionales.

## PROPUESTAS NO CONSIDERADAS EN EL PLAN NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD

A continuación, se detalla las propuestas no consideradas más relevantes:

- **Tercerizar inspecciones a través de empresas especializadas**

El potencial ingreso de 220.000 mil nuevas hectáreas para la agroexportación implica la necesidad de identificar oportunidades de mejoras en los procesos operativos. Respecto al Senasa, la tercerización de los

procesos para la certificación del lugar de producción y de la empacadora, le permitiría contar con una oferta que responda a los picos de demanda, dotándola de la cantidad de inspectores requeridos en los horarios solicitados y para toda la cadena de exportación. Otros procesos que se pueden tercerizar es la inspección al tratamiento en frío (*cold treatment*) y el tratamiento hidrotérmico, que deben cumplir los productos vegetales según país de destino. En el caso de la uva, por ejemplo, las exportaciones a EE. UU. (principal país de destino) requieren pasar por tratamiento en frío, estas representan el 37,1 % del total de exportaciones de uva en el 2018. Este porcentaje asciende a 51,7 % si tomamos en cuenta todos los países que exigen este tratamiento.

**T7** Tabla 7. Países que exigen tratamiento en frío o hidrotérmico para los cinco principales productos de agro exportación.

PRODUCTO	PAÍSES DE DESTINO QUE EXIGEN TRATAMIENTO	TIPO DE TRATAMIENTO	VALOR DE AGROEXPORTACIONES A CADA DESTINO 2018 (% DEL TOTAL)
Uva	EE. UU., China, Corea del Sur, México, Nueva Zelanda, Puerto Rico, Vietnam, Isla Reunión, Indonesia, Sri Lanka, Nueva Caledonia, República Dominicana, Taiwán, India, Tailandia	Frío	8,6 %
Arándano	EE. UU., China	Frío	6,4 %
Mango	EE. UU., Corea del Sur, Chile, China, Nueva Zelanda, México, Japón	Hidrotérmico	1,6 %
<b>Total</b>			<b>16,7 %</b>

**Fuente:** Senasa, AdexDataTrade, Veritrade, 2019. **Elaboración:** CPC.

Contar con mayor cantidad de inspectores certificados reduciría los tiempos perdidos en planta de empaque, lo que agilizaría los procesos y evitaría demoras. Estas demoras en el proceso generan costos como sobrees-tadías o reprogramaciones en puerto.

Asimismo, según una encuesta de opinión sobre el sector agroexportador no tradicional realizada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) en agosto de 2019 a las principales empresas agroexportadoras,

Senasa y la Autoridad Nacional del Agua (ANA) son las entidades del Estado mejor calificadas. Sin embargo, respecto a Senasa el 85,0 % de encuestados considera que se debe brindar más presupuesto a esta entidad para incrementar el número de inspectores, los días laborables y las misiones al exterior.

El Sanipes cuenta con entidades de inspección y ensayo certificadas. Las entidades de inspección realizan las actividades de muestreo de productos hidro-



biológicos. El listado de estas entidades, así como su alcance de inspección, están publicados en la página web de Sanipes. Cabe indicar que, en este caso el exportador debe elegir entre la lista publicada de entidades si tiene que realizar las actividades autorizadas de inspección. A octubre de 2019, Sanipes presenta 11 entidades de inspección en operación.

Respecto a los cultivos orgánicos, Senasa certifica organismos de certificación de la producción orgánica y publica el registro de estos organismos acreditados en su página web. A octubre de 2019, tiene 11 organismos acreditados en el Registro de Organismos de Certificación Orgánica<sup>19</sup>. La labor de Senasa es realizar supervisiones inopinadas verificando el desarrollo de las actividades de certificación en campo. Respecto al valor de las agroexportaciones orgánicas, según PromPerú (2019), el 2,0 % del valor de exportaciones de palta y mango correspondieron a exportaciones de orgánicos en el 2018.

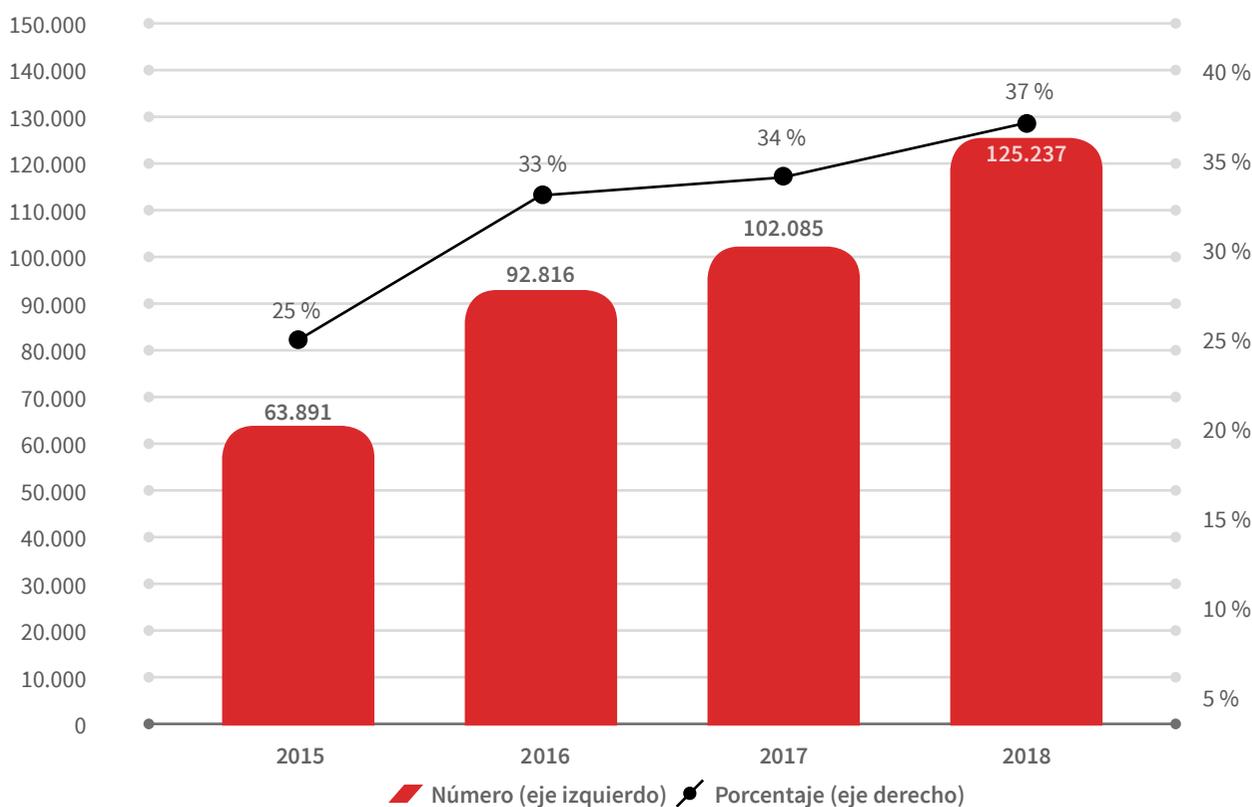
A nivel internacional, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, por sus siglas en

inglés) acredita organismos terceros para que estos emitan certificados siguiendo su sistema de inspección, como emitir el certificado USDA *Organics*.

#### • Ampliar la certificación fitosanitaria electrónica a Estados Unidos y China

La certificación fitosanitaria de exportación es el principal trámite realizado mediante la VUCE dentro del componente de mercancías restringidas. En el 2018, este representó el 37,1 % del total de trámites dentro de este componente. A setiembre de 2019, la certificación fitosanitaria electrónica se emplea para Holanda y los países de la Alianza del Pacífico. Las agroexportaciones de los cinco principales productos (uva, palta, arándano, mango, espárrago) a estos países representan el 27,9 % del total en el 2018. Cabe señalar que las exportaciones de estos productos a Holanda y los países de la Alianza del Pacífico han crecido en 23,7 % en promedio anual entre el 2007 y el 2018.

**G11** Gráfico 11: Certificado fitosanitario de exportación, 2015 - 2018 (en número y como % del total de trámites de la VUCE\*).



Fuente: Mincetur, 20.19 Elaboración: CPC.

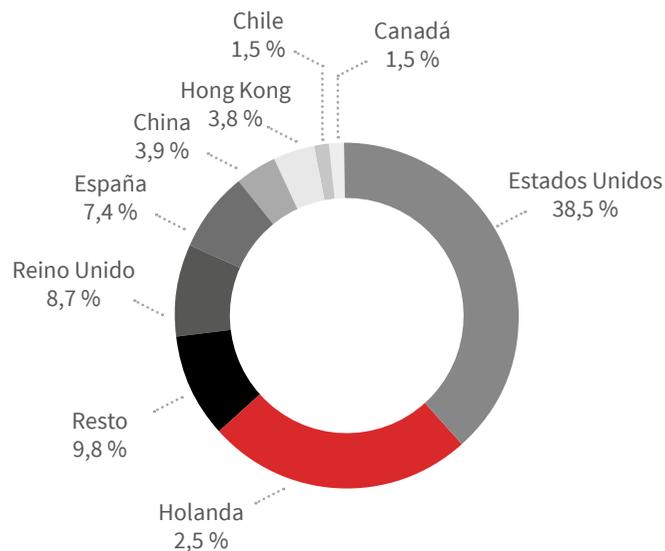
(\*) Dentro del componente de mercancías restringidas.

Contar con un certificado fitosanitario electrónico permite eliminar costos logísticos (valorizados en USD 50 por certificado fitosanitario emitido, según Senasa) y, además, evita la adulteración o falsificación del mismo. Estos certificados electrónicos son enviados al país del destino empleando la VUCE.

La implementación de esta certificación electrónica en Holanda es un avance importante en la medida que representa el segundo país de destino de las principales agroexportaciones; sin embargo, esta implemen-

tación debe continuar con Estados Unidos (principal destino) y China (las agroexportaciones de los cinco principales productos hacia este destino se incrementaron en 37,7 % en promedio anual entre 2007 y 2018, y en 36,5 % entre 2017 y 2018). Luego de ampliar la certificación electrónica a estos países se cubriría el 70,2 % de las agroexportaciones de estos productos en 2018. Asimismo, el uso de documentos electrónicos se alinea con la Ley de Gobierno Digital que busca, entre otros, intercambiar documentos electrónicos con valor legal.

**G12** Gráfico 12. Destinos de los cinco principales productos de agroexportación\*, 2018 (% del total).



(\*) Uva, palta, arándano, mango y espárrago.

**Fuente:** AdexDataTrade, Veritrade, 2019 **Elaboración:** CPC.

## PROPUESLAS NUEVAS

### DIAGNÓSTICO

En el Perú existen tres entidades públicas en diferentes sectores que velan por la sanidad e inocuidad sobre alimentos de distinta índole que se producen, exportan e importan. La sanidad agropecuaria, pesquera y acuícola comprende las acciones de protección y acceso de estos productos a los mercados nacionales e internacionales, mientras que la inocuidad de los alimentos garantiza que los alimentos no causarán daño a la salud del consumidor.

**1.** El Senasa está adscrito al Ministerio de Agricultura. Es un organismo técnico especializado con autoridad oficial

en materia de sanidad agraria, calidad de insumos, producción orgánica e inocuidad agroalimentaria<sup>20</sup>.

**2.** El Sanipes está adscrito al Ministerio de la Producción. Es un organismo técnico especializado encargado de normar, supervisar y fiscalizar la sanidad e inocuidad en la cadena productiva de los recursos y productos pesqueros y acuícolas<sup>21</sup>.

**3.** La Digesa es dependiente del Viceministerio de Salud Pública. Constituye la autoridad nacional en salud ambiental e inocuidad alimentaria<sup>22</sup>.



**T8** **Tabla 8.** Competencias en materia de alimentos de entidades de sanidad e inocuidad.

ENTIDAD	SENASA	SANIPES	DIGESA
Sector	Adscrito al Ministerio de Agricultura	Adscrito al Ministerio de la Producción	Dirección General del Ministerio de Salud
Competencia	Sanidad agraria, producción orgánica e inocuidad agroalimentaria	Sanidad e inocuidad en recursos y productos pesqueros y acuícolas	Calidad sanitaria e inocuidad de los alimentos y bebidas industrializados

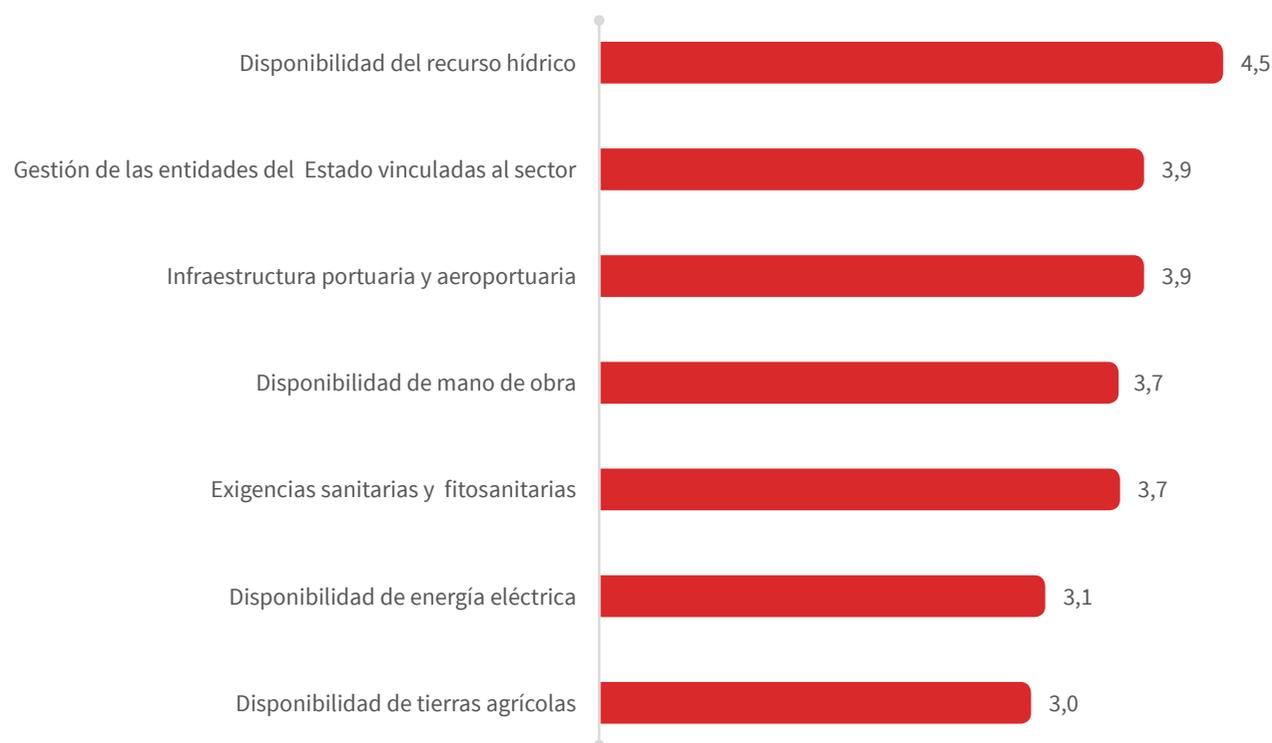
**Fuente:** Senasa, Sanipes, Digesa, 2019. **Elaboración:** CPC.

Estas entidades tienen un rol clave en el comercio internacional de alimentos, ya que hoy las restricciones que afectan al comercio de mercancías no son arancelarias, sino paraarancelarias (como normas técnicas y protocolos). Así, estas agencias contribuyen a generar un entorno favorable a la inversión y la competitividad de las empresas agroexportadoras (BCRP 2019a).

En agosto de 2019, el BCRP realizó una encuesta de opinión sobre el sector agroexportador no tradicional,

con la finalidad de levantar información sobre las limitaciones que eventualmente enfrentaría el sector agroexportador para seguir creciendo en los próximos años. Los principales factores identificados fueron la disponibilidad del recurso hídrico y la gestión de entidades del Estado relacionadas con el sector. Otro punto mencionado fueron las exigencias sanitarias y fitosanitarias (BCRP 2019b).

**G13** **Gráfico 13.** Principales limitaciones para el crecimiento del sector agroexportador, agosto de 2019\* (puntaje promedio, donde 1: No es problema, 5: Grave problema).



**Fuente:** BCRP, 2019. **Elaboración:** CPC.

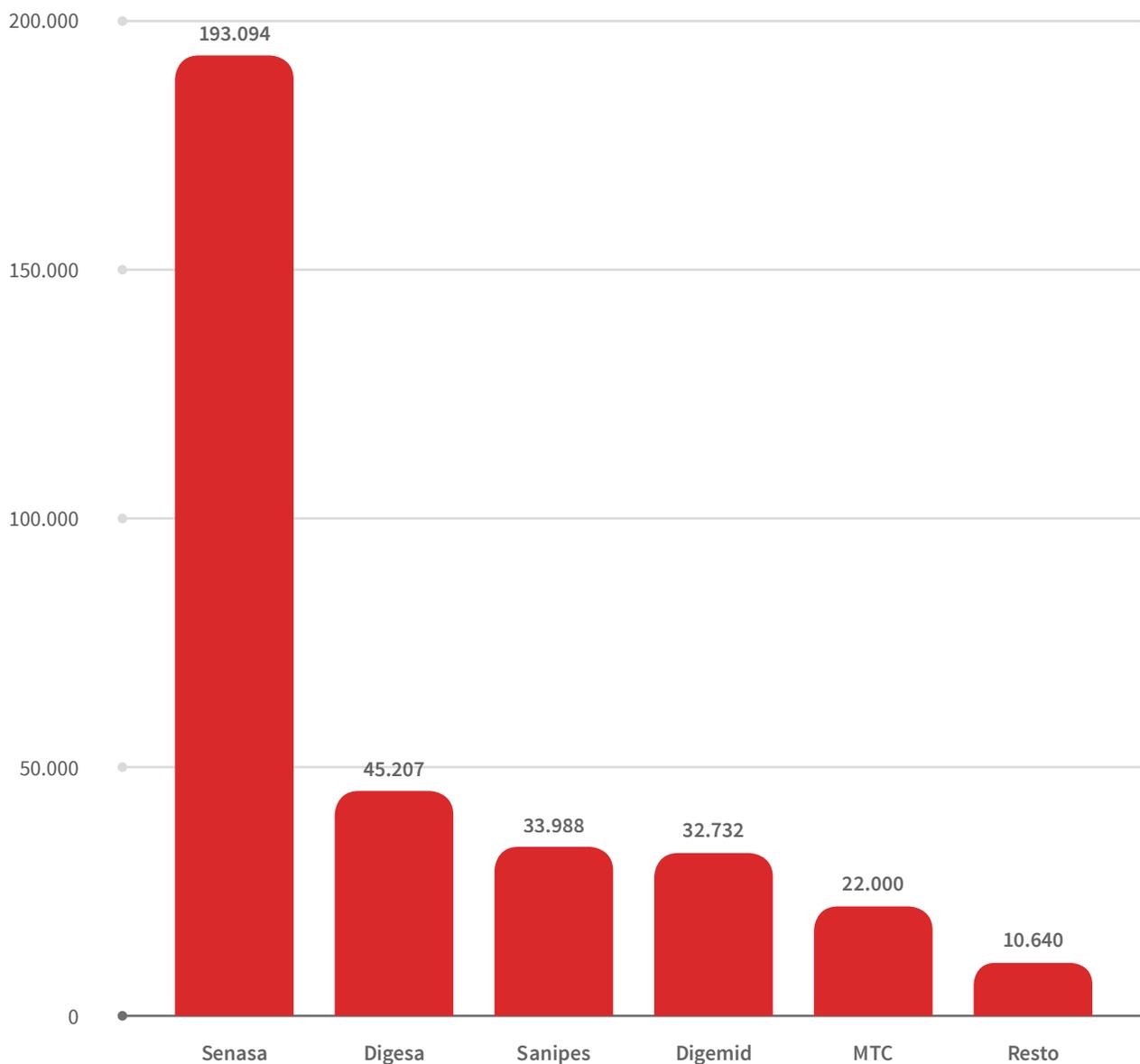
(\*) No se ha incluido la limitación "Vencimiento de los beneficios de la Ley de Promoción Agraria" con un puntaje de 4,6.

Las funciones de Senasa, Digesa y Sanipes son similares entre sí, por ejemplo, en el caso de Digesa, esta Dirección está a cargo de “Conducir el proceso de otorgamiento de derechos, registros, certificaciones, autorizaciones sanitarias, permisos, notificaciones sanitarias obligatorias y otros en materia de salud ambiental e inocuidad alimentaria”<sup>23</sup>; mientras que Sanipes se encarga de “Otorgar la certificación oficial sanitaria de los productos pesqueros y acuícolas, piensos, aditivos y productos veterinarios destinados

a la acuicultura y de la sanidad de los recursos hidrobiológicos”. Estas entidades comparten funciones similares para gestionar equivalencia internacional de la normativa bajo su competencia, entre otras.

Estas entidades son claves en los procesos de exportación e importación y sus procedimientos forman parte del componente de mercancías restringidas<sup>24</sup> de la VUCE. En 2018, la VUCE tramitó 337.661 solicitudes dentro de este componente, de los cuales el 79,6 % pertenece a estas tres instituciones<sup>25</sup>.

**G14** Gráfico 14. Entidades que tramitan SUCE, 2018 (número de solicitudes).



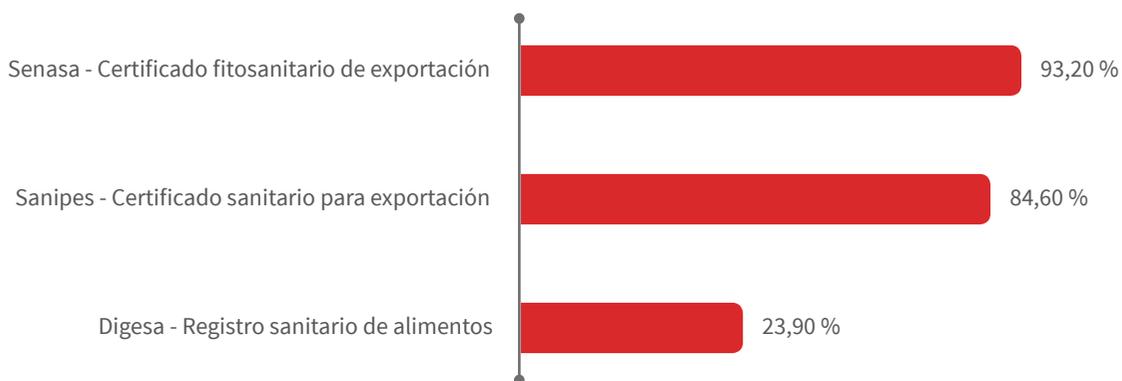


El trámite más demandado en cada entidad se relaciona con los registros o certificados sanitarios: (i) para Senasa es el “Certificado fitosanitario de exportación”; (ii) para Sanipes es “Certificado sanitario para exportación”; y (iii) para Digesa es “Registro sanitario de alimentos”

Asimismo, el desempeño de las entidades (medido como cumplimiento de los plazos legales) es distinto entre ellas. Tomando en cuenta los principales

trámites que se realizan en la VUCE, en el caso del Senasa, el 93,2 % de los trámites “Certificado fitosanitario de exportación” son resueltos dentro del plazo legal; mientras que en el caso de Digesa, el 23,2 % de los trámites “Registro sanitario de alimentos” son resueltos dentro del plazo legal, siendo que el número de días promedio para resolver el trámite “Registro sanitario de alimentos” es 11,74 días, por encima de su plazo legal (7 días).

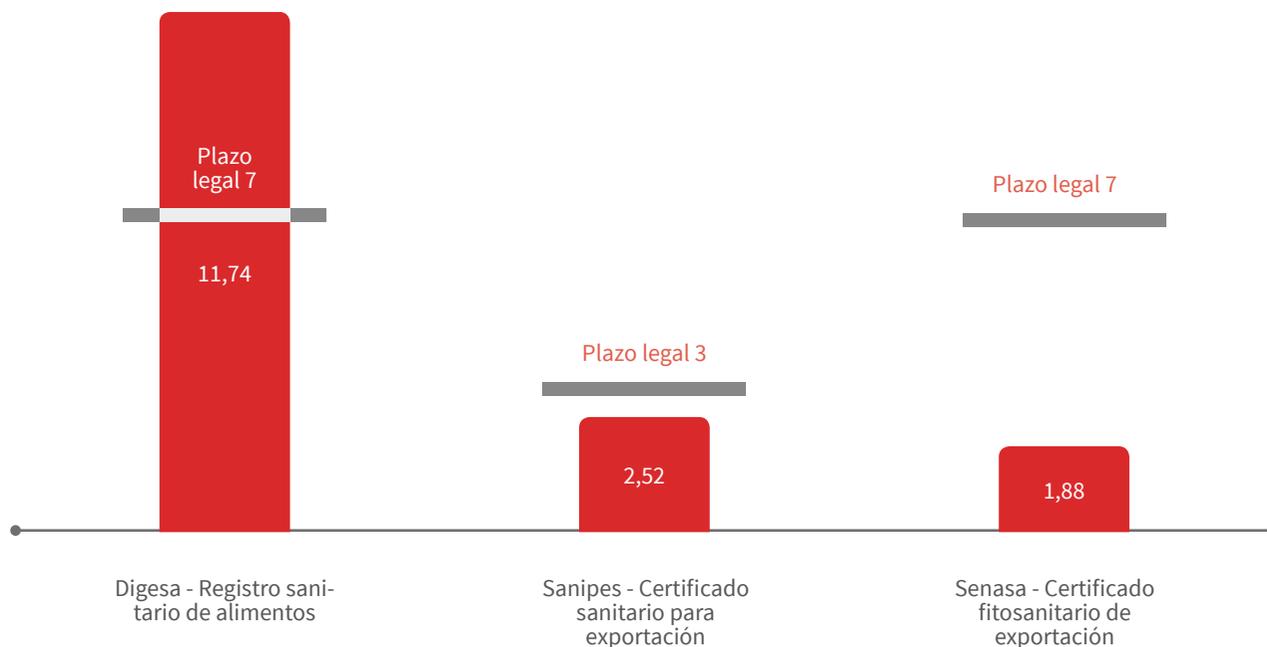
**G15** Gráfico 15. Porcentaje de trámites que se resuelven dentro del plazo legal, 2018\* (%).



(\*) Se toma en cuenta un trámite por cada entidad.

Fuente: Mincetur, 2019. Elaboración: CPC.

**G16** Gráfico 16. Días promedio para resolver trámite y plazo legal, 2018\* (días hábiles).



Fuente: Mincetur, 2019. Elaboración: CPC.

(\*) Se toma en cuenta un trámite por cada entidad.

Al revisar los TUPA de estas entidades y tomando en cuenta los trámites más demandados en la VUCE, existen diferencias en requisitos, plazos y procesos de reconsideración.

Así, actualmente (i) coexisten entidades sanitarias y de inocuidad en diversos sectores, con objetivos y funciones similares; (ii) el cumplimiento de los plazos establecidos para realizar los trámites es diferente entre estas entidades; y (iii) los requisitos para realizar trámites similares no son uniformes entre las entidades.

### COMISIÓN MULTISECTORIAL PERMANENTE DE INOCUIDAD ALIMENTARIA

La Ley de Inocuidad de Alimentos (Decreto Legislativo 1062 publicado en agosto de 2008) creó la Comisión Multisectorial Permanente de Inocuidad Alimentaria (Compial) para coordinar las actividades que garanticen la inocuidad de los alimentos de consumo humano a lo largo de toda la cadena alimentaria.

Tiene entre sus funciones: (i) proponer la política nacional en materia de inocuidad de los alimentos y piensos; (ii) promover la armonización y equivalencia de normas nacionales con las internacionales en inocuidad de alimentos y piensos; (iii) coordinar las actividades de vigilancia y control en inocuidad de los alimentos y piensos a cargo de las autoridades competentes de nivel nacional; y (iv) proponer un sistema de alerta sanitaria rápida intersectorial sustentado en la rastreabilidad<sup>26</sup>.

La Compial está integrada por un representante titular y un representante alterno de: (i) Digesa, cuyo representante titular ejerce la Presidencia, (ii) Senasa y (iii) Sanipes. Así, la creación de esta entidad es un avance hacia la coordinación de las actividades y funciones de las tres entidades de inocuidad de alimentos.

### PROYECTOS DE LEY

En el año 2017, ingresaron a trámite a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de Servicios Públicos dos proyectos de ley que se relacionan con la necesidad de contar con una única entidad de vigilancia sanitaria e inocuidad. El Proyecto de Ley 2370/2017-CR que Crea la Comisión para la Formación de la Autoridad Nacional de Control de Alimentos Procesados y Fármacos, y el Proyecto de Ley 2382/2017-CR

que Declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la Autoridad Nacional de Inocuidad Alimentaria del Perú. Ambos proyectos fueron acumulados y a setiembre de 2019 (hasta antes del cierre del Congreso) contaban con dictamen aprobatorio.

Según dicho dictamen, a pesar que existe un marco normativo especializado para vigilancia y control sanitario de alimentos, en los últimos años se dieron situaciones que pusieron en riesgo la salud pública y que manifiestan la debilidad de dichas entidades. Por ello, se afirma que la especialización de las entidades sanitarias genera una dispersión en la delegación de funciones que impide que se determine la responsabilidad en dichas situaciones.

El objetivo es crear una autoridad nacional de control de alimentos para concentrar o unificar las funciones y facultades de la regulación de los procedimientos relacionados con la calidad de los alimentos, que se encuentran a cargo de diversas entidades.

La Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de Servicios Públicos recomendó aprobar los proyectos de ley 2370/2017-CR y 2382/2017-CR como la “Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Autoridad Nacional de Inocuidad Alimentaria”. Esta autoridad se crea como ente rector del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Sanitaria.

### PLAN NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD

El *Plan Nacional de Competitividad y Productividad* comprende una medida específica relacionada con la coexistencia de distintas entidades sanitarias. La medida 7.2 “Gestión en frontera coordinada” busca implementar el esquema del Inspector Único Sanitario. Esto permitirá que una entidad de control, que represente las otras entidades sanitarias, pueda realizar la inspección de inocuidad sanitaria en las fronteras designadas. Según el Plan se “busca generar eficiencias en tiempo y reducción de costos para los usuarios de comercio exterior”.

### EXPERIENCIA INTERNACIONAL

En la experiencia internacional, las competencias en materia de control sanitario e inocuidad se han consolidado en dos entidades sanitarias en temas de alimentos e in-



cluso medicamentos<sup>27</sup> en países como México, EE. UU., Colombia y Brasil.

- **México:**

La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud a cargo del control y vigilancia sanitarios de medicamentos, alimentos, bebidas, productos de perfumería, belleza y aseo, tabaco, plaguicidas, sustancias tóxicas, entre otros.

El Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). Senasica protege los recursos agrícolas, acuícolas y pecuarios de plagas y enfermedades de importancia cuarentenaria. Así, también regula y promueve la aplicación y certificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación de los alimentos y su calidad agroalimentaria.

- **Estados Unidos:**

La Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA, por sus siglas en inglés), es una agencia dentro del Departamento de Salud y Servicios Humanos. La FDA es responsable de proteger la salud pública mediante la regulación de los medicamentos, vacunas y otros productos biológicos, dispositivos médicos, el abastecimiento de alimentos, los cosméticos, los suplementos dietéticos y los productos que emiten radiaciones.

El USDA tiene entre su misión velar por la seguridad alimentaria. Entre sus agencias se encuentra el Servicio de Inspección Sanitaria de Plantas y Animales (APHIS, por sus siglas en inglés) que protege y promueve la sanidad agrícola, regulando el ingreso de vegetales, frutas frescas, animales y derivados. Dentro de la APHIS se encuentra el programa de Sanidad Vegetal y Cuarentena (PPQ, por sus siglas en inglés) que protege la agricultura y recursos naturales de EE. UU. contra el ingreso, establecimiento y propagación de plagas. Otra agencia es el Servicio de Inspección de Inocuidad Alimentaria (FSIS, por sus siglas en inglés) que es el encargado de garantizar la inocuidad del suministro de carnes.

- **Colombia:**

El Instituto Nacional de Vigilancia y Medicamentos y Alimentos (Invima) es una entidad de vigilancia y control, perteneciente al Sistema de Salud, que trabaja para proteger la salud individual y colectiva de los colombianos, mediante la aplicación de las normas sanitarias asociadas al consumo y uso de alimentos, medicamentos, dispositivos médicos y otros productos objeto de vigilancia sanitaria. El Invima diseñó e implementó un modelo de vigilancia sanitaria que permite crear un perfil de riesgos para cada una de las entidades vigiladas y así generar un *ranking* para determinar cuáles de estas deben ser inspeccionadas.

El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) tiene como objetivo contribuir al desarrollo del sector agropecuario, pesquero y acuícola. Esto a través de la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales. Respecto a los productos vegetales, es la autoridad encargada de la certificación fitosanitaria para las exportaciones, y de garantizar el cumplimiento de los requisitos fitosanitarios de importación.

- **Brasil:**

En Brasil hay diversas entidades que comparten jurisdicción para garantizar la seguridad de alimentos, productos agrícolas y medicamentos. Sin embargo, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) y el Ministerio de Salud —a través de su Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa)— son los principales reguladores.

La Anvisa está presente en todo el territorio nacional a través de la coordinación de puertos, aeropuertos, fronteras y recintos aduaneros. Su objetivo es promover la protección de la salud de la población mediante el control sanitario de la producción y el consumo de productos y servicios sujetos a vigilancia sanitaria (alimentos, medicinas, pesticidas, cosméticos, entre otros), incluidos los procesos, insumos y tecnologías relacionados.

El MAPA es el órgano responsable de la fiscalización y control del tránsito internacional de productos e insumos agropecuarios con el objetivo de evitar el

ingreso de plagas y enfermedades que puedan representar amenaza para la sanidad de los vegetales y para el ganado nacional. El MAPA emite la certificación fitozoosanitaria y sanitaria de los productos que son exportados.

En resumen, los temas de sanidad e inocuidad para alimentos y medicamentos recaen en dos entidades públicas para estos países. En la siguiente tabla se muestra cómo se divide el control sanitario según rubro en cada uno de estos países y en el Perú actualmente.

**T9** Tabla 9. Experiencia internacional - Entidades de control sanitario por rubro.

RUBRO	PERÚ	MÉXICO	EEUU	COLOMBIA	BRASIL
Alimentos	Senasa, Sanipes, Digesa	Cofepris, Senasica	FDA, USDA	Invima, ICA	Anvisa, MAPA
Medicamentos	Digemid	Cofepris	FDA	Invima	Anvisa

**Fuente:** Páginas web de entidades, 2019; PromPerú, 2015. **Elaboración:** CPC.

Según el *Doing Business 2020*, estos países presentan mejores tiempos documentarios para exportar e importar en comparación con el Perú, a excepción de Colombia.

En el caso de EE. UU., los tiempos de exportación son mejores que los correspondientes al mejor país de América Latina (Panamá con 6 horas).

**T10** Tabla 10: Experiencia internacional - Doing Business 2020: cumplimiento documentario de exportación e importación (horas).

	PERÚ	MÉXICO	EEUU	COLOMBIA	BRASIL
Cumplimiento documentario de exportación	24	8	1,5	48	12
Cumplimiento documentario de importación	48	17,6	7,5	64	24

**Fuente:** *Doing Business 2020*. **Elaboración:** CPC.

## PROPUESTA

**Crear una Autoridad Nacional Sanitaria Única de Alimentos con la finalidad de optimizar las labores de vigilancia y control sanitario y, por otro lado, simplificar los procesos para los administrados.**

Esta autoridad consolidará las competencias de Senasa, Sanipes y Digesa<sup>28</sup>, y mantendrá oficinas especializadas según sector y unificará los procesos transversales de gestión. Asimismo, es clave contar con personal técnico capacitado para las labores de inspección, evaluación y de negociación de acuerdos internacionales.

La implementación de esta dependencia consideraría trabajar con un esquema que incluya enfoque de gestión de

riesgos, tercerización de inspecciones y control posterior. Cabe indicar que este esquema se aplica de forma parcial en Senasa y Sanipes. Mientras que Senasa terceriza las certificaciones de los campos orgánicos y emplea gestión de riesgos para certificar empacadoras con buen perfil de riesgo, Sanipes terceriza inspecciones mediante la certificación de entidades de inspección y ensayo.

Las competencias en materia de control sanitario e inocuidad para alimentos y medicamentos quedarían a cargo de dos entidades: la Autoridad Nacional Sanitaria Única de Alimentos y la Digemid<sup>29</sup>. Esta propuesta se enmarca dentro del determinante de trámites.



## CUADRO RESUMEN DE PROPUESTAS

FACTOR: LOGÍSTICA							
DETERMINANTE	N.º	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Infraestructura	1	Crear un organismo excepcional encargado de formular y ejecutar un grupo de proyectos integrales enfocados en el eje logístico Callao.	Alta		Esta propuesta fue incluida en el acta de aprobación del Plan.	MTC, Mincetur, Gobierno Regional del Callao	Ley orgánica
	2	Agilizar trámites para la adquisición de predios de la Autopista del Sol, Red Vial N.º 4, Red Vial N.º 6 y el Tramo Dv. Quilca-La Concordia de la Panamericana Sur.	Alta	✓	La medida 1.6 del Plan es: "Facilitación de la inversión en infraestructura" busca, entre otros objetivos, lograr un eficaz saneamiento de predios y liberación de interferencias. Los hitos son: (i) Informe de evaluación de los principales cuellos de botella (para 1T 2020); y (ii) Hoja de ruta de eliminación progresiva de cuellos de botella implementada (hasta julio de 2021).	MEF, MTC	Implementación y norma
	3	Desarrollar los proyectos de vías alternativas de la Carretera Central con el soporte de un PMO.	Alta		La medida 1.3. "Oficinas de gestión de proyectos (PMO)" incorpora el soporte del PMO en el Sistema Nacional de Abastecimiento. En setiembre de 2019, mediante Decreto Supremo 288-2019-EF se cumplió con los hitos: lineamientos para para elaboración de TdR para la contratación de PMO para obras públicas (agosto de 2019) y APP (setiembre de 2019). En octubre de 2019 se publicaron las bases estándar por el OSCE.	MEF, MTC	Implementación
	4	Elaborar un proyecto de inversión pública que considere equipamiento, infraestructura y personal para brindar seguridad en las principales rutas por las que circulan los camiones que ingresan y retiran carga del puerto del Callao.	Alta	✓	La medida 7.9 "Hub logístico" incorpora el hito implementación del Corredor Seguro del Puerto del Callao para diciembre 2019.	MTC, Mininter, Gobierno Regional del Callao	Implementación

FACTOR: LOGÍSTICA							
DETERMINANTE	N.º	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Seguridad	5	Tipificar como infracción el incumplimiento de que los vehículos de transporte terrestre de mercancías cuenten con GPS y sancionar con la inhabilitación para brindar el servicio de transporte terrestre o realizar actividades vinculadas al transporte y tránsito terrestre.	Baja		Mediante Decreto Supremo 001-2019-MTC se tipificaron estas infracciones, sin embargo en junio de 2019 se extendió el período educativo (suspenden sanciones) hasta diciembre de 2019.	MTC	Decreto supremo
	6	Restringir la publicación de la información sobre la carga (producto, valor, agente) que publica Aduanas.	Baja		La propuesta no fue incluida dentro del Plan.	Sunat	Decreto supremo
Trámites	7	Establecer la certificación indefinida para lugares de producción y emparadoras que tengan un buen perfil de riesgo.	Alta		La medida 7.6 “VUCE 2.0” del Plan contempla incorporar la gestión de riesgos en la cadena logística de comercio exterior. El hito relacionado es “Procesos rediseñados para la atención de procedimientos administrativos vinculados al comercio exterior”, para julio de 2020.	Mincetur, Minagri (Senasa)	Resolución ministerial
	8	Tercerizar inspecciones a través de empresas especializadas.	Alta		La propuesta no fue incluida dentro del Plan	Minagri (Senasa)	Decreto supremo
	9	Desarrollar un aplicativo que permita grabar procesos como colocación de precinto, desprecintado y verificación de precinto.	Baja		La propuesta no fue incluida dentro del Plan	Minagri (Senasa)	Implementación



FACTOR: LOGÍSTICA							
DETERMINANTE	N.º	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Trámites	10	Ampliar los beneficios de tener un buen perfil de riesgo a más empacadoras.	Alta		La medida 7.6 “VUCE 2.0” del Plan contempla incorporar la gestión de riesgos en la cadena logística de comercio exterior. El hito relacionado es "Procesos rediseñados para la atención de procedimientos administrativos vinculados al comercio exterior", para julio 2020.	Mincetur, Minagri (Senasa)	Implementación
	11	Ampliar la certificación fitosanitaria electrónica a Estados Unidos y China.	Mediana		La propuesta no fue incluida dentro del Plan	Minagri (Senasa)	Implementación
	12	Establecer un sistema de medición y seguimiento de indicadores de gestión de trámites e inspecciones frecuentes y publicación de <i>ranking</i> de lugares de producción y empacadoras.	Alta	✓	La medida 7.8 “Mecanismos para garantizar la eficiencia de los servicios logísticos de comercio exterior”, tiene los hitos (i) módulo de información sobre los servicios de logística de comercio exterior (hasta julio 2021) y (ii) Observatorio Logístico de Comercio Exterior en VUCE (hasta julio de 2025).	Mincetur, Minagri (Senasa)	Implementación
	13	Homologar certificaciones de instituciones internacionales con certificaciones del Estado peruano.	Alta		Esta propuesta fue incluida en el acta de aprobación del Plan.	Minagri (Senasa)	Decreto supremo
	14	<b>[Nueva propuesta]:</b> Creación de la Autoridad Nacional Sanitaria Única de Alimentos	Alta			Minsa, Minagri, Produce, Congreso	Ley

Propuesta no considerada o no existe consenso en torno a la misma

Propuesta considerada parcialmente

Propuesta considerada

Propuesta considerada a tiempo o implementada

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Banco Mundial (2015) *Costos portuarios y marítimos en el Perú*.
2. Banco Mundial (2016) *Análisis integral de la logística en el Perú*.
3. Banco Mundial (2018) Índice de Desempeño Logístico. Washington D. C.: World Bank.
4. Banco Mundial (2019) *Doing Business 2020*. Washington D.C.: World Bank
5. BCRP (2019a) *Reporte de Inflación. Junio 2019*
6. BCRP (2019b) *Reporte de Inflación. Setiembre 2019*
7. FAO y OMC (2018) *Comercio y normas alimentarias*
8. Fernández de Córdoba, Santiago (2017) *Introducción a la Base de Datos de Medidas no Arancelarias de la UNCTAD*. Presentación en el Sexto Encuentro Regional Análisis de Políticas Públicas con Modelos de Equilibrio General Computable. Noviembre 2017. Lima.
9. MEF (2019a) *Plan Nacional de Competitividad y Productividad*
10. MEF (2019b) *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*
11. Mincetur (2016) *Boletín Anual VUCE 2015*
12. Mincetur (2017) *Boletín Anual VUCE 2016*
13. Mincetur (2018) *Boletín Anual VUCE 2017*
14. Mincetur (2019) *Boletín Anual VUCE 2018*
15. MTC (2016) *Reporte: La importancia de la Carretera Central*
16. Normas legales - Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ)
17. Ositran (2015) Informe de desempeño 2014 -Tramo n.º 2 del Corredor Vial Interoceánico Centro
18. Ositran (2018) Avance físico de carreteras al mes de julio 2018.
19. Ositran (2019a) Informe de desempeño 2018 - Red Vial n.º 4
20. Ositran (2019b) Informe de desempeño 2018 - Red Vial n.º 6
21. Ositran (2019c) *Informe de desempeño 2018 - Autopista del Sol*
22. Ositran (2019d) *Informe de desempeño 2018 - Dv. Quilca - La Concordia*
23. Ositran (2019e) *Informe de desempeño 2018 - Muelle Sur Callao*
24. Ositran (2019f) *Informe de desempeño 2018 - Muelle Norte Callao*
25. Ositran (2019g) Informe de desempeño 2018 -Tramo n.º 2 del Corredor Vial Interoceánico Centro
26. Ositran (2019h) *Informe de desempeño 2018 - Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A. (Corpac)*
27. Ositran (2019i) *Informe de desempeño 2018 - Aeropuerto Internacional Jorge Chávez*
28. Ositran (2019j) Avance físico de carreteras al mes de julio 2019.
29. PromPerú (2015) *Guía de Requisitos de Acceso de Alimentos a Brasil*
30. PromPerú (2019) *Desarrollo del comercio agroexportador. Informe anual 2018*
31. Proyecto de Ley 2370/2017-CR que crea la Comisión para la Formación de la Autoridad Nacional



de Control de Alimentos Procesados y Fármacos  
- Congreso de la República

32. Proyecto de Ley 2382/2017-CR que Declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la Autoridad Nacional de Inocuidad Alimentaria del Perú  
- Congreso de la República

33. Senasa (2016) *Procedimiento integrado de exportación vegetal*

34. Senasa (2019) *Requisitos fitosanitarios para la agro exportación*. Presentación en Miércoles del Exportador organizado por PromPerú. Setiembre 2019. Lima

35. World Economic Forum (2017) *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. World Economic Forum.

36. World Economic Forum (2019) *The Global Competitiveness Report 2019*. World Economic Forum.

## NOTAS

- Las cuatro carreteras que no presentaron avance fueron Autopista del Norte, Red Vial N.º 6, Autopista del Sol y Tramo Dv. Quilca - La Concordia.
- Estos temas son: apertura de un negocio, manejo de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de los inversionistas minoritarios, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos y resolución de la insolvencia.
- Las agroexportaciones incluyen tres categorías: (i) las frutas y hortalizas frescas que representan el 75,8 % del total (los principales productos en el 2018 fueron uva, palta, arándano, espárrago y mango cuyo valor asciende al 73,6 % de esta categoría), (ii) frutas y hortalizas procesadas cuyo valor en el 2018 representó 11,8 % del total, y (iii) otros productos de origen vegetal que representaron 12,4 % del total.
- El Acuerdo de la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC establece que la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) provee los estándares internacionales para las medidas fitosanitarias que los gobiernos emplean para proteger sus recursos vegetales de plagas.
- Según el Reglamento de Cuarentena Vegetal, aprobado mediante Decreto Supremo 032-2003-AG.
- El número de procedimientos implementados en la VUCE se puede reducir si hay cambios en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) de las instituciones que forman parte de la misma. Por ejemplo, entre diciembre de 2017 y agosto de 2019 el número de procedimientos dentro del componente de mercancías restringidas pasó de 267 a 264.
- Han sido incluidas en el Plan como parte de los Objetivos Prioritarios n.º 1 y n.º 7 de la Política Nacional de Competitividad y Productividad, los cuales tienen como finalidad elevar la calidad e incrementar el alcance de los servicios públicos de infraestructura, y promover la facilitación del comercio considerando la adecuada coordinación entre las entidades involucradas en las actividades de comercio exterior, respectivamente.
- Esta propuesta ha sido considerada en el acta de la sesión del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) que aprobó el Plan.
- Los hitos relacionados a la medida 1.6 “Facilitación de la inversión en infraestructura” son: (i) informe de evaluación de los principales cuellos de botella en los proyectos de inversión en infraestructura (programado para el primer trimestre de 2020); y (ii) hoja de ruta de eliminación progresiva de cuellos de botella implementada (programado hasta julio de 2021).
- Medida 1.3. “Oficinas de gestión de proyectos (PMO)”.
- Lineamientos para elaboración de TdR para la contratación de PMO para obras públicas (programado para agosto de 2019) y APP (para setiembre de 2019).
- Medida 7.9. “Hub logístico” cuyo objetivo es posicionar al Perú como una importante plataforma logística. El primer hito asociado a esta medida es implementar el corredor seguro.

13. En la medida 7.6 “VUCE 2.0”.

14. Según el artículo 11, “Las inspecciones de las mercancías restringidas y de los medios de transporte, a cargo de las entidades competentes (...) deben estar sustentadas legalmente y su aplicación sujeta a gestión de riesgos”. Por su parte, el artículo 16 indica: “Las entidades competentes que integran la VUCE deben establecer y aplicar criterios de gestión de riesgo en la evaluación de las solicitudes de los administrados, que permitan, cuando corresponda, establecer procedimientos de evaluación o aprobación diferenciados según el nivel de riesgo asignado, privilegiando el control posterior”. Adicionalmente, el artículo 19 señala: “La VUCE proporciona a las entidades competentes que integran la VUCE, el servicio de administración y aplicación centralizada de los criterios de riesgos que la entidad asigne para la evaluación de sus procedimientos administrativos, servicios o inspecciones”, y: “Las entidades competentes que integran la VUCE deben implementar los criterios de riesgos, y pueden actualizarlos en la VUCE de acuerdo con los lineamientos tecnológicos y de operación que sean establecidos por el Mincetur”. Cabe señalar que lo indicado en los artículos 16 y 19 se implementará de forma progresiva y coordinada entre el Mincetur y las entidades competentes.

15. Mediante Resolución Directoral 154-2011-AG-SENASA-DIAIA se aprobaron las Guías de Buenas Prácticas de Producción e Higiene. Entre estas guías se encuentra la “Guía para sistemas de rastreabilidad” que establece los requisitos y fases de implementación de este sistema.

16. En la medida 7.6 “VUCE 2.0”.

17. Medida 7.8. “Mecanismos para garantizar la eficiencia de los servicios logísticos de comercio exterior”.

18. Esta propuesta fue considerada en el acta de la sesión del Consejo Directivo del CNCF que aprobó el Plan.

19. El Decreto Supremo 061-2006-AG establece la creación de este registro.

20. Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Sanidad Agraria (Decreto Legislativo 1059) del 27.06.08.

Artículo 4. Autoridad Nacional en Sanidad Agraria  
La Autoridad Nacional en Sanidad Agraria es el Servicio Nacional de Sanidad Agraria - Senasa, organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura que tiene personería jurídica de Derecho Público y constituye pliego presupuestal.

Decreto Supremo que aprueba Reglamento de la Ley General de Sanidad Agraria (Decreto Supremo 018-2008-AG) del 31.08.08

Artículo 14. Facilitación de las exportaciones:  
“(...) El Senasa certificará obligatoriamente el cumplimiento de las medidas fito y zoonosanitarias oficiales del país importador, asimismo, debe establecer aquellas necesarias para minimizar el riesgo en los envíos que se exporten. Está prohibida la exportación de productos agropecuarios que no cumplan las medidas fito y zoonosanitarias oficiales del país importador, debidamente certificadas por el Senasa”.

21. Ley de Creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes) - Ley 30063 del 03.07.13.

Artículo 2. Creación, naturaleza y objeto.  
“Créase el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes) como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de la Producción, encargado de normar, supervisar y fiscalizar las actividades de sanidad e inocuidad pesquera, acuícola y de piensos de origen hidrobiológico, en el ámbito de su competencia. (...) El Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes) tiene por objeto lograr una eficaz administración que establezca aspectos técnicos, normativos y de vigilancia en materia de inocuidad y de sanidad de los alimentos y de piensos de origen pesquero y acuícola, con la finalidad de proteger la salud pública”.

22. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud (Decreto Supremo 008-2017-SA) del 05.03.17

Artículo 78. Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria - Digesa

“La Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria - Digesa es el órgano de línea dependiente del Viceministerio de Salud Pública, constituye la Autoridad Nacional en Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, responsable en el aspecto técnico,



normativo, vigilancia, supervigilancia de los factores de riesgos físicos, químicos y biológicos externos a la persona y fiscalización en materia de salud ambiental la cual comprende: (i) calidad de agua para consumo humano, (...); así como en materia de Inocuidad Alimentaria la cual comprende: (i) los alimentos y bebidas destinados al consumo humano y (ii) aditivos elaborados industrialmente de producción nacional o extranjera, con excepción de los alimentos pesqueros y acuícolas (...).”

23. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud (Decreto Supremo 008-2017-SA) del 02.03.17 - Art. 79.

24. Las mercancías restringidas son aquellas que requieren de permiso, certificación, licencia o autorización para su ingreso, tránsito o salida del país.

25. Otras entidades incorporadas en este componente son Digemid, MTC, Ministerio de la Producción (Pro-

duce), Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (Sucamec), Mincetur, Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN) y Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor).

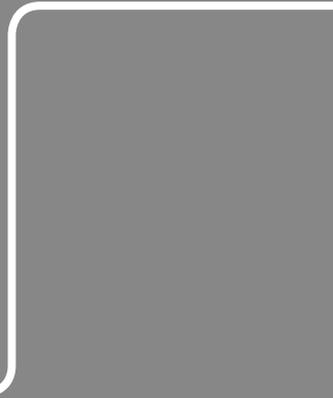
26. Según Reglamento de la Ley de Inocuidad de los Alimentos (Decreto Supremo 034-2008-AG).

27. En el caso peruano, la autoridad sanitaria relacionada con medicamentos es la Digemid que es dependiente del Ministerio de Salud.

28. Competencias en materia de control sanitario e inocuidad de alimentos.

29. Dependiente del Viceministerio de Salud Pública. Es una institución técnico normativa que propone y evalúa políticas en materia de productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios, así como realiza el control y vigilancia sanitaria de los mismos.





**AMBIENTE  
DE NEGOCIOS**

**CIENCIA, TECNOLOGÍA  
E INNOVACIÓN**

CONSEJO PRIVADO  
DE COMPETITIVIDAD PERÚ

# **Ecosistema para la innovación**



# Ambiente de Negocios

Perfil del Perú en materia de ambiente de negocios	331
.....	
Estado de las propuestas del <i>Informe de Competitividad 2019</i>	339
.....	
Propuestas nuevas o actualización de propuestas previas	343
.....	
Cuadro resumen de propuestas	348
.....	
Referencias bibliográficas	351
.....	
Notas	351
.....	

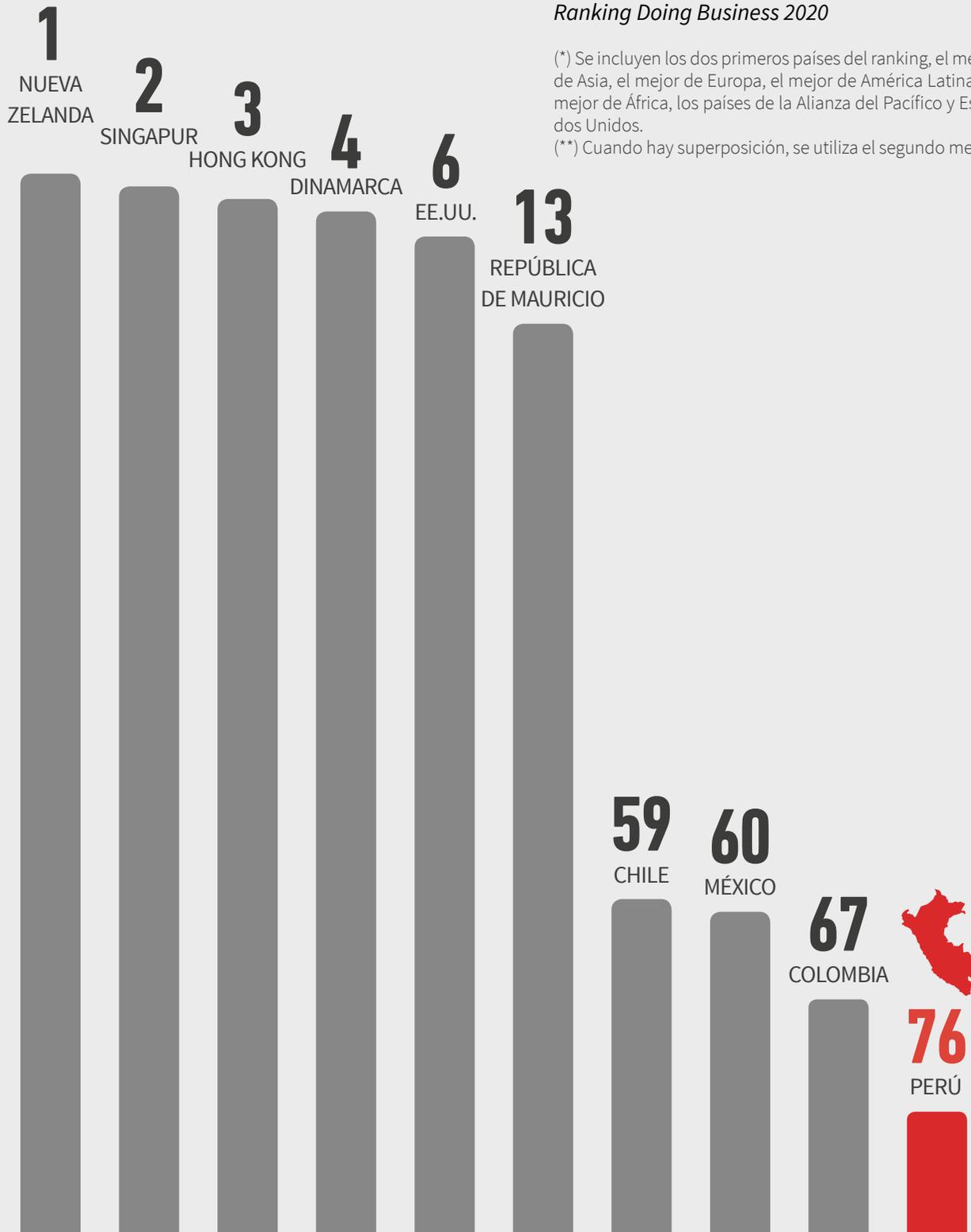
## PERFIL DE PERÚ EN AMBIENTE DE NEGOCIOS

### RANKING DEL INDICADOR CENTRAL

Ranking Doing Business 2020

(\*) Se incluyen los dos primeros países del ranking, el mejor de Asia, el mejor de Europa, el mejor de América Latina, el mejor de África, los países de la Alianza del Pacífico y Estados Unidos.

(\*\*) Cuando hay superposición, se utiliza el segundo mejor.



## ➤ DIAGNÓSTICO DEL PERÚ EN AMBIENTE DE NEGOCIOS

### CUADRO RESUMEN

DETERMINANTE	INDICADOR	VALOR PERÚ	RANKING DE AMÉRICA LATINA	RANKING MUNDIAL	MEJOR PAÍS AMÉRICA LATINA	FUENTE
Marco regulatorio	Carga regulatoria del Gobierno (índice 1-7)	2,5	16/22	128/141	Paraguay	WEF 2019
	Facilidad del sector privado para cuestionar la regulación (índice 1-7)	2,8	12/22	105/141	Chile	WEF 2019
Trámites	Manejo de permisos de construcción (índice 0-100)	72,5	5/33	65/190	Santa Lucía	<i>Doing Business 2020</i>
	Tiempo para otorgar permisos de construcción (días)*	137	11/33	137/190	México	<i>Doing Business 2020</i>



## ➤ SITUACIÓN ACTUAL DEL PERÚ EN MATERIA DE AMBIENTE DE NEGOCIOS

Entre el 2007 y 2019, el Perú se ha mantenido en los últimos lugares del ranking global de competitividad del WEF en cuanto a la carga regulatoria del Gobierno.

**T1** Tabla 1. Carga regulatoria del Gobierno. Índice Global de Competitividad (ubicación y puntaje en el *ranking*).

AÑO	UBICACIÓN EN EL <i>RANKING</i>	PUNTAJE (1-7)
2007	124	2,3
2008	123	2,4
2009	119	2,5
2010	119	2,7
2011	119	2,6
2012	128	2,7
2013	113	2,9
2014	127	2,7
2015	133	2,4
2016	134	2,2
2017	131	2,3
2018	128	2,5
2019	128	2,5

Fuente: WEF. Elaboración: CPC.

No obstante, se han producido ciertos avances en materia de simplificación administrativa, desregulación y trámites. Entre los principales avances, se destacan: la implementación del análisis de calidad regulatoria (ACR), la estandarización de procedimientos administrativos y la prevención y eliminación de barreras burocráticas. A continuación, se analiza el avance de las dos primeras herramientas, en tanto que la tercera se detalla en la sección de Estado de las propuestas del *Informe de Competitividad 2019* del presente capítulo.

### Análisis de calidad regulatoria

En diciembre de 2016, se emitió el Decreto Legislativo 1310 que dispuso el análisis de calidad regulatoria (ACR). Posteriormente, con el Decreto Legislativo 1448, se perfeccionaron el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria.

Este mecanismo ha permitido que las entidades públicas del Poder Ejecutivo (EPPE) lleven a cabo el análisis de todos sus procedimientos administrativos (PA) establecidos en disposiciones normativas de alcance general, —con excepción de aquellos contenidos en leyes o normas con rango de ley—, con el fin de identificar, eliminar y/o simplificar los que resulten innecesarios, ineficaces, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados al marco legal.

El ACR realizado por las EPPE fue validado por una Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CCR) encargada de emitir opinión proponiendo los PA que deben ser ratificados por el Consejo de Ministros. El proceso de ratificación de los PA sujetos al ACR culminó en junio de 2019, y se llegaron a emitir seis decretos supremos de ratificación de PA.

**T2** **Tabla 2.** Relación de decretos supremos de ratificación de los procedimientos administrativos de las entidades públicas del Poder Ejecutivo como resultado del ACR.

N.º	DECRETO SUPREMO	FECHA DE PUBLICACIÓN	CANTIDAD DE ENTIDADES
1	DS 110-2018-PCM	02 de noviembre de 2018	13
2	DS 130-2018-PCM	27 de diciembre de 2018	15
3	DS 046-2019-PCM	09 de marzo de 2019	8
4	DS 094-2019-PCM	23 de mayo de 2019	6
5	DS 117-2019-PCM	19 de junio de 2019	18
6	DS 118-2019-PCM	22 de junio de 2019	7

**Fuente:** Secretaría de Gestión Pública – PCM. **Elaboración:** CPC.

Nota: e un análisis de 21 entes públicos que pasaron por el ACR, solo 11 han publicado en sus portales institucionales su TUPA actualizado después del ACR.

De acuerdo con el *Informe de Resultados* del ACR (Secretaría de Gestión Pública, 2019), se revisaron un total de 2.432 PA, de los cuales: 1.439 fueron ratificados (59,0 %), 319 fueron eliminados (13,0 %) y 674 fueron declarados improcedentes (28,0 %)¹. Cabe precisar que dentro de los PA declarados improcedentes, 415 fueron eliminados por tratarse de funciones intrínsecas de las entidades que no constituyen PA, aun cuando no tengan un costo de tramitación o tasa. En el mencionado informe, se precisa además que, como resultado de la eliminación y/o simplificación de estos PA, la carga administrativa se redujo en aproximadamente S/ 286,3 millones.

Los resultados de este primer proceso de revisión integral son relevantes porque constituyen una línea base para que las entidades públicas puedan continuar simplificando cargas administrativas mediante la aprobación de medidas simplificadoras y metas de reducción de cargas. Además, permitirá generar políticas y prácticas orientadas a no crear trámites innecesarios, que beneficiarán a los ciudadanos, a las empresas y al propio Estado.

Existen dos temas pendientes dentro de este proceso de revisión integral. Por un lado, es fundamental com-

pletar el análisis de todos los PA que no fueron incluidos en los resultados del proceso de evaluación de ACR, por encontrarse en proceso de mejora por parte de las EPPE. De acuerdo con los informes aprobados por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, cinco entidades se encontraban en proceso de mejora y adecuación normativa de todos sus PA, mientras que otras 25 tenían por lo menos uno en dicho estado. Ello se traduce en poco más de 800 PA² que están en proceso de mejora de su marco normativo. Por esto, dichas modificaciones deben pasar por el ACR antes de su aprobación.

Por otro lado, es necesario asegurar que los resultados del ACR se plasmen en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA). Su importancia recae en que estos documentos son los productos tangibles que observan los ciudadanos y las empresas que realizan los PA en las entidades públicas. De un análisis de 21 entes públicos que pasaron por el ACR, solo 11 han publicado en sus portales institucionales su TUPA actualizado después del ACR, y dentro de los TUPA de esos 11 se han identificado disparidades entre la cantidad de procedimientos publicados y la cantidad que debió resultar a partir del ACR (ver Recuadro 1).



### RECUADRO 1. APLICACIÓN DEL ACR POR PARTE DE ENTIDADES PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO A AGOSTO DE 2019.

Hasta fines de mayo de 2019, 42 EPPE, de un total de 67, culminaron el proceso del ACR. Como resultado de dicho proceso y en cumplimiento del artículo 17 del Reglamento para la aplicación del ACR (Decreto Supremo 061-2019-PCM), aquellos entes están obligados, entre otras acciones, a:

- Adecuar y depurar las disposiciones normativas que establecen los PA no ratificados.
- Emitir las disposiciones normativas que correspondan para eliminar o simplificar requisitos como resultado del ACR.
- Publicar el listado de los PA eliminados.

- Publicar el listado de los PA ratificados y sus requisitos.
- Actualizar sus respectivos TUPA según lo establecido en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

En esta línea, las 42 entidades debieron emitir las normas correspondientes de modificación de sus PA y publicar la versión actualizada de sus TUPA en el portal de transparencia del Estado.

Para analizar la aplicación del ACR, se observaron disposiciones normativas y los TUPA vigentes a agosto de 2019. De una muestra de 21 entidades (de un total de 42), solo 14 contaban con por lo menos un PA que requería la eliminación de requisitos, 11 con por lo menos un PA que requería simplificar requisitos y 13 con por lo menos un PA que debía ser eliminado. El cumplimiento de las disposiciones de las entidades analizadas se detalla en la siguiente tabla:

**TR1** Tabla R1.1. Nivel de cumplimiento de los resultados del ACR en 21 EPPE, según disposición de la CCR.

N.º	ELIMINAR REQUISITOS DE PA	SIMPLIFICAR REQUISITOS DE PA	ELIMINAR PA
Entidades que cumplieron totalmente	13	9	6
Entidades que cumplieron parcialmente	1	2	4
Entidades que no cumplieron	0	0	3

**Fuente:** Secretaría de Gestión Pública – PCM; Sistema Peruano de Información Jurídica. **Elaboración:** CPC.

Como se observa, la gran mayoría de entidades cumplió totalmente con la disposición de eliminar o simplificar requisitos de sus PA, mientras que solo dos entidades cumplieron de manera parcial. En contraste, se mostró un menor cumplimiento en cuanto a la eliminación de PA: solo seis entidades que debían eliminar PA (de un total de 13) cumplieron totalmente con dicha disposición; mientras que cuatro cumplieron parcialmente y tres no cumplieron. En consecuencia, de los 168 PA que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) dispuso eliminar, solo 116 fueron en efecto eliminados (69,0 %).

Finalmente, se revisaron los últimos TUPA vigentes de las 21 entidades analizadas, encontrando que solo 11 entidades publicaron sus TUPA, incluyendo las modificaciones del ACR. A pesar de ello, existen disparidades entre la cantidad de PA que figuran en el TUPA actualizado y la cantidad que debió resultar a partir del ACR. Así,

se identificaron dos ejemplos puntuales de dos entidades cuyos PA fueron ratificados mediante Decreto Supremo 110-2018-PCM:

- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus) envió 39 PA al ACR, de los cuales tuvo siete validados, ocho validados sujetos a simplificación y/o eliminación de requisitos, ocho improcedentes y ocho eliminados. Con ello, el Minjus debería contar con 23 PA en su TUPA. Sin embargo, cuenta con 33 en el TUPA vigente a agosto de 2019.
- El Ministerio del Ambiente (Minam) envió cuatro PA al ACR, de los cuales tres fueron validados y uno declarado improcedente. Con ello, el Minam debería contar con tres PA en su TUPA. No obstante, cuenta con ocho PA en el TUPA vigente a agosto de 2019.

## Estandarización de procedimientos administrativos

Otro de los avances en materia de simplificación administrativa, por parte del Estado, es la estandarización de PA. Esta medida, que se encuentra enmarcada en el proceso de modernización del Estado, resulta de suma importancia dado que garantiza certidumbre a ciudadanos y empresas, y disminuye la posible vul-

nerabilidad ante comportamientos corruptos (OCDE, 2016; BID, 2018). En el Registro Nacional de Municipalidades, se verificaron las disparidades entre los PA que tienen las municipalidades; esto perjudica, tanto la calidad de vida de los ciudadanos, como el ambiente de negocios (ver Recuadro 2).

### RECUADRO 2. NECESIDAD DE ESTANDARIZAR LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES.

A nivel nacional existen 1.874 municipalidades, las cuales tienen la obligación de aprobar su TUPA mediante ordenanza municipal, de acuerdo con el artículo 44 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Basado en el Registro Nacional de

Municipalidades de 2018, las municipalidades en promedio tienen 104 PA dentro de sus TUPA, de los cuales el 29,2 % cuentan con silencio administrativo positivo. Además, se observa que existe heterogeneidad en la cantidad de PA, dependiendo de las características de las municipalidades.

**TR2** Tabla R2.1. Cantidad de procedimientos incluidos en TUPA, según clasificación de municipalidades.

TIPO DISTRITOS	NÚMERO DE DISTRITOS	POBLACIÓN PROMEDIO POR DISTRITO	PROMEDIO DE PROCEDIMIENTOS TUPA	% PA CON SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO
Distritos en Metrópoli Nacional	52	196.728	138,0	47,8 %
Ciudades principales (más de 250.000 habitantes)	73	82.408	153,0	44,4 %
Distritos en ciudad mayor o intermedia (entre 20.000 y 250.000)	126	47.557	169,0	37,3 %
Distritos con al menos un centro poblado de 2.000 habitantes	413	12.320	129,7	31,4 %
Rural concentrado (más de 70,0 % a menos de 15 minutos de capital distrital)	345	1.531	84,0	25,0 %
Rural semi-concentrada (entre 30,0 % y 70,0 % a menos de 15 minutos de capital distrital)	533	2.826	85,0	23,5 %
Rural disperso (menos del 30,0 % a menos de 15 minutos de capital distrital)	332	5.742	85,0	23,5 %

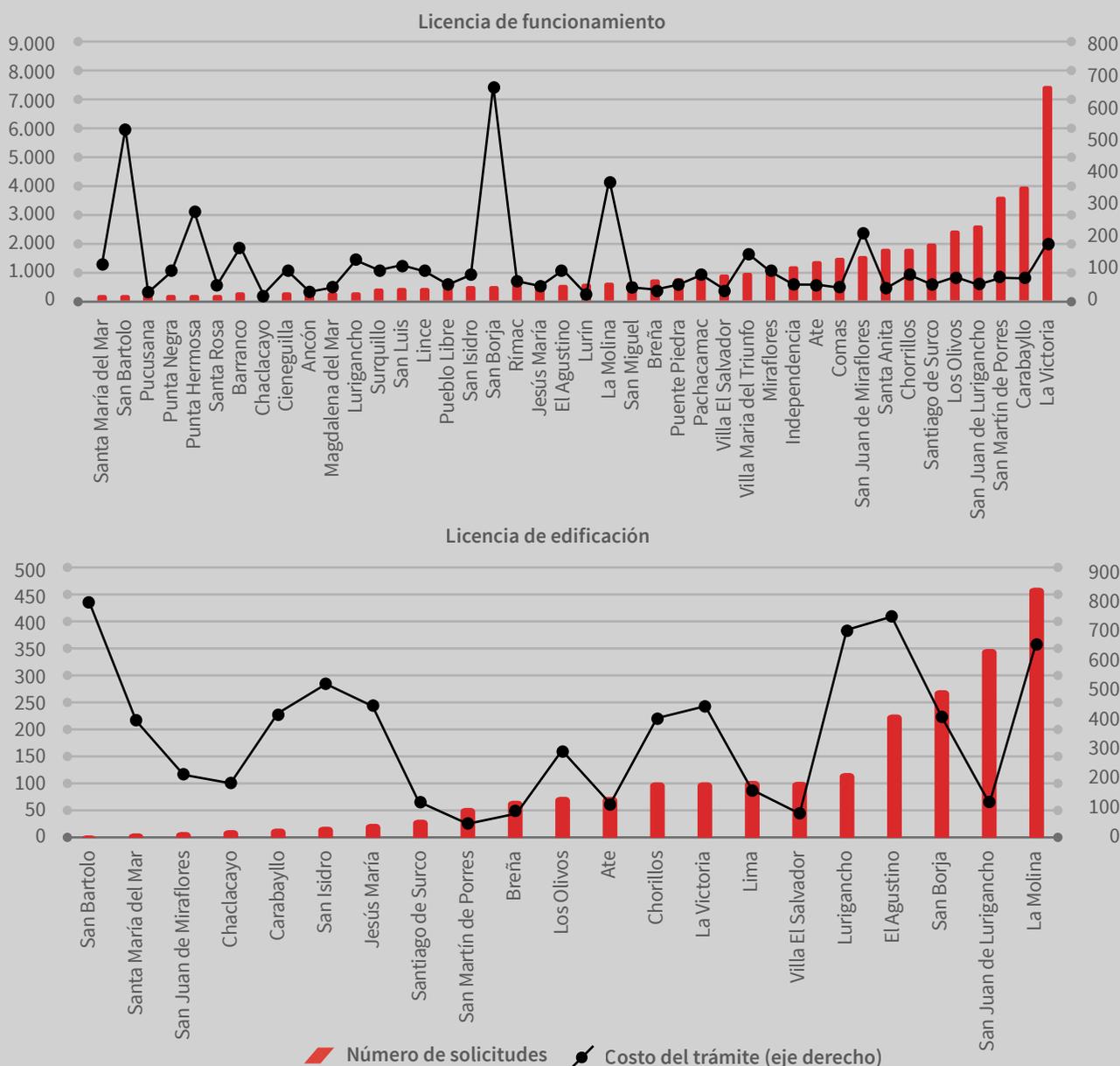


La Tabla R2.1 presenta una clasificación de los distritos según su tamaño y grado de ruralidad. En ella se observa que los distritos con mayor población promedio también son aquellas con mayor cantidad de PA. Así, por ejemplo, los distritos en Lima Metropolitana y el Callao cuentan con 138 PA en promedio, a diferencia de los distritos rurales dispersos que tienen un promedio de 85 PA.

Estas disparidades no solo se evidencian en la cantidad de PA señalados en los TUPA, sino también

en el costo de los trámites y la cantidad de requisitos de los principales PA. Por un lado, el costo de los trámites es muy heterogéneo entre distritos, incluso en aquellos que se encuentran relativamente cerca y comparten características similares. Por ejemplo, la diferencia en el costo de solicitud de una licencia de funcionamiento entre San Borja y San Isidro, distritos contiguos y con carga administrativa similar, es de más de 800,0 %.

**GR1** Gráfico R2.1. Solicitudes de licencia de funcionamiento y de edificación, y costo de los trámites en distritos de Lima Metropolitana, 2017.



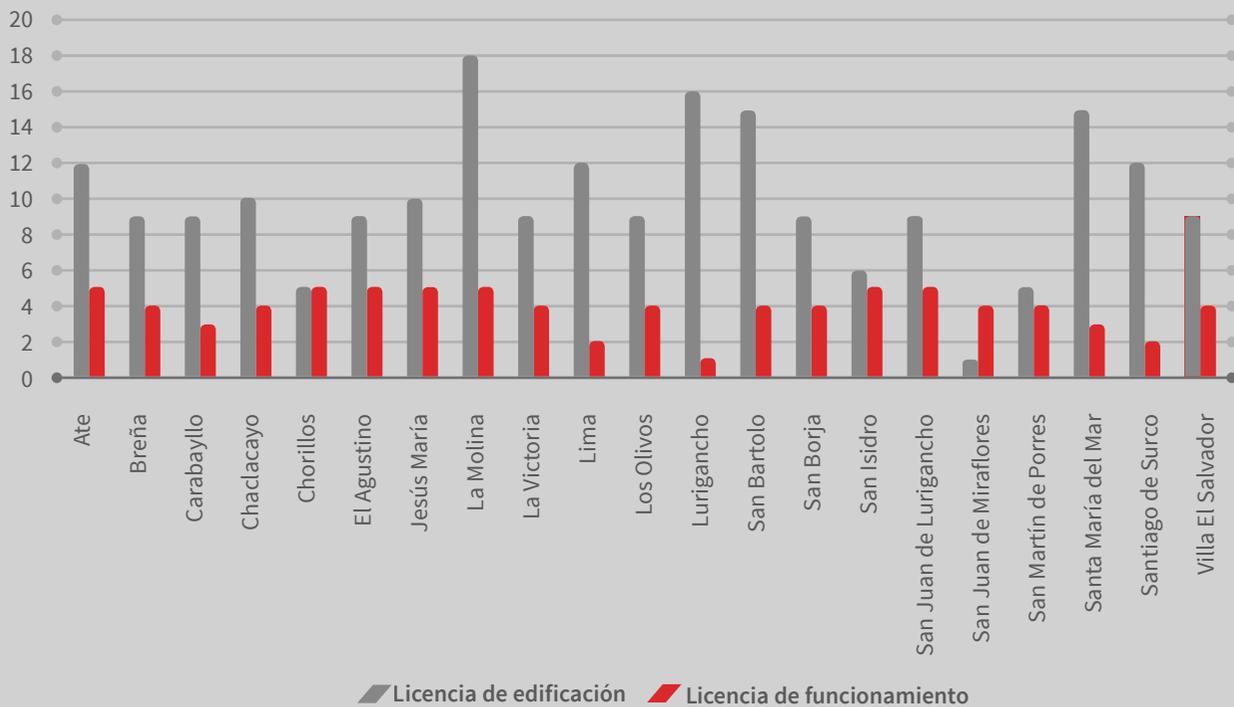
Fuente: Renamu 2018 – INEI. Elaboración: CPC.

Nota: para el caso de licencia de edificación, solo se muestran aquellas municipalidades que tuvieron por lo menos una solicitud de licencia de edificación para viviendas de hasta 5 pisos o 3.000 m2.

Por otro lado, la cantidad de requisitos, que son exigidos por las municipalidades en los trámites de licencia de funcionamiento y edificación, varía entre distritos. En el caso de la licencia de funcionamiento, los distritos de Lima Metropolitana exigen 10 requisitos en promedio. Sin embargo, existen distritos con casi el doble de requisitos (La Molina cuenta con

18) y otros con solo uno (San Juan de Miraflores). Si bien esta dispersión es menor en el caso de la licencia de edificación, también se observan disparidades entre los requisitos que se exigen. Así, existen siete distritos que tienen cinco requisitos, mientras que tres distritos exigen menos de 2 requisitos para el mismo trámite.

**GR2** Gráfico R2.2. Cantidad de requisitos para la solicitud de licencia de funcionamiento y de edificación en distritos de Lima Metropolitana, 2017.



**Fuente:** Renamu 2018 – INEI. **Elaboración:** CPC.

Nota: solo se muestran aquellas municipalidades que tuvieron por lo menos una solicitud de licencia de edificación para viviendas de hasta 5 pisos o 3.000 m<sup>2</sup>.

El Estado peruano ha establecido como meta al 2021, estandarizar 200 PA y servicios prestados en exclusividad en Gobiernos regionales y locales. El proceso de estandarización de PA se inició en marzo de 2019, mediante la publicación del Decreto Supremo 045-2019-PCM, que aprobó 10 procedimientos administrativos estandarizados (PAE) de licencia de funcionamiento.

Si bien el mencionado Decreto Supremo establece que las municipalidades se encuentran obligadas a incorporar los PAE de licencia de funcionamiento en su respectivo TUPA —dentro del plazo de cinco días de su entrada en vigencia—, es importante resaltar que este proceso está siendo implementado de manera gradual.

Para analizar el grado de implementación de esta medida, se revisaron los TUPA de las municipalidades de Lima Metropolitana que estaban vigentes después de la entrada en vigencia del Decreto Supremo 045-2019-PCM. A setiembre de 2019, seis meses después de la aprobación del mencionado Decreto Supremo, solo 23 municipalidades de Lima Metropolitana<sup>3</sup> (de un total de 43) publicaron alguna ordenanza o decreto de alcaldía de modificación o adecuación de sus TUPA al citado decreto supremo; esto implica que la incorporación de los PAE aprobados por la PCM presenta un avance de poco más de la mitad entre los distritos de la capital.



## ESTADO DE LAS PROPUESTAS DEL INFORME DE COMPETITIVIDAD 2019

Respecto de las propuestas correspondientes al factor ambiente de negocios, 8<sup>a</sup> de las 11 propuestas planteadas en el *Informe de Competitividad 2019* fueron incluidas en diversos espacios del sector público (e.g. en el *Plan Nacional de Competitividad y Productividad* —en adelante, el Plan—; un acta de sesión del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, leyes, proyectos de ley, entre otros). **Se recalca que el hecho de que estén consideradas no quiere decir que todas estén implementadas y que no se necesite un esfuerzo continuo para asegurar su implementación.** Por otra parte, tres propuestas no han sido consideradas a la fecha.

### PROPUESTAS CONSIDERADAS

A continuación, se presenta el resumen de las propuestas y sub-propuestas consideradas:

- **Promover la implementación del análisis de impacto regulatorio (*Regulatory Impact Analysis*, RIA por sus siglas en inglés) en los distintos poderes del Estado y niveles de gobierno<sup>5</sup>:** esta propuesta consiste en implementar el RIA en las entidades públicas de todos los niveles de gobierno y en los distintos poderes del Estado. Según el Plan, se establece como primer hito de esta medida, contar con la aprobación del Reglamento que instaure la metodología RIA en el Poder Ejecutivo para el mes de diciembre de 2019. Asimismo, el Plan plantea como segundo hito que, a julio de 2021, el 50,0 % de las entidades del Poder Ejecutivo y de los hito, que a julio de 2025, el 100,0 % de las entidades del Poder Ejecutivo y Gobiernos regionales, y el 50,0 %

de los Gobiernos locales apliquen el RIA. La meta final del Plan es que, a julio de 2030, todas las entidades de los Gobiernos locales priorizados apliquen el RIA. La necesidad de la implementación del mismo se hace evidente si consideramos las estadísticas de normas emitidas por parte de los tres poderes del Estado y de los Gobiernos regionales y locales. Entre octubre de 2018 y setiembre de 2019, se emitieron aproximadamente 5.000 normas de alcance general, lo que implica que cada día se emitió en promedio 14 normas nuevas de alcance general (de las cuales el 2,4 % fueron emitidas por el Poder Legislativo, 33,0 % por el Poder Ejecutivo, 3,0 % por el Poder Judicial, 9,0 % por los Gobiernos regionales, 19,0 % por los Gobiernos locales y 33,6 % por otros organismos del Estado)<sup>6</sup>. Esto representa una disminución con relación al año pasado<sup>7</sup>.

- **Implementar el análisis de calidad regulatoria (ACR) en los Gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritos con mayor población<sup>8</sup>:** como se mencionó en la sección Situación actual del Perú en materia de ambiente de negocios del presente capítulo, el ACR comprende uno de los principales avances en materia de simplificación y calidad regulatoria. La propuesta consiste en implementar el ACR en las regulaciones emitidas por los Gobiernos regionales y locales, debido a que hoy el ACR está únicamente enmarcado en las entidades del Poder Ejecutivo. De acuerdo con lo establecido en el Plan, la implementación del ACR en Gobiernos subnacionales requiere establecer lineamientos. Además, después de la evaluación técnica de los resultados obtenidos con la implementación del ACR en el Poder Ejecutivo, el Plan tiene previsto profundizar en la reducción de cargas administrativas para el ciudadano y las empresas. En esa línea, el Plan establece dos hitos: (i) la actualización de la metodología ACR y (ii) la aprobación de lineamiento para la medición de cargas administrativas; ambos para el primer semestre de 2020. Luego de ello, en los años 2021, 2025 y 2030, se realizarán ciclos de revisión ACR para

**El proceso de estandarización de PA se inició en marzo de 2019, mediante la publicación del Decreto Supremo 045-2019-PCM, que aprobó 10 procedimientos administrativos estandarizados (PAE) de licencia de funcionamiento.**

simplificación de procedimientos en sectores priorizados (aquellos con mayor incidencia en ámbitos económicos, productivos, de inversiones, sociales, ambientales, entre otros) y mediciones periódicas de cargas administrativas de trámites priorizados.

• **Fortalecer la difusión de las resoluciones de la Comisión de Barreras Burocráticas del Indecopi:** en el *Informe de Competitividad 2019* se propuso: 1) la sistematización de los pronunciamientos de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB) y la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas (SEL); y 2) la creación de un observatorio de barreras burocráticas que incluya el análisis de legalidad de los principales trámites municipales y el seguimiento de plazos de aprobación en las entidades públicas para identificar los cuellos de botella.

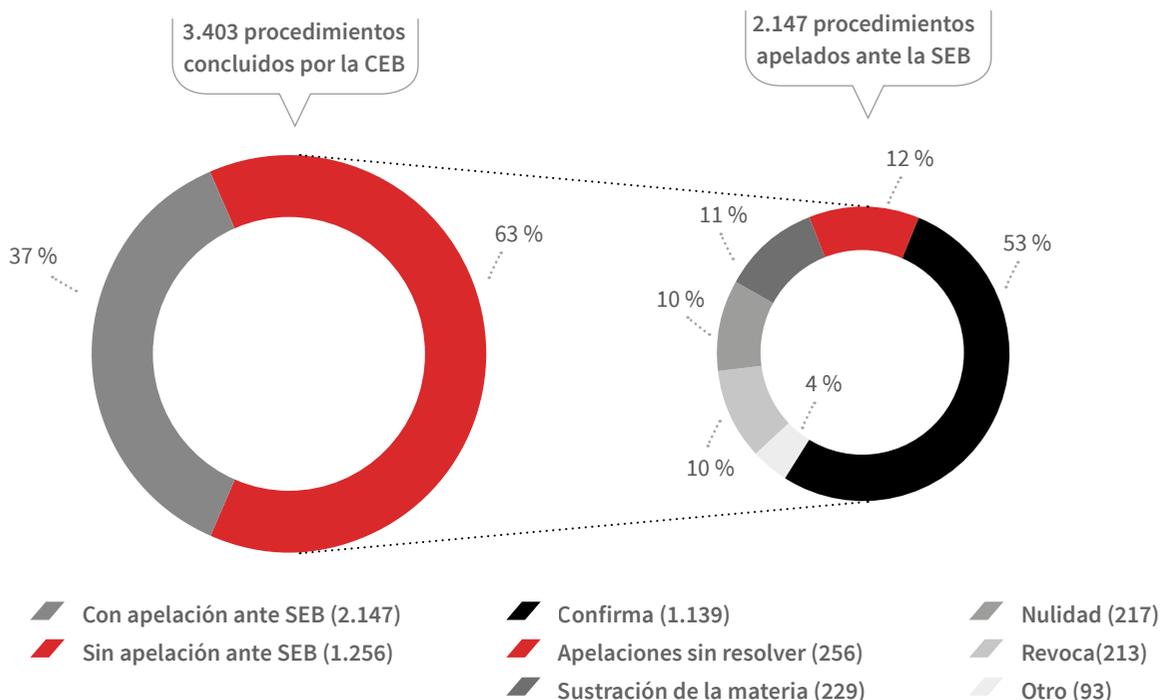
La creación de este observatorio resulta fundamental, puesto que la eliminación de barreras burocráticas representa uno de los principales avances del sistema regulatorio peruano. En cuanto a la difusión de las resoluciones, actualmente existen avances por parte del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). Sin embargo, los as-

pectos identificados en el *Informe de Competitividad 2019* aún deben incorporarse en las estrategias de difusión en materia de eliminación de barreras burocráticas.

En primer lugar, el Indecopi cuenta con un Comando Antibarreras creado en octubre de 2017, con el fin de incentivar la eliminación voluntaria de barreras burocráticas presuntamente ilegales o carentes de razonabilidad que afectan los sectores económicos más influyentes en el país. En el 2018, este Comando detectó 875 barreras burocráticas ilegales en los sectores económicos de extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos, manufactura, servicios financieros, seguros y pensiones, telecomunicaciones, entre otros.

En segundo lugar, el Indecopi publica boletines semestrales que contienen las principales resoluciones de la CEB y de la SEL, divididas en temáticas; no obstante, gran parte de las resoluciones de la CEB que han sido publicadas se encuentran aún en proceso de apelación. En este sentido, es impreciso difundir que estas resoluciones del Indecopi han eliminado barreras burocráticas. Entre el 2014 y 2018, el 63,0% de los procedimientos en materia de eliminación de barreras burocráticas concluidos por la CEB fueron apelados ante la SEL, de las cuales solo el 53,0% de resoluciones han sido confirmadas por la SEL.

**G1 Gráfico 1.** Procedimientos en materia de eliminación de barreras burocráticas, según su estado en la CEB y en la SEL, 2014-2018.





## Entre octubre de 2018 y setiembre de 2019, se emitieron aproximadamente 5.000 normas de alcance general, lo que implica que cada día se emitió en promedio 14 normas nuevas de alcance general.

En tercer lugar, el Indecopi cuenta con el “Portal sobre Eliminación de Barreras Burocráticas”, donde se cuenta con un buscador de resoluciones y un conjunto de *rankings* de entidades con mejor y peor desempeño en barreras burocráticas. Aun así, es importante resaltar que dicho portal puede optimizarse de modo que la búsqueda sea más precisa y no demande tanta información por parte del usuario.

### RECOMENDACIONES CPC:

1. Optimizar la funcionalidad del portal sobre eliminación de barreras burocráticas, de tal forma que sea más amigable para los usuarios. Actualmente, la búsqueda se realiza con base en palabras clave ingresadas por el usuario y no cuenta con filtros por tipo de barreras burocráticas, estado del procedimiento o entidad pública.

2. Incorporar un conjunto de metas relacionadas con la eliminación de barreras burocráticas dentro del Plan de Incentivos Municipales que cuenta el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Hoy en día, el MEF cuenta con un Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal que consta de seis metas para los distintos tipos de municipalidades provinciales y distritales del país. Las metas se relacionan con la ejecución presupuestal de inversiones, la administración del impuesto predial, la gestión de residuos sólidos, la prevención y reducción de la anemia, la provisión del servicio de agua de calidad y la mejora en la gestión urbana y territorial.

- **Modificar el Decreto Legislativo 1256 sobre prevención y eliminación de barreras burocráticas para establecer que la inaplicación general de barreras burocráticas por vulneración a la ley (aspectos sustantivos) sea de alcance general en todo el territorio nacional:** esta propuesta ha sido analizada en la Comisión de Economía del Congreso de la República, a través del proyecto de ley 4407/2018-CR, contando con la opinión favorable del Indecopi.

- **Sistematización y digitalización de los trámites más frecuentes del Estado<sup>9</sup>:** esta propuesta consiste en sistematizar y digitalizar los trámites más frecuentes de realizar y, que a su vez, demanden mayor cantidad de tiempo a las personas, es especial los trámites estandarizados. De acuerdo con el Plan, esta propuesta está siendo implementada por la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM (Segdi), destacando el inicio del proceso de digitalización del PAE de otorgamiento de licencia de funcionamiento. Específicamente, tenemos que, en setiembre de 2019, se inició un plan piloto de digitalización del PAE de obtención de licencia de funcionamiento en la Municipalidad de La Victoria, el cual será puesto en marcha en la segunda mitad del mes de diciembre de 2019, y replicado en otras municipalidades de Lima Metropolitana en el 2020<sup>10</sup>. Esta medida se encuentra enmarcada dentro de la Ley de Gobierno Digital aprobada por Decreto Legislativo 1412, que tiene por objeto establecer el marco de gobernanza del gobierno digital y el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte de las entidades de la administración pública en los tres niveles de gobierno.

- **Mejorar la evaluación del estudio de impacto ambiental detallado para minería<sup>11</sup>:** según un estudio realizado por la Sociedad de Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE, 2018), uno de los principales cuellos de botella en procedimientos administrativos en el sector minería está vinculado a los estudios de impacto ambiental (EIA). Es por esta razón que, en el *Informe de Competitividad 2019*, se propuso medidas para solucionar estos cuellos de botella, tales como: i) el desarrollo de términos de referencia por tipologías de proyectos; ii) establecer que la revisión de los EIA detallados para proyectos mineros la realice solo el Servicio Nacional de Certi-

ficación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace); y iii) establecer que el acompañamiento previo sea vinculante para futuras observaciones.

Dentro del Plan se ha determinado la creación de una plataforma tecnológica para gestionar los permisos y autorizaciones necesarios para el inicio de operaciones de los inversionistas del sector energía y minas, denominada Ventanilla Única Digital Minero Energética (VUDME). En esa línea, —en cumplimiento del primer hito establecido en el Plan—, el Ministerio de Energía y Minas (Minem) aprobó en setiembre de 2019, la creación de la Ventanilla Única Digital del Sector Minería (Vudminem) mediante Decreto Supremo 016-2019-EM. Como segundo hito, el Plan ha establecido que, para diciembre de 2020, se desarrollará el 50,0 % de esta ventanilla única digital. El procedimiento de evaluación del estudio de impacto ambiental detallado (EIAd) se tramitará dentro de esta plataforma tecnológica.

- **Desarrollar un sistema de seguimiento de los principales trámites del sector minero<sup>12</sup>:** en adición a los cuellos de botella en la evaluación de los EIA, la SNMPE identificó dificultades en los procedimientos vinculados a los derechos de agua y autorizaciones, consulta previa y derechos superficiales. En esa línea, el Plan considera la implementación de la VUDME en cinco procedimientos administrativos priorizados y cuatro entidades del sector minero para abril de 2021, y del 100,0 % de procedimiento administrativos priorizados y cuatro entidades adicionales para julio de 2025. La importancia de la creación de ventanillas únicas recae en dos aspectos. Por un lado, se integran los servicios y procedimientos a través de un único espacio de atención al ciudadano, facilitando la interacción entre Estado y ciudadanos (Wimmer, 2002). Por el otro, permiten desarrollar un seguimiento a los procesos que se desarrollan en el marco de las ventanillas únicas (Concha *et al.*, 2012). En ese sentido, la creación de la VUDME permitirá realizar un seguimiento de los trámites mineros e identificar los principales cuellos de botella en cada uno de los trámites priorizados.

- **Mejorar el procedimiento para otorgar licencia de edificación y licencia de funcionamiento<sup>13</sup>:** el *Informe de Competitividad 2019* presentó tres sub-propuestas, de las cuales una se encuentra considerada a la fecha.

Se trata de la sub-propuesta que consiste en **aprobar el procedimiento estandarizado obligatorio de licencias de edificación y de funcionamiento**. En el Plan se prioriza aquellos procedimientos con mayor incidencia en ámbitos económicos, productivos, de inversiones, entre otros. En esa línea, en marzo de 2019 la PCM promulgó el Decreto Supremo 045-2019-PCM, donde aprueba diez procedimientos administrativos estandarizados (PAE) de licencia de funcionamiento. En el capítulo Mercado Laboral del presente informe se ha explicado la importancia de esta medida para reducir el tiempo de los procedimientos para abrir un negocio. Según el cronograma de implementación de la medida en el Plan, se estima como primer hito contar con lineamientos para la estandarización de PA y servicios prestados en exclusividad para el segundo semestre del año 2020. Se espera que para julio del año 2021, se tengan 200 PAE en Gobiernos regionales y locales.

### RECOMENDACIÓN CPC:

1. Se debe realizar un seguimiento más exhaustivo a la implementación de los PAE en las municipalidades. Como se mencionó en la sección de Situación actual del Perú en materia de ambiente de negocios del presente capítulo, a setiembre de 2019, solo el 53,5 % de las municipalidades de Lima Metropolitana actualizaron sus TUPA de acuerdo con los procedimientos estandarizados aprobados por la PCM. Asimismo, se propone que el segundo PA a estandarizar sea la licencia de edificación, por tratarse de uno de los procedimientos administrativos más requeridos y con gran incidencia en el ámbito económico.

### PROPUESTAS NO CONSIDERADAS

A continuación, se detallan las propuestas y subpropuestas no consideradas más relevantes:

- **Mejorar el procedimiento para otorgar la licencia de edificación y licencia de funcionamiento:** según el *Doing Business 2020*, el Perú está en el puesto 65 de un total de 190 países en la categoría Manejo de permisos de construcción, donde el peor indicador para



el Perú es el tiempo para realizar todos los procedimientos (137 días, ubicado en el puesto 137). En ese sentido, el *Informe de Competitividad 2019* presentó tres subpropuestas, de las cuales dos no se encuentran consideradas a la fecha.

La primera subpropuesta no considerada se refiere a la **contratación de empresas especializadas para la revisión de expedientes de seguridad para proyectos de gran magnitud**. La revisión de expedientes de seguridad se enmarca en el procedimiento administrativo de emisión de licencia de edificación tipos C y D regulada por la Ley 29090 y su Reglamento. En setiembre de 2018, mediante Decreto Legislativo 1426, se aprobó que dichas revisiones estén a cargo de los delegados miembros de la Comisión Técnica de la Municipalidad —según su especialidad—, eliminando la participación de los delegados *ad hoc* del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred). Como se mencionó en el *Informe de Competitividad 2019*, uno de los puntos donde se realizan más observaciones a los proyectos de edificaciones de tipos C y D es en el tema de seguridad, relacionados a la Norma A.130, que es la Norma del Reglamento Nacional de Edificaciones (contiene los requisitos de seguridad en edificaciones, especialmente en casos de incendios). Según los especialistas, la prevención y seguridad de edificaciones es una disciplina muy especializada, por lo que los arquitectos o ingenieros que no cuenten al menos con algún tipo de especialización en dicha materia, no se encuentran capacitados para entender los alcances y aplicación de la citada normatividad.

La segunda subpropuesta no considerada se refiere a **sistematizar y publicitar la jurisprudencia generada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) sobre la interpretación de normas de edificación y su carácter vinculante; esto** con la finalidad de hacerlas valer ante las municipalidades. Mediante el artículo 36 de la Ley 29090, se facultó al MVCS a emitir opinión vinculante sobre la normativa de su sector, lo cual ha constituido una medida efectiva para fortalecer el rol rector de dicho ministerio. A setiembre de 2019, se emitieron 26 opiniones vinculantes relacionadas con el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE). No obstante, sus opiniones vinculantes no se encuentran debidamente difundidas ni sistematizadas.

## RECOMENDACIONES CPC:

1. Mejorar la plataforma de opiniones vinculantes del MVCS, tomando como ejemplo el portal web del Organismo Supervisor en Contrataciones con el Estado (OSCE) que presenta todos los documentos de pronunciamientos (cuestionamiento de bases), opiniones (sobre consultas a la aplicación de normativa) y comunicados (precisión de temas de interés). Cada opinión tiene una sumilla que la identifica de acuerdo al tema tratado<sup>14</sup>. Además, el OSCE cuenta con un buscador de interpretación normativa, a través del cual se puede identificar las interpretaciones que el órgano rector en contrataciones del Estado realizó de cada uno de los artículos de su normativa, sobre los cuales ha emitido opinión<sup>15</sup>. Esta iniciativa ha sido certificada como una Buena Práctica en Gestión Pública, al ganar el Premio 2015 a Buenas Prácticas en Gestión Pública dentro de la categoría transparencia y acceso a la información.

En la siguiente sección se presentará una ampliación a la propuesta general de mejorar el procedimiento para otorgar la licencia de edificación y licencia de funcionamiento. Esta consiste en la publicación y difusión por parte de las municipalidades provinciales y distritales de sus licencias de funcionamiento y edificación, así como de las opiniones vinculantes de las Comisiones Técnicas encargadas de la aprobación de proyectos para el otorgamiento de una licencia de habilitación urbana y edificación en las modalidades C y D que establece la Ley 29090.

## PROPUESAS NUEVAS O ACTUALIZACIÓN DE PROPUESAS PREVIAS

En el *Informe de Competitividad 2019* se resaltó, sobre la base de evidencia, la importancia del marco regulatorio y la simplificación administrativa por parte de las entidades públicas. En el presente informe, el énfasis del diagnóstico estará en los determinantes de marco regulatorio vinculados a la gestión territorial y trámites administrativos relacionados con los procedimientos de licencia de funcionamiento y edificación.

## MARCO REGULATORIO

### DIAGNÓSTICO

Las reformas introducidas en la década de los 90 permitieron la apertura de la economía peruana hacia los mercados internacionales y la inversión privada. En este contexto, el Estado siguió la tendencia internacional y se convirtió en regulador. Esto implicó un cambio en la intervención del mismo, —pasando de ser un agente que participa en la actividad económica a uno que se concentra en ejercer su capacidad legal—, para que las actividades desarrolladas por el sector privado, así como el propio mecanismo de mercado, converjan hacia los objetivos de bienestar que requiere el ciudadano (Quintana, 2011). En ese sentido, las diversas entidades públicas pueden emitir normas de carácter general que produzcan efectos jurídicos sobre los ciudadanos y empresas. Sin embargo, dado que existen más de 2.500 entidades públicas entre Gobierno nacional, regional y local, el marco regulatorio que enfrentan los ciudadanos y empresas es complejo.

Por ello, a pesar de contar con medidas que buscan la simplificación administrativa, la política regulatoria del Perú no es integral y no cuenta con un sistema formal para evaluar propuestas en función del beneficio que estas traen a la sociedad (OCDE, 2016). Sin perjuicio de lo anterior, es importante resaltar —como se sostuvo en el *Informe de Competitividad 2019*—, que existen avances en el marco regulatorio peruano y su implementación, principalmente en el ACR, en el análisis de calidad regulatoria y en la eliminación de barreras burocráticas. En el presente informe se profundiza en un aspecto regulatorio crítico, tanto para la vida de los ciudadanos, como para el entorno de negocios de las empresas: el desarrollo urbano y la planificación urbana.

### DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN URBANA

Una materia de regulación importante —tanto para empresas como para los ciudadanos— es el desarrollo urbano y la planificación urbana, que pueden ser interpretados como mecanismos regulatorios para ordenar el uso del territorio (Clarke, 1994). La importancia de estos mecanismos es que definen los límites entre lo público y privado en determinado territorio, favorecen la calidad de vida de los ciudadanos, permiten un ordenamiento territorial que beneficia el crecimiento económico y facilita el aprovechamiento de

**De acuerdo con el Registro Nacional de Municipalidades (Renamu), en el 2017 solo el 16,3 % de las municipalidades presentaron su PDU aprobado (305 municipalidades provinciales y distritales de un total de 1.872).**

economías de escala en la provisión de servicios públicos (Bertaud, 2018). Sin embargo, en algunos contextos, las regulaciones en materia urbana no se cumplen por motivos como el contexto institucional y normativo, o la burocracia administrativa que limita la coordinación interinstitucional (Arimah & Adeagbo, 2000; Fernández Maldonado, 2016).

Al respecto, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015) identificó que una de las tendencias en América Latina y el Caribe es que la planificación urbana en la región no se encuentra a la altura de los desafíos de crecimiento urbano y su aplicación es deficiente. Por un lado, los instrumentos de planificación se vuelven rápidamente obsoletos debido al rápido crecimiento urbano que supera la capacidad de provisión de servicios públicos. En adición, la planificación de las ciudades requiere la participación de diversos agentes (desde el Gobierno nacional hasta la sociedad civil organizada), lo cual dificulta aún más la coordinación. Por otro lado, en muchas de las ciudades de la región no se aplican las regulaciones dispuestas en los planes urbanos. La escasez de recursos, la reducida transparencia, la corrupción y la falta de compromiso con la planificación, representan algunos de los obstáculos para la aplicación de las normativas urbanas.

Las dificultades identificadas en América Latina y el Caribe también se evidencian en el Perú, a pesar de contar normativamente con las funciones asignadas y con instrumentos de planificación definidos. En el Perú, el MVCS estableció, mediante Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA, los instrumentos de desarrollo urbano según el tamaño de las ciudades. Por su parte, las municipalidades provin-



ciales y distritales tienen como función exclusiva aprobar los planes de desarrollo urbano (PDU) y planes urbanos distritales, respectivamente<sup>16</sup>. El PDU es el principal instrumento de gestión y promoción del desarrollo urbano y comprende, entre otros aspectos, el diagnóstico de la zona urbana, la zonificación de usos del suelo urbano y la proyección de demanda de nuevas viviendas. En consecuencia, la adecuada elaboración e implementación de los PDU tendrán efectos sobre el ordenado crecimiento de las ciudades.

De acuerdo con el Registro Nacional de Municipalidades (Renamu), en el 2017 solo el 16,3 % de municipalidades presenta su PDU aprobado (305 municipalidades provinciales y distritales de un total de 1.872<sup>17</sup>). En el caso de las municipalidades provinciales, solo el 42,8 % (84 de un total de 196) cuenta con su PDU aprobado. De estas, solo el 60,0 % lo ha aprobado o actualizado en los últimos cinco años. En el caso de las municipalidades distritales, solo el 13,2 % (221 de un total de 1.676) cuenta con un PDU aprobado, de las cuales el 74,6 % lo ha actualizado en los últimos cinco años.

**T3** **Tabla 3.** Gobiernos locales que cuentan con plan de desarrollo urbano, según tipo de municipalidad y último año de aprobación, 2017.

¿LA MUNICIPALIDAD CUENTA CON PDU?	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL	MUNICIPALIDAD DISTRITAL	TOTAL
No	112	1,455	1,567
Sí	84	221	305
Última aprobación entre 2016 y 2018	31	121	152
Última aprobación entre 2013 y 2015	25	55	80
Última aprobación entre 2010 y 2012	12	22	34
Última aprobación antes de 2010	16	23	39
<b>Total</b>	<b>196</b>	<b>1,676</b>	<b>1,872</b>

**Fuente:** Renamu 2018 – INEI. **Elaboración:** CPC.

Lo anterior muestra la deficiente planificación urbana por parte de las municipalidades provinciales y distritales, en tanto que, más de la mitad de las municipalidades no cuentan con el principal instrumento de planificación urbana aprobado. En esa línea, el estudio realizado por el BID (2015) identifica como una lección aprendida que un enfoque integral de planificación y gestión de las ciudades tiene mayor impacto, en la medida en que una ciudad es más que la suma de sus partes.

En adición al PDU, existen dos procedimientos relacionados con el sector construcción que se ven afectados por la débil planificación urbana de las municipalidades del país: la solicitud de cambio de zonificación y la aprobación del estudio de impacto vial. En primer lugar, la zonificación corresponde a un instrumento técnico de gestión urbana que contiene las normas que regulan el uso y ocupación del suelo (enmarcados en el PDU). La solicitud del cambio de zonificación puede realizarse de oficio por la municipalidad, o de parte, por los ciudadanos o empresas. En segundo lugar, el estudio de impacto vial es el conjunto de actividades que permiten evaluar cualitativa y cuantitativamente los efectos que produce el desarrollo urbanístico sobre el entorno vial y de transporte.

A la fecha existen algunos esfuerzos para aprobar un PDU para Lima Metropolitana. Es el caso del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao al 2035 (PLAM 2035) que nunca se aprobó, y de la reciente creación por parte del actual Alcalde de Lima de un Consejo Consultivo, que tiene como fin desarrollar el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano Lima-Callao 2021-2040 (PLANMET 2040). Este tendrá entre sus funciones la revisión de las condiciones para la elaboración del mencionado documento y la elaboración de propuestas de ordenamiento territorial, para definir las condiciones de dotación y calidad de los espacios públicos y servicios urbanos de la capital.

### PROPUESTA

- **Establecer que la formulación y aprobación de los planes e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial sean de carácter obligatorio por parte de las municipalidades provinciales y distritales.**

La planificación urbana en el país ha mostrado serias limitaciones relacionadas con la debilidad de las instituciones encargadas (Fernández Maldonado, 2016), siendo las municipalidades distritales aquellas que cuentan con

menor avance en cuanto a la aprobación de instrumentos de planificación urbana.

Las municipalidades provinciales deben asumir la función de planificación urbana, que incluye: la elaboración de planes de desarrollo urbano, la determinación de cambios de zonificación y la aprobación de estudios de impacto vial. De esta manera, la planificación del territorio urbano del país y su implementación se podrá desarrollar de manera organizada.

Al demostrarse que las municipalidades provinciales y distritales no cumplen con aprobar los instrumentos de planificación urbana, se necesita crear un marco legal que establezca de manera clara y expresa la obligatoriedad en la formulación y aprobación de estos planes e instrumentos de ordenamiento territorial<sup>18</sup>; además, tiene que determinar las responsabilidades de las autoridades encargadas de liderar su aprobación, para hacer efectivo el mandato de obligatoriedad. Adicionalmente, deben establecerse restricciones para otorgar licencias y para realizar acciones urbanísticas en tanto no se aprueben los PDU, y diseñarse procedimientos más ágiles de aprobación, como el modelo colombiano, cuya Ley de Desarrollo Territorial, Ley 388 de 1997, establece que el proyecto del plan de ordenamiento territorial (POT) es presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital para su aprobación. Sin embargo, si este concejo no aprueba dicho proyecto en el plazo señalado por ley, el alcalde está facultado a aprobarlo mediante decreto<sup>19</sup>.

## TRÁMITES

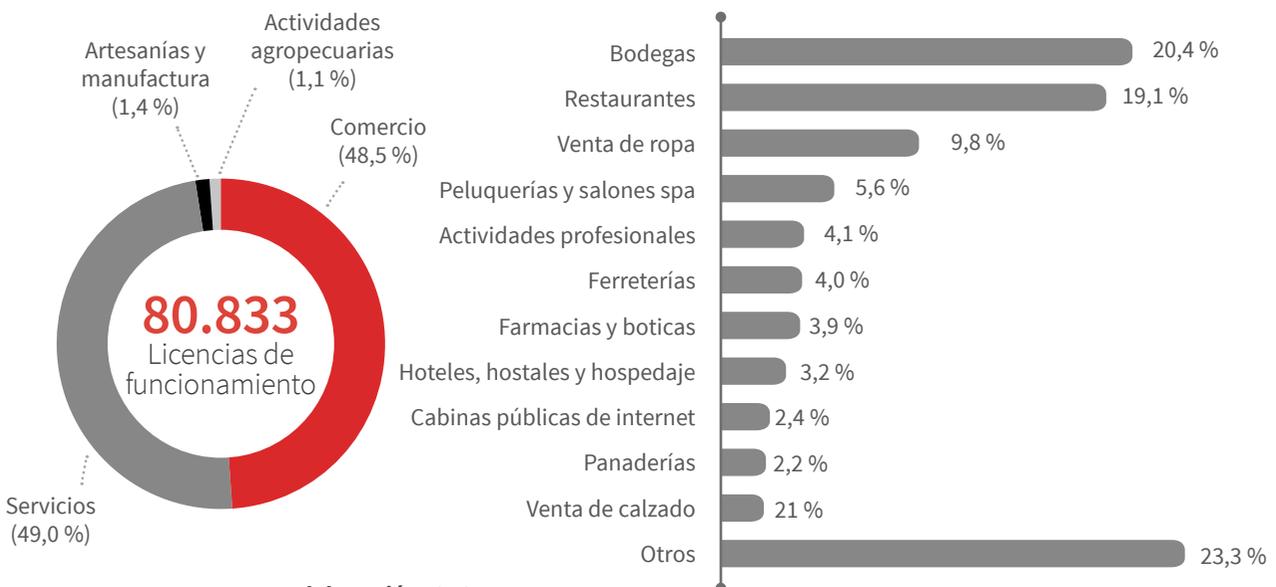
### DIAGNÓSTICO

En el presente informe nos abocaremos a los trámites vinculados con las licencias de funcionamiento y edificación, por tratarse de los procedimientos municipales más demandados y con mayor impacto económico.

Las licencias de edificación son autorizaciones otorgadas por las municipalidades para la ejecución de una edificación, conforme a la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones. Por su parte, las licencias de funcionamiento son autorizaciones municipales para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado, conforme a la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

De acuerdo con el Renamu, en 2017, el 44,3 % (829) de las municipalidades provinciales y distritales expedieron 38.758 licencias de edificación para la construcción, ampliación, remodelación y acondicionamiento de obras. Durante el mismo periodo, el 66,7 % (1.248) de municipalidades a nivel nacional concedieron un total de 80.833 licencias de funcionamiento para establecimientos en el ámbito de su jurisdicción. De estas, el 49,0 % fueron licencias para servicios, seguido del 48,5 % para comercio, siendo estas las principales actividades: bodegas (20,4 %), restaurantes (19,1 %) y venta de prendas de vestir (9,8 %).

**G2** Gráfico 2. Licencias de funcionamiento aprobadas según actividad económica y tipo de establecimiento, 2017.



Fuente: Renamu 2018 – INEI. Elaboración: CPC.



## A nivel municipal, la Ley Orgánica de Municipalidades dispone la obligación de publicar de manera digital las ordenanzas, los decretos de alcaldía, las observaciones, conclusiones y recomendaciones de cada acción de control, entre otros aspectos.

Transparencia y predictibilidad de las decisiones municipales en el otorgamiento de licencias de funcionamiento y de edificación.

En el *Informe de Competitividad 2019*, se detallaron una serie de propuestas destinadas a mejorar los procedimientos para la obtención de las licencias de edificación y de funcionamiento, en vista de los malos resultados en el *Doing Business 2019* y que persisten en la edición del 2020. Una de estas propuestas fue sistematizar y publicitar la jurisprudencia generada por el MCVS sobre interpretación de normas de edificación con la finalidad de hacerlas valer ante las municipalidades. Estas opiniones vinculantes emitidas por el MCVS constituyen una medida efectiva para fortalecer el rol rector del citado ministerio. Sin embargo, es necesario que las propias municipalidades publiquen sus permisos, licencias y opiniones vinculantes que emiten en el ejercicio de sus competencias.

Uno de los principios orientadores de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública corresponde a la transparencia, rendición de cuentas y ética pública (PCM, 2013). En esa línea, las entidades y funcionarios públicos deben contar con los mecanismos necesarios para garantizar la transparencia en su actuación, generando canales adecuados para la difusión de la información pública. A nivel municipal, la Ley Orgánica de Municipalidades dispone la obligación de publicar de manera digital las ordenanzas, los decretos de alcaldía, las observaciones, conclusiones y recomendaciones de cada acción de control, entre otros aspectos. Sin embargo, las municipalidades provinciales o distritales no tienen la obligación de publicar sus autorizaciones, permisos o licencias concedidas.

A pesar de ello, algunas municipalidades publican en su portal web información referida a licencias de funcionamiento, permisos y autorizaciones. En Lima Metro-

politana, por ejemplo, las municipalidades de los distritos de Breña, San Borja y San Isidro cuentan con una lista o buscador de licencias de funcionamiento en sus respectivas páginas en línea. Del mismo modo, la Municipalidad Provincial del Cusco ha publicado el estado de licencias de funcionamiento actualizado hasta el 2018.

### PROPUESTA

**Establecer la obligatoriedad de la publicación de las licencias de funcionamiento aprobadas y de los dictámenes de las Comisiones Técnicas e informes de los Revisores Urbanos en proyectos de habilitación urbana y edificación.**

En adición a la información que actualmente se publica, las municipalidades deberían publicar todas las autorizaciones, licencias o aprobaciones que se otorguen en los procedimientos administrativos que tramitan, en especial, las licencias de funcionamiento, al ser uno de los principales trámites municipales. Además, deben divulgar los dictámenes de carácter vinculante emitidos por las Comisiones Técnicas para el otorgamiento de una autorización o licencia de habilitación urbana y edificación en las modalidades C y D, así como los informes técnicos suscritos por los Revisores Urbanos en los proyectos de habilitación urbana y proyectos de edificación que se acojan a las modalidades B, C o D, para el otorgamiento de las licencias que establece la Ley 29090.

La publicación de estos documentos genera transparencia, otorga predictibilidad a las decisiones municipales y evita el mal accionar de los funcionarios públicos. Asimismo, permite establecer si las municipalidades vienen cumpliendo el marco legal en materia de licencia de funcionamiento y edificación, así como las opiniones vinculantes emitidas por el MCVS como ente rector en materia de habilitación urbana y edificaciones.

## CUADRO RESUMEN DE PROPUESTAS

FACTOR: AMBIENTE DE NEGOCIOS							
DETERMINANTE	Nº	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTORES CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Marco regulatorio	1	Promover la implementación del análisis de impacto regulatorio (RIA) en los distintos poderes del Estado y niveles de gobierno.	Alta	✓	Considerada en el Plan MP 6.10: Instrumentos de Calidad Regulatoria. Incluye 2 hitos: (i) aprobación del Reglamento que establezca la metodología RIA (diciembre 2019); y (ii) aplicación del RIA en 50 % de las entidades del gobierno nacional y regional (julio 2021).	Congreso / PCM / Gobiernos regionales y locales	Ley
	2	Implementar el análisis de calidad regulatoria (ACR) en los Gobiernos Regionales, Municipales provinciales y algunos distritos con mayor población.	Alta	✓	Considerada en el Plan MP 6.11: Instrumentos de Simplificación Administrativa. Incluye 2 hitos: (i) medición de cargas administrativas de procedimientos con mayor impacto económico (primer semestre 2020); y (ii) actualización de la metodología del ACR (primer semestre 2020).	Congreso / PCM / Gobiernos regionales y locales	Ley
	3	Fortalecer la difusión de las resoluciones de la Comisión de Barreras Burocráticas del indecopi.	Baja		Las herramientas que actualmente tiene el Indecopi pueden potenciarse al desarrollar una plataforma más amigable y un observatorio de barreras burocráticas.	Indecopi	Implementación
	4	Modificar el Decreto Legislativo 1256 sobre prevención y eliminación de barreras burocráticas para establecer que la inaplicación general de barreras burocráticas por vulneración a la ley (aspectos sustantivos) sea de alcance general en todo el territorio nacional.	Mediana	✓	Se ingresó el Proyecto de Ley 4407/2018-CR a la Comisión de Economía, sobre la extrapolación de resoluciones del Indecopi a nivel nacional.	Congreso	Ley



FACTOR: AMBIENTE DE NEGOCIOS							
DETERMINANTE	N.º	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTORES CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Marco regulatorio	5	Estandarizar ordenanzas, elaborar y publicar sus textos únicos ordenados, así como un compendio por temas.	Baja		Esta propuesta no ha sido incluida en el Plan ni en otro espacio.	PCM	Implementación
	6	Sistematización y digitalización de los trámites más frecuentes del Estado (empezando por licencia de edificación y licencia de funcionamiento en las municipalidades con más población).	Mediana	✓	Considerada en el Plan. Medida de política 6.11. Instrumentos de Simplificación Administrativa. En setiembre 2019 se inició el proceso de digitalización de la licencia de funcionamiento en el distrito de La Victoria, el cual será replicado en otros municipios en el 2020.	PCM / Gobiernos Locales	Implementación
	7	<b>[Nueva propuesta]</b> Establecer que la formulación y aprobación de los planes e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial sean de carácter obligatorio por parte de las municipalidades provinciales y distritales.	Alta		Existe el proyecto de Ley 4022-2018-CR que establece la obligatoriedad para la formulación y aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial Urbano (POTU) por parte de las municipalidades provinciales y distritales.	Congreso	Ley
Trámites	8	Mejorar la evaluación del estudio de impacto ambiental detallado para minería (EIA-d).	Alta	✓	Considerada en el Plan. MP 6.14: Ventanilla Única Digital Minero-Energética (VUDME). En setiembre de 2019, se creó la Ventanilla Única Digital del Sector Minería mediante DS 016-2019-EM. El Plan tiene como meta el desarrollo de la ventanilla a un 50 % para diciembre de 2020.	Congreso / Minem	Ley/Decreto Supremo

FACTOR: AMBIENTE DE NEGOCIOS							
DETERMINANTE	N.º	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTORES CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Trámites	9	Realizar la consulta previa en un solo momento y actualizar base de datos de pueblos indígenas.	Mediana		Esta propuesta no ha sido incluida en el Plan ni en otro espacio.	Minem / Mincul	Decreto Supremo / RM e implementación
	10	Desarrollar un sistema de seguimiento de los principales trámites del sector minero.	Alta	✓	Considerada en el Plan. Medida de política 6.14. Ventanilla Única Digital Minero-Energética (VUDME). En setiembre de 2019, se creó la Ventanilla Única Digital del Sector Minería mediante DS 016-2019-EM. El Plan tiene como meta el desarrollo de la ventanilla a un 50 % para diciembre de 2020.	Minem / Senace	Implementación
	11	[ Propuesta Mejorada]* Mejorar el procedimiento para otorgar licencia de edificación y licencia de funcionamiento.	Alta	✓	La sub-propuesta de estandarización de las licencias de edificación y funcionamiento ha sido considerada en el Plan (MP 6.11). Además, mediante DS 045-2019-PCM se aprobaron 10 procedimientos estandarizados de la licencia de funcionamiento, los cuales son de aplicación obligatoria para municipalidades. Ampliación de propuesta: Establecer la obligatoriedad de la publicación de licencias de funcionamiento, dictámenes de las Comisiones Técnicas e informes de los Revisores Urbanos en proyectos de habilitación urbana y edificación.	Congreso / PCM / Gobiernos locales	Ley / Decreto Supremo / Implementación

(\*) La propuesta 11 ha sido mejorada, incorporando una nueva sub-propuesta.

Propuesta no considerada o no existe consenso en torno a la misma

Propuesta considerada parcialmente

Propuesta considerada

Propuesta considerada a tiempo o implementada



## ➤ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Arimah, B., y Adeagbo, D. (2000). *Compliance with urban development and planning regulations in Ibadan, Nigeria*. Habitat International, 279-294.
2. Banco Mundial. (2019). *Doing Business 2020. Training for Reform*. Washington DC: Banco Mundial.
3. Bertaud, A. (2018). *Order without Design: How Markets Shape Cities*. Cambridge, MA: The MIT Press.
4. BID. (2015). *The Experience of Latin America and the Caribbean in Urbanization. Knowledge Sharing Forum on Development Experiences: Comparative Experiences of Korea and Latin America and the Caribbean*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
5. BID. (2018). *Creciendo con productividad: una agenda para la Región Andina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
6. Concha, G., Astudillo, H., Porrúa, M., & Pimenta, C. (2012). *E-Government procurement observatory, maturity model and early measurements*. Government Information Quarterly, 29(Supplement 1), S43-S50.
7. Consejo Privado de Competitividad. (2019). *Informe de Competitividad 2019*. Lima: Consejo Privado de Competitividad (CPC).
8. Fernández Maldonado, A. M. (2016). "Planeamiento urbano y producción de vivienda en el Perú". En P. Abramo, M. Rodríguez Mancilla, & J. Erazo Espinoza, *Procesos urbanos en acción ¿Desarrollo de ciudades para todos?* (pp. 71-115). Quito: Abya-Yala, Universidad Federal de Río de Janeiro, CLACSO.
9. OCDE. (2016). *Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality*. OECD Reviews of Regulatory Reform.
10. PCM. (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros - PCM.
11. Quintana, E. (2011). *Análisis de Impacto Regulatorio en la Regulación Peruana de Servicios Públicos*. Derecho y sociedad (36), 15-29.
12. Secretaría de Gestión Pública. (2019). *Resultados finales del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) de los procedimientos administrativos del stock de entidades públicas del Poder Ejecutivo*. Lima: PCM.
13. Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. (2018). *Propuesta para facilitar el desarrollo de la industria minera*. Lima: SNMPE.
14. Wimmer, M. (2002). "A European perspective towards online one-stop government: the eGOV Project". *Electronic Commerce Research and Applications*, 1(1), 92-103.

## ➤ NOTAS

1. Aquellos que, luego de la evaluación, son validados por la CCR; por ende, son ratificados por el Consejo de Ministros mediante un decreto supremo. Los PA eliminados son los que la entidad propone su eliminación o cuando de la evaluación realizada por la CCR, se recomienda la eliminación por no cumplir con los principios de legalidad y/o necesidad. Los PA declarados improcedentes son los que están fuera del alcance del ACR por encontrarse en alguno de los supuestos de excepción que establece el artículo 12 del Reglamento del ACR.
2. Estos 809 PA no están incluidos dentro de los 2.432 PA mencionados en el Informe de Resultados del ACR (ACR stock), porque se trata de proyectos normativos (ACR ex ante).
3. No incluye las municipalidades del Callao.
4. Se cuenta con 7 propuestas consideradas totalmente y 1 propuesta considerada parcialmente. La propuesta sobre la revisión del ejercicio sancionatorio de la Contraloría General de la República presentada en el *Informe de Competitividad 2019* no será tratada en

este capítulo, porque ha sido trasladada al capítulo de Eficiencia del Sector Público del presente Informe; sin embargo, forma parte del cómputo de propuestas consideradas porque ha sido incluida en el Acta de la sesión del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) que aprobó el Plan.

5. La propuesta forma parte de la medida de política (MP) 6.10 Instrumentos de calidad regulatoria, del Objetivo Prioritario (OP) N.º 6 Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.
6. Si nos centramos en normas con rango de ley, veremos que desde los inicios del Perú independiente se ha emitido una gran cantidad de normas. Según el Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República, desde 1820 hasta octubre de 1904 se dictaron un total de 8.309 normas, entre leyes, decretos, resoluciones legislativas y reglamentos (estas normas no llevaban número, siendo identificadas por su fecha de promulgación), y desde 1904 hasta la fecha se han dictado las siguientes normas con rango o fuerza de ley: 31.008 leyes, resoluciones legislativas y decretos leyes (entre el 20-10-1904 al 17-10-2019), 1.454 decretos legislativos (entre el 04-11-1980 al 16-09-2018), 100 leyes regionales (entre el 10-11-1919 al 12-03-1920), 8 leyes constitucionales (entre el 06-01-1993 al 21-12-1993) y 1.491 decretos de urgencia (entre el 29-01-1994 al 17-10-2019). En Chile, según datos proporcionados por la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), se han emitido hasta octubre de 2019, 21.177 leyes. En Colombia, según su Diario Oficial, la rama legislativa ha emitido 1.997 leyes hasta octubre de 2019.
7. En el *Informe de Competitividad 2019* se señaló que entre los meses de noviembre de 2017 y setiembre de 2018 se emitieron en promedio 6 mil normas de alcance general (18 normas nuevas diariamente).
8. La propuesta forma parte de la MP 6.11. Instrumentos de simplificación administrativa, del OP N.º 6 Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.
9. La propuesta ha sido incorporada en el Plan como parte de la MP 6.11 Instrumentos de simplificación administrativa del OP N.º 6 Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.
10. Según declaraciones realizadas por Marushka Chocobar, Secretaria de la SEGDI, al Diario Gestión, en fecha 17 de setiembre de 2019.
11. La propuesta se encuentra considerada dentro de la MP 6.14. Ventanilla Única Digital Minero Energética (VUDME) del OP N.º 6 Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.
12. La propuesta se encuentra considerada dentro de la MP 6.14. Ventanilla Única Digital Minero Energética (VUDME) del OP N.º 6 Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.
13. La segunda sub-propuesta se encuentra considerada dentro del Plan como parte de la MP 6.11 Instrumentos de simplificación administrativa del OP N.º 6 Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.
14. Las opiniones del OSCE se publican desde el 2005 en su portal web: <https://portal.osce.gob.pe/osce/node/144>.
15. El buscador de interpretación normativa del OSCE se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://portal.osce.gob.pe/osce/content/buscador-de-interpretacion-normativa>.
16. De acuerdo con los artículos 192 y 195 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, las municipalidades provinciales, ejercen la función específica y exclusiva de aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial, en tanto que las municipalidades distritales ejercen la función específica exclusiva de aprobar el plan urbano o rural distrital, según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia.



17. El Renamu no considera a los distritos de Pueblo Nuevo (Huánuco) y San Miguel (Puno), a pesar de que el Censo Nacional de Población del 2017 sí lo hace.

18. Actualmente existe el Proyecto de Ley 4022-2018-CR que establece expresamente dicha obligatoriedad, precisando que las municipalidades provinciales y distritales que no cuenten con instrumentos de ordenamiento territorial urbano formulado y aprobado no pueden ni deben financiar actividades o proyectos con cargo a recursos ordinarios o transferencias del Poder Ejecutivo ni del Gobierno regional. Además, este proyecto de ley propone que el MVCS preste asistencia técnica a los Gobiernos locales para la elaboración de estos instrumentos, y señala que, una vez aprobados y publicados los planes, las municipalidades provinciales deben remitir un ejemplar de estos y de su respectiva norma de aprobación a la Dirección Nacional de Urbanismo del MVCS para la conformación del Registro Nacional de Planes Urbanos.

19. El artículo 20 de la Ley 388 de 1997 señala que mientras no exista el POT, las oficinas de planeación municipales no pueden otorgar ninguna clase de licencias ni desarrollar ninguna de las acciones urbanísticas previstas en su artículo. Adicionalmente, los artículos 25 y 26 de dicha Ley señalan que el proyecto de POT, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional, es presentado por

el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los 30 días siguientes de recibido del Consejo Territorial de Planeación. Transcurridos 60 días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde puede adoptarlo mediante decreto. Los artículos 25 y 26 fueron cuestionados mediante una demanda de inconstitucionalidad. Sin embargo, la Corte Constitucional de Colombia, mediante Sentencia C-051 de 2001 declaró infundada la demanda y en consecuencia exequible dicho artículo, bajo el siguiente argumento: "...la aprobación del plan mediante decreto del alcalde cuando el respectivo concejo no ha hecho lo propio dentro del lapso que fija la ley, no quebranta el Estatuto Fundamental y, más bien, en los términos del artículo 2 de la Constitución, asegura el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, promueve la prosperidad general y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Además, responde a los principios que identifican la función administrativa, según lo dispuesto en el artículo 209 de la Carta, entre los cuales se encuentran precisamente los de eficacia, economía y celeridad, máxime cuando no se está pretermitiendo trámite alguno, pues, en la hipótesis de la norma, el concejo tuvo el tiempo necesario para pronunciarse y expedir el POT y, si no lo hizo, con su omisión mal pueden perjudicarse el municipio y la comunidad...".





# Ciencia, Tecnología e Innovación

Perfil del Perú en materia de ciencia,  
tecnología e innovación 355

---

Estado de las propuestas del  
*Informe de Competitividad 2019* 364

---

Propuestas nuevas  
o actualización de propuestas previas 373

---

Cuadro resumen de propuestas 378

---

Referencias bibliográficas 380

---

Notas 381

---





## PERFIL DEL PERÚ EN MATERIA DE INNOVACIÓN

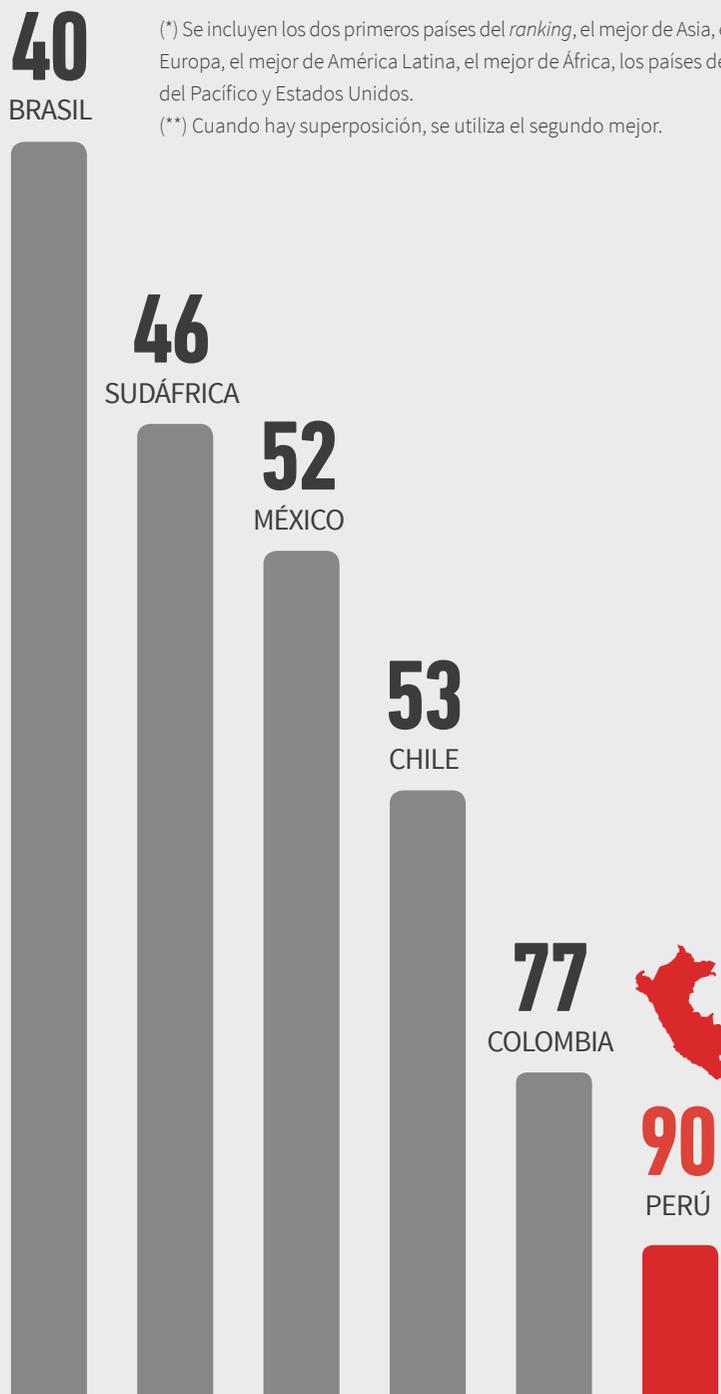
### RANKING DEL INDICADOR CENTRAL

Pilar de capacidad de innovación del *ranking* WEF

Fuente: *The Global Competitiveness Report 2019*

(\*) Se incluyen los dos primeros países del *ranking*, el mejor de Asia, el mejor de Europa, el mejor de América Latina, el mejor de África, los países de la Alianza del Pacífico y Estados Unidos.

(\*\*) Cuando hay superposición, se utiliza el segundo mejor.



## ➤ DIAGNÓSTICO DEL PERÚ EN MATERIA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

### CUADRO RESUMEN

DETERMINANTE	INDICADOR	VALOR PERÚ	RANKING DE AMÉRICA LATINA	RANKING MUNDIAL	MEJOR PAÍS EN AMÉRICA LATINA	FUENTE
Institucionalidad	Calidad de las instituciones de investigación científica (índice 0-4)	0,01	7 de 15	69 de 116	Brasil (0,25)	WEF, 2019 (con base en SCImago)
	Índice de e-Gobierno (Índice de 0 a 1)	0,65	8 de 20	77 de 193	Uruguay (0,79)	ONU, 2018
Generación de conocimiento	Investigadores por cada 1,000 integrantes de la PEA	0,1	13 de 14	-	Argentina (4,63)	Ricyt, 2017
	Disponibilidad de científicos e ingenieros (1 = no hay disponibilidad; 7 = elevada disponibilidad)	3,45	13 de 20	102 de 137	Chile (4,79)	WEF, 2017-2018
	Aplicación de patentes por millón de habitantes	0,27	12 de 20	85 de 116	Chile (4,12)	WEF, 2019 (con base en Banco Mundial)
Transferencia de conocimiento	Colaboración academia-empresa (1 = no existe colaboración; 7 = elevada colaboración)	2,86	17 de 22	112 de 141	Jamaica (3,69)	WEF, 2019
Financiamiento	Gasto en I+D como % del PBI	0,12 %	10 de 11	-	Brasil (1,28 %)	WEF, 2019 (con base en Banco Mundial)
	Gasto privado en I+D (1 = no gastan; 7 = gastan bastante)	2,65	16 de 20	123 de 137	Costa Rica (3,55)	WEF, 2018



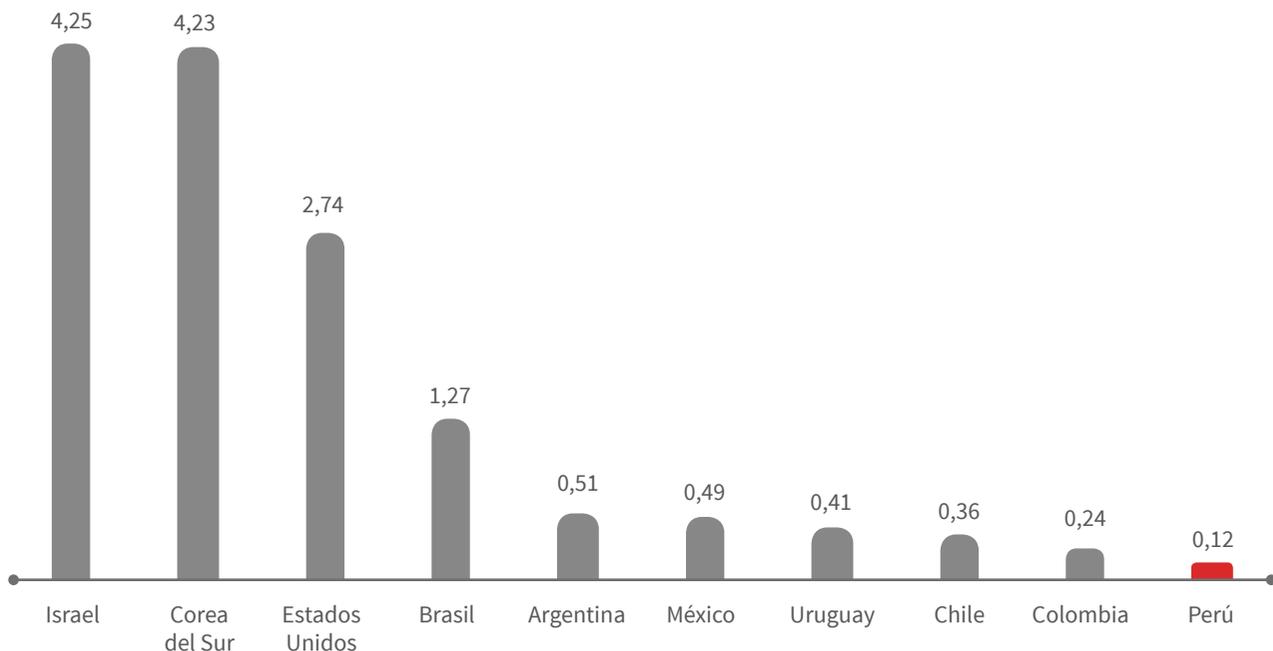
## ➤ SITUACIÓN ACTUAL DEL PERÚ EN MATERIA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

En el *Informe de Competitividad 2019* se explicó la importancia de la interrelación entre ciencia, tecnología e innovación (CTI) para promover un ambiente favorable que propicie la generación, aplicación y comercialización del conocimiento. Además, el desarrollo de la CTI tiene repercusiones en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, por lo cual es importante que no sea visto como algo abstracto y teórico, sino que se reconozcan sus consecuencias en el bienestar de las personas (Banco Mundial, 2008). Más aún cuando en el siglo XXI, como señalan Driks, Gurdgiev y Keeling (2010), el crecimiento económico

y la competitividad de las ciudades estarán cada vez más determinados por su capacidad para crear y absorber la innovación.

Sin embargo, en el Perú enfrentamos dificultades para el desarrollo de la CTI, lo cual se refleja en una baja inversión en investigación y desarrollo (uno de los indicadores más usados para comparar a los países). De acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial empleadas para la elaboración del *The Global Competitiveness Report 2019*, el Perú alcanza un gasto total en I+D equivalente al 0,12 % del PBI, lejos de otros países de la región y el mundo (ver Gráfico 1).

**G1** Gráfico 1. Gasto en I+D como % del PBI.



**Fuente:** WEF, 2019 (de acuerdo a estimaciones del Banco Mundial). **Elaboración:** CPC.

Nota: los valores corresponden al año 2016, excepto Colombia y Perú que son del 2017. Se selecciona a los países líderes de Europa, Asia y América, así como a los países de la Alianza del Pacífico, Uruguay, Brasil y Argentina.

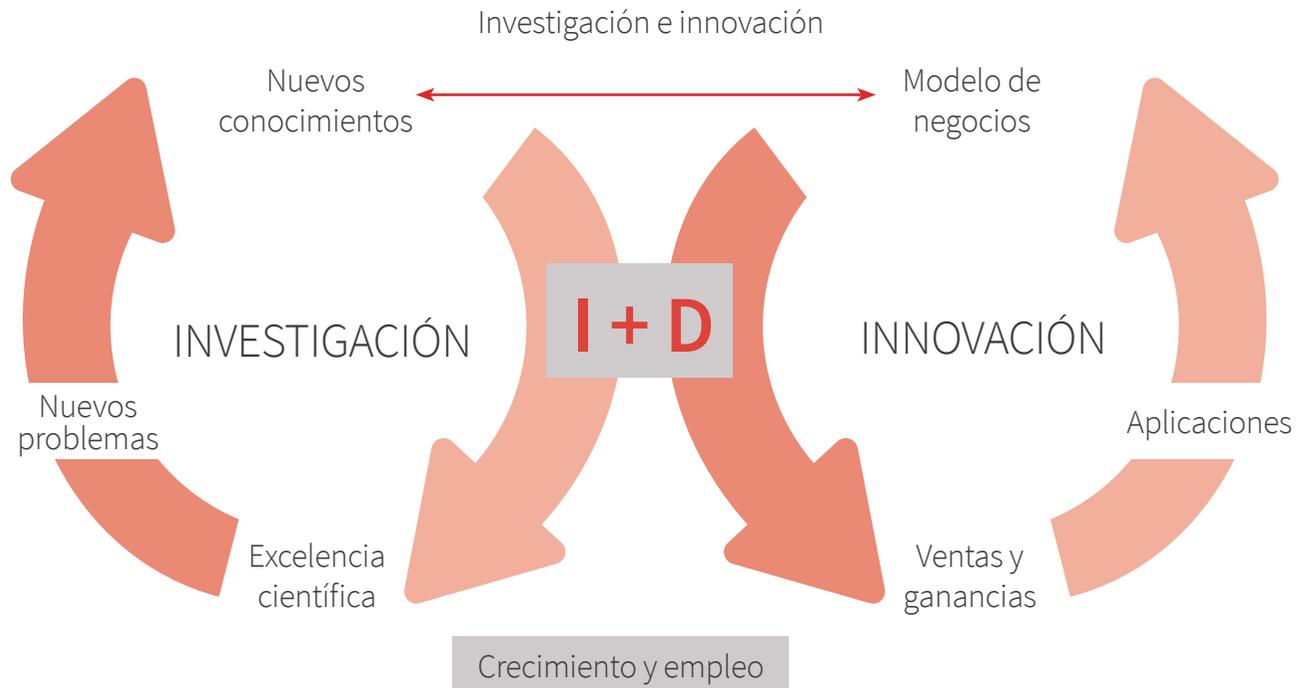
Por su parte, el Gráfico 2 muestra de manera simplificada el desarrollo de los procesos de investigación e innovación, que están interrelacionados. Fruto de

esta relación se produce la I+D, lo cual conlleva al desarrollo científico —que brinda nuevos conocimientos—; así como ventas y ganancias, que conducen

a nuevas oportunidades de negocio. Además, estos círculos virtuosos son destacados promotores de crecimiento y empleo. Es importante reconocer que los procesos de I+D no son necesariamente lineales, sino que se retroalimentan entre ellos. Por ello, dada esta

complejidad en los procesos y las realidades particulares de los sectores económicos, los instrumentos que puede diseñar el Estado para apoyar la CTI suelen ser muy diversos, aunque se deberían desarrollar de manera más ordenada.

**G2** Gráfico 2. Procesos para la generación de I+D.



Fuente: ANII Uruguay, 2019. Elaboración: CPC.

Para profundizar en el rol que cumple el Estado como promotor de la CTI y para mejorar la competitividad, el presente diagnóstico ahonda en la organización de los recursos financieros (vinculada a los determinantes de institucionalidad y financiamiento) y de los recursos humanos para CTI (vinculados a los determinantes de generación y transferencia de conocimiento). Resulta relevante explayarse en estos dos puntos dado que, actualmente, existen iniciativas al respecto: el *Plan Nacional de Competitividad y Productividad* plantea la revisión de la gobernanza de los recursos en CTI y un proyecto de ley sobre ello, en tanto que para los recursos humanos se aprobó en mayo del 2019 la Ley 30948, Ley de Promoción del Desarrollo del Investigador Científico, que presenta algunos puntos críticos que se deben revisar.

**Es importante reconocer que los procesos de I+D no son necesariamente lineales, sino que se retroalimentan entre ellos. Los instrumentos que puede diseñar el Estado para apoyar la CTI suelen ser muy diversos.**



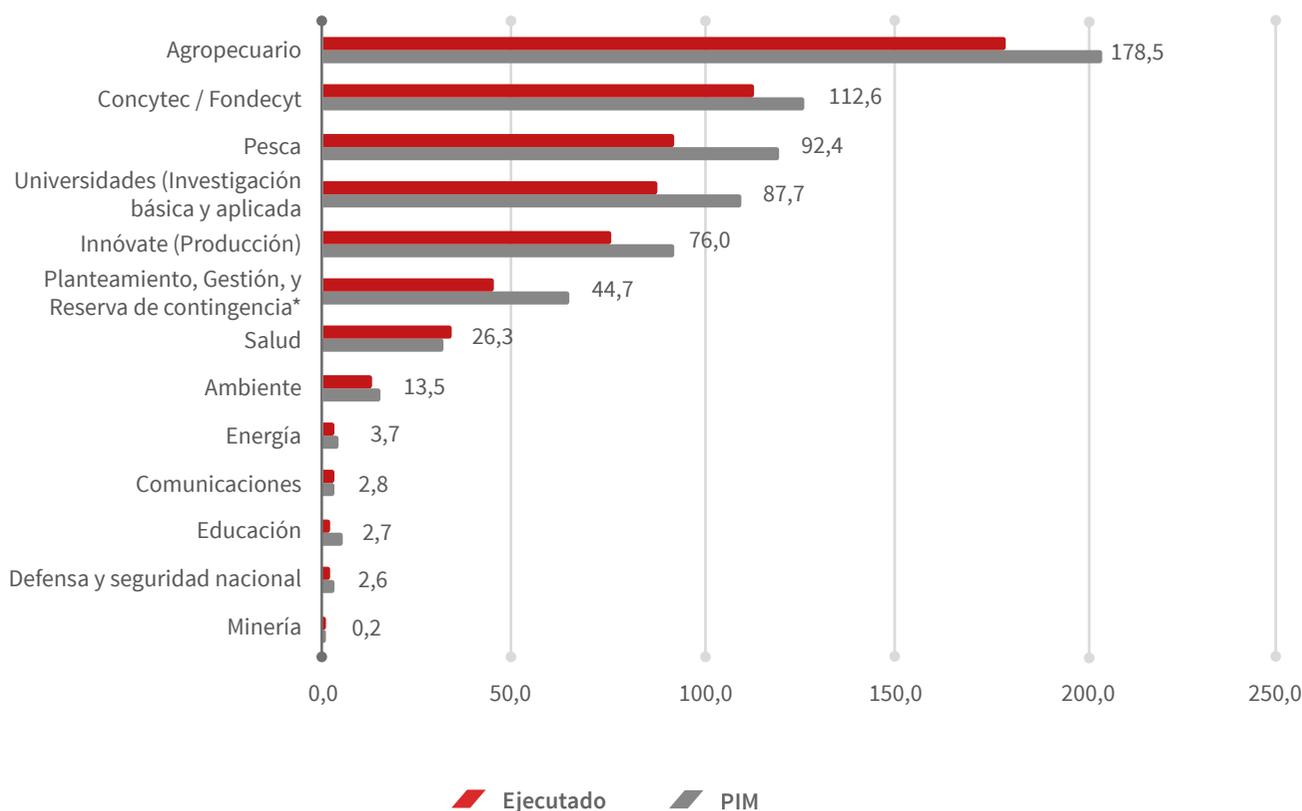
## RECURSOS FINANCIEROS PARA CTI

Existen múltiples entidades públicas que manejan presupuesto para CTI. En primer lugar, están los actores que presentan alguna rectoría vinculada a la CTI y/o que manejan los principales fondos o programas para su promoción. Entre ellos se encuentra el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec), como órgano rector del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación tecnológica (Sinacyt), y encargado de manejar los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica (Fondecyt). Asimismo, está el Ministerio de Producción (Produce), que cumple un papel importante para la innovación productiva y la transferencia de conocimientos (en el Gráfico 2, el círculo de la derecha) y cuenta con el Programa Innóvate Perú, que maneja diversos fondos. Produce también se encarga

de facilitar la investigación e innovación en pesca, para lo cual existe el Programa Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura (PNIPA). Finalmente, el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) cuenta con el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), que rige el sistema nacional de innovación agraria y maneja el Programa Nacional de Innovación Agraria (PNIA).

En segundo lugar, se considera un conjunto de organismos públicos que realizan investigación y/o transferencia de conocimientos. Entre ellos están 17 institutos públicos de investigación (IPI)<sup>1</sup>, siete institutos de salud<sup>2</sup> y 45 universidades públicas (Censo Nacional de CTI, 2015). Todos estos actores cumplen un papel importante para el desarrollo de la CTI y, además, manejan recursos públicos o realizan convenios de cooperación para ejercer sus actividades.

**G3** Gráfico 3. Gasto en investigación, ciencia y tecnología (S/ millones).



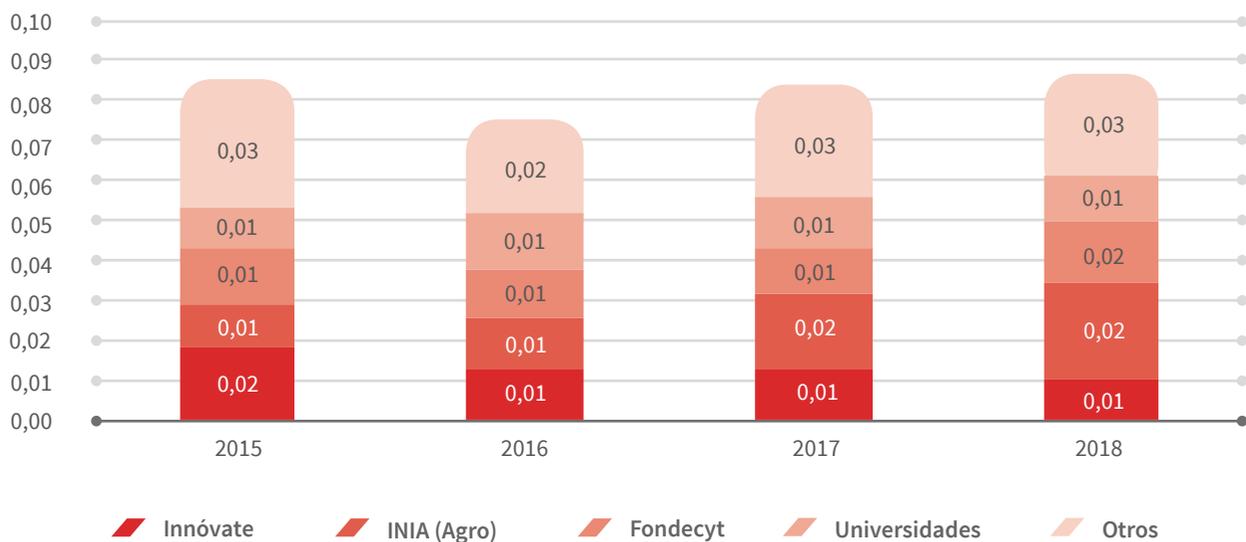
Fuente: SIAF - MEF, 2018. Elaboración: CPC

(\*) Para la función de planeamiento, gestión y reserva de contingencia no se considera el gasto realizado por Concytec, Fondecyt ni por Innóvate del Perú, ya que estos se presentan por separado.

Para evaluar el gasto público en I+D, se analiza el presupuesto de los organismos públicos —considerando la función de ciencia y tecnología—, y el gasto en investigación básica e investigación aplicada. Los resultados se presentan en el Gráfico 3, de acuerdo al sector de la economía (excepto Concytec/Fondecyt y los fondos de Innóvate, que se presentan de manera separada). Al sumar estos gastos, en 2018 se alcanzó una ejecución de S/ 643,8 millones, de un presupuesto inicial modificado (PIM) de S/ 779,7 millones (82,6 % de ejecución).

Para analizar la evolución en el tiempo de los recursos en CTI, se considera el gasto como porcentaje del PBI. En el 2018, los S/ 643,8 millones ejecutados equivalen al 0,09 % del PBI, cifra similar a la observada en años anteriores (ver Gráfico 4). Se observa que el mayor incremento en los últimos dos años se dio en el sector agrario. Los recursos de los que dispone el Programa Nacional de Innovación Agraria (en el INIA), hacen parte de un préstamo del Banco Mundial y el BID, cuyo vencimiento es en el año 2021.

**G4** Gráfico 4. Gasto en ciencia y tecnología en entidades públicas (% del PBI).



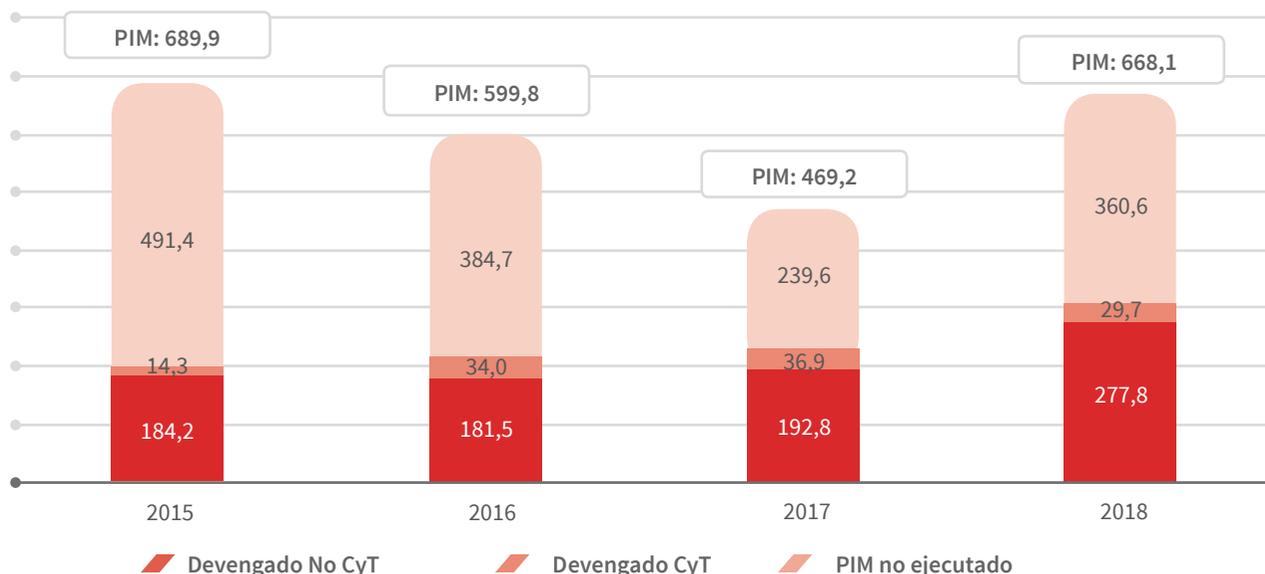
Fuente: SIAF - MEF, 2015 - 2018. Elaboración: CPC.

Como se mencionó en el *Informe de Competitividad 2019*, es importante reconocer que no se cuenta con evidencia de que los recursos públicos en CTI se asignen de manera coordinada por las diversas entidades que administran dichos fondos. Por ejemplo, no es posible garantizar que los fondos concursables no estén duplicando esfuerzos y que se esté haciendo un uso adecuado de estos<sup>3</sup>. Además, más allá de casos de éxito particulares, en la mayoría de sectores existe poca evidencia sistematizada sobre el impacto de los fondos en la productividad agregada o competitividad (actualmente, una de las iniciativas la está desarrollando el Instituto Tecnológico de la Producción para evaluar el impacto de los CITES). Estas dificultades en la gobernanza de los recursos limitan el crecimiento y sostenibilidad de la asignación de recursos para CTI.

Por su parte, las universidades pueden ser un promotor importante de la investigación y la transferencia de conocimientos para el desarrollo de emprendimientos tecnológicos o productivos, pero requieren adaptarse a las nuevas necesidades (Sagasti, 2012). Las universidades disponen de los recursos provenientes del canon para promover la CTI, pero no son bien utilizados. En 2018, estas instituciones ejecutaron el 38,5 % de dichos recursos, de los cuales solo el 9,7 % fue utilizado para actividades de ciencia y tecnología (ver Gráfico 5). Existe una gran diferencia en las universidades públicas; por ejemplo, en 2018, la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa (UNSA) y la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo de Huaraz (UNASAM) tuvieron más de S/ 50 millones de presupuesto por canon; sin embargo, mientras la primera ejecutó el 81,6 % de su presupuesto, la segunda solo ejecutó el 20,7 %<sup>4</sup>.



**G5** Gráfico 5. Presupuesto y gasto del canon en universidades en ciencia y tecnología (S/ millones).



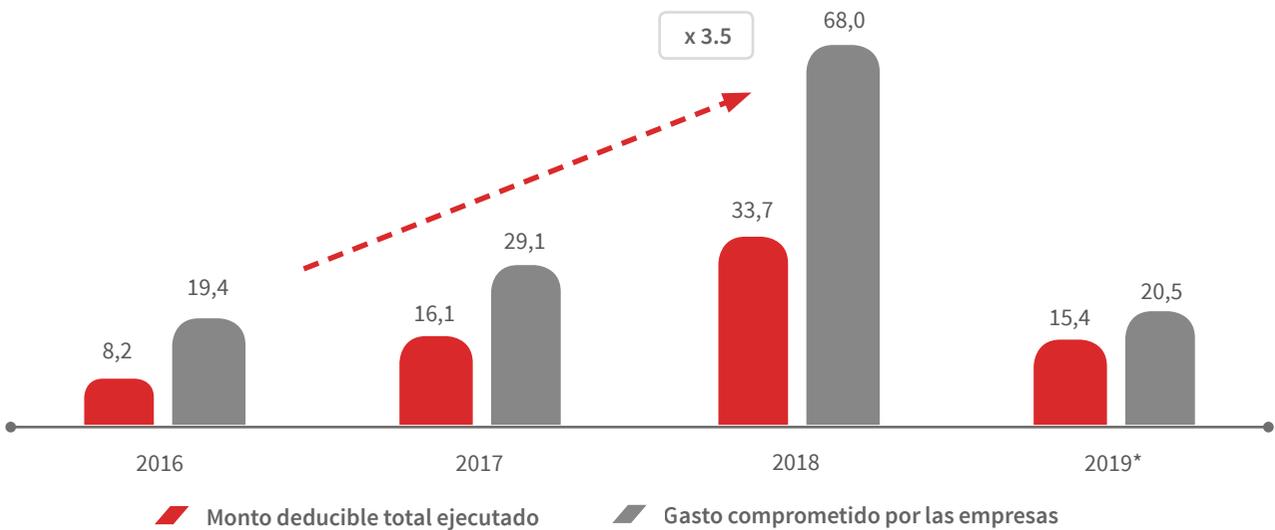
Fuente: SIAF - MEF, 2015 - 2018. Elaboración: CPC.

Nota: se considera gasto en Ciencia y Tecnología aquel que corresponde a dicha subdivisión funcional, y al gasto en investigación básica y aplicada.

Con el objetivo de mejorar el uso de estos recursos provenientes del canon en las universidades, en noviembre de 2018 se aprobaron los “Lineamientos técnicos para la ejecución de proyectos de ciencia, tecnología e innovación tecnológica financiados con recursos públicos provenientes del canon en universidades públicas” (Resolución de Presidencia N° 214-2018-CONCYTEC-P); estos establecen que las universidades deben contar con un Plan de Desarrollo Institucional de Capacidades para la CTI, lineamientos para la propiedad intelectual y generar información de calidad, entre otros. Con ello, Concytec puede ejercer una rectoría más efectiva sobre los recursos para investigación, promoviendo su mejor aprovechamiento en las instituciones de educación superior universitaria.

Finalmente, el sector privado también cumple un rol clave para la promoción de la CTI. Con la finalidad de impulsar una mayor inversión privada, en 2015 se promulgó la Ley 30309, que promueve la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación tecnológica. La prórroga de la Ley fue aprobada en 2019. Esta ley brinda incentivos tributarios para las empresas que invierten en I+D+i<sup>5</sup>. En el 2018, el Estado dispuso como máximo otorgar S/ 155,2 millones como incentivos tributarios (equivalente al 0,02 % del PBI), de los cuales solo se ejecutaron S/ 33,7 millones. Las inversiones totales en CTI que se realizaron en el marco de la Ley 30309, comprometieron S/ 68,0 millones por parte de empresas privadas (equivalente al 0,01 % del PBI). El Gráfico 6 muestra la evolución de los beneficios otorgados en el marco de dicha ley.

**Con la finalidad de impulsar una mayor inversión privada, en 2015 se promulgó la Ley 30309, que promueve la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación tecnológica. La prórroga de la Ley fue aprobada en 2019**

**G6** Gráfico 6. Montos comprometidos y ejecutados en proyectos de inversión en el marco de la Ley 30309 (S/ millones).

Fuente: Concytec, 2019. Elaboración: CPC

(\*) Para el 2019, se consideran los montos actualizados al 30 de setiembre.

Más allá de estos beneficios tributarios para inversión en I+D+i, es importante motivar una mayor cultura de innovación. Para emprender estos procesos, se requiere un liderazgo más claro por parte de los actores involucrados, empezando por las mismas empresas. Esto debe ir de la mano con un fortalecimiento del ecosistema para el desarrollo de la CTI y con mayores oportunidades de articulación entre los distintos actores. De hecho, una de las más grandes oportunidades de mejora en el *ranking* WEF 2019, —dentro del pilar de capacidad de innovación—, es la colaboración entre actores. En este subindicador nos ubicamos en el puesto 118 de 141 países, lo que refleja la poca apertura de las organizaciones para colaborar, tanto dentro de las empresas, como entre ellas o con la academia. Por ello, el liderazgo del sector privado también es sumamente relevante para mejorar en el pilar de innovación e incrementar los recursos en I+D, impulsando una mayor apertura a la colaboración con otros actores.

### CAPITAL HUMANO PARA CTI

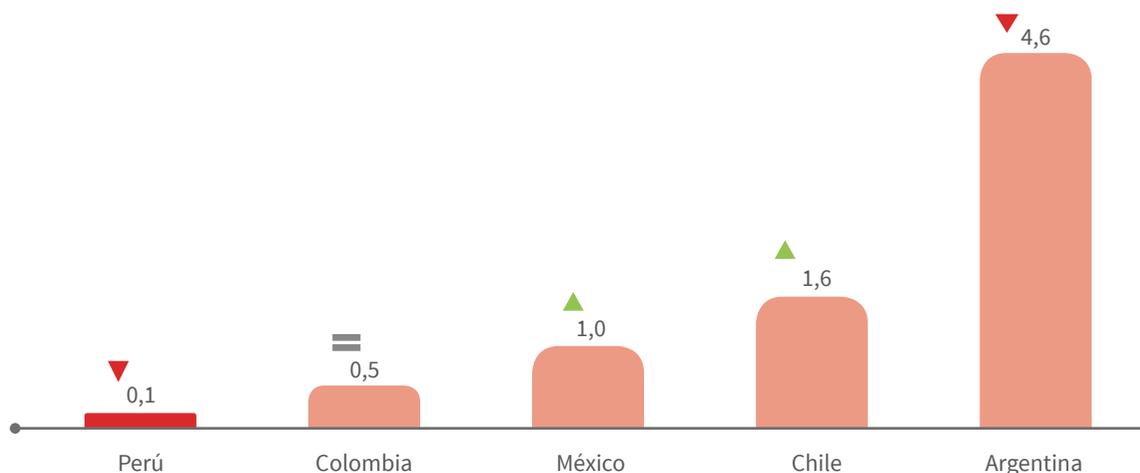
Contar con capital humano capacitado es primordial para la CTI. Hoy en día, en el país contamos con 0,1 investigadores por cada mil miembros de la PEA, mientras

que países como Colombia tienen 0,5, México 1,0, Chile 1,6 y Argentina 4,6 (ver Gráfico 7). Además, ocupamos el puesto 102 de 137 países en la categoría disponibilidad de científicos o ingenieros (WEF, 2017); muy por debajo de los países desarrollados.

**Una de las más grandes oportunidades de mejora en el *ranking* WEF 2019, —dentro del pilar de capacidad de innovación—, es la colaboración entre actores. En este subindicador nos ubicamos en el puesto 118 de 141 países, lo que refleja la poca apertura de las organizaciones para colaborar, tanto dentro de las empresas, como entre ellas o con la academia.**



**G7** Gráfico 7. Investigadores por cada mil miembros de la PEA.



Fuente: Rycit, 2017. Elaboración: CPC.

El *Censo Nacional de Investigación y Desarrollo a Centros de Investigación 2016* brinda más información sobre la situación de los investigadores en el país. Se muestra que menos del 31,9 % de investigadores son mujeres y que la edad promedio de los investigadores es de 49 años, con un 21,0 % mayor de 60 años. De los investigadores, el 31,8 % tiene grado de doctorado, 34,3 % grado de magíster y el 32,4 % es titulado o bachiller, en tanto que el 65,5 % está contratado por tiempo indefinido y el 34,5 % por plazo determinado. Asimismo, un dato que resulta de interés es que uno de los principales motivos por los cuales los centros de investigación no realizan más proyectos de I+D, es la falta de personal calificado (señalado por el 21,2 % de las instituciones).

El Perú es un país poco atractivo para la investigación debido a varios motivos. En primer lugar, se deben considerar las barreras y la tramitología para la labor de los investigadores: en el informe 2019, se mencionaron las dificultades migratorias y tributarias, además de los problemas para traer equipamiento e insumos. En segundo lugar, se debe considerar que existen escasos incentivos a la incorporación de investigadores debido a la baja articulación con el mercado, lo cual hace poco sostenible la inversión en I+D. Finalmente, se deben considerar factores más institucionales, propios de las características del país como la seguridad y la calidad de vida, que dificulta que los investigadores quieran desarrollarse en el país. Así,

sin mentes entrenadas en CTI, la promoción de la diversificación o innovación no tendrá buenos resultados (Orjeda, 2014). Aumentar el número de investigadores ayuda a absorber conocimientos y adaptar tecnologías de vanguardia de otros países.

Con el objetivo de brindar un ambiente favorable para el desarrollo de los investigadores, en mayo de 2019 se aprobó la Ley 30948, Ley de Promoción del Desarrollo del Investigador Científico. Esta Ley tiene como objetivo la promoción de la labor del investigador científico especializado y señala que la selección se realizaría mediante procesos competitivos y transparentes, de modo que se cuente con una plataforma de desarrollo científico y tecnológico. Además, se propone reconocer la trayectoria de los investigadores y establecer mecanismos para atraer y retener a investigadores nacionales y extranjeros, con el objetivo de fortalecer la competitividad nacional y contribuir al desarrollo sostenible.

Esta ley establece como responsable al Concytec para la selección, evaluación y supervisión del investigador científico, así como los requisitos, categorías y obligaciones de los investigadores. Asimismo, se establece que los investigadores pueden ser contratados previo concurso público o a través de una asociación para fines de investigación.

En esa línea, es importante alertar el riesgo que los nombramientos no permitan una adecuada flexibilidad

en el uso de los recursos humanos ni una adecuada evaluación de desempeño (el capítulo de Eficiencia del Sector Público presenta mayor detalle sobre el régimen de Servicio Civil, al cual se acogerían dichos investigadores). De hecho, se podrían generar situaciones en las cuales los investigadores tengan pocos incentivos para realizar un trabajo articulado con otros organismos del Sinacyt; es decir, existe el riesgo que el trabajo de los investigadores se realice de manera aislada en algunos institutos de investigación o universidades, sin una activa colaboración con otros actores para promover la competitividad del país. Por ello, es muy importante garantizar los controles e incentivos necesarios para los investigadores, así como la flexibilidad necesaria para su permanencia.

## ESTADO DE LAS PROPUESTAS DEL INFORME DE COMPETITIVIDAD 2019

Respecto a las propuestas correspondientes al factor ciencia, tecnología e innovación, 7,5 propuestas<sup>6</sup> de las 10 planteadas en el *Informe de Competitividad 2019* han sido consideradas en diversos espacios del sector público (e.g. *Plan Nacional de Competitividad y Productividad* — en adelante, el Plan— y mesas ejecutivas de innovación, entre otros). Se debe recalcar que el hecho que estén consideradas no implica que ya estén implementadas, por lo cual se requiere mantener un esfuerzo continuo por asegurar su implementación. Por otro lado, 2,5 propuestas no han sido consideradas a la fecha.

### PROPUESTAS CONSIDERADAS

A continuación, se detallan las propuestas y/o sub-propuestas consideradas.

- **Aprobar la actualización del *Plan Nacional de CTI* (PNCTI) en el marco de la rectoría de Concytec<sup>7</sup>**

La propuesta planteada en el *Informe de Competitividad 2019* del CPC buscaba atender el problema de la institucionalidad y gobernanza del Sinacyt, reconociendo

las dificultades que actualmente se enfrentan, dado los recursos dispersos y la inadecuada articulación entre las entidades del sistema. En esa línea, el CPC propuso la actualización del PNCTI, en el marco de la rectoría de Concytec y un programa presupuestal único que permita ordenar los distintos recursos en CTI.

Por su parte, el Plan también recoge la necesidad de revisar la gobernanza conjunta de fondos y programas para CTI para alcanzar un objetivo similar: “fortalecer la gobernanza conjunta de fondos y programas para CTI, mediante la implementación de un marco normativo adecuado que permita la articulación y coordinación entre los diferentes actores que participan en el SINACYT, canalizando la asignación de fondos a través de dos entidades en virtud de sus competencias y roles” (MEF, 2019).

Para ello, la medida plantea como primer hito (segundo semestre de 2020) el desarrollo de un proyecto de ley que rediseña la gobernanza de los recursos en CTI, considerando una doble agencia: (i) Agencia de Innovación Productiva, y (ii) FONDECYT fortalecido. Para los hitos posteriores se plantea el desarrollo de una plataforma digital y la adecuada implementación de ambas agencias. Esta medida es una oportunidad para mejorar la institucionalidad y ordenar los recursos en CTI, por lo cual es importante que el proyecto de ley propuesto no se limite a la fusión de fondos concursables y se aproveche para fortalecer la rectoría del Concytec para la organización de los distintos recursos en CTI (analizados en el diagnóstico del presente capítulo).

Asimismo, esta mejora en la gobernanza de los recursos debe ser recogido y complementado a través de la actualización del Plan Nacional de CTI, el cual Concytec tiene planeado realizar (el último Plan Nacional de CTI fue realizado para el periodo 2006-2021). Como se mencionó en el *Informe de Competitividad 2019*, este Plan permitiría guiar de manera eficiente las distintas intervenciones del sector público, con áreas y subáreas priorizadas.

- **Crear un portal único de información para CTI que articule y consolide información y que permita la vinculación entre actores del ecosistema<sup>8</sup>**

El Plan considera, para la gobernanza conjunta de fondos y programas para CTI, el desarrollo de una plataforma digital que vincula fondos de CTI (a nivel



nacional y regional). Con esta plataforma, que se realiza a través de un préstamo con el Banco Mundial, se busca optimizar los procesos para la asignación y seguimiento de fondos concursables, y el acceso a información de recursos financieros, recursos humanos y de gestión de proyectos.

Según figura en el Plan, la plataforma que se está desarrollando integra oportunidades de financiamiento. Es importante, además, que el portal único de información para CTI considere información que facilite la articulación entre actores e instituciones, y que esté debidamente orientada al usuario (ciudadanos, empresa, academia). Por ello, se debería empezar mapeando con claridad las necesidades de los usuarios y considerar la información que ya dispone Innóvate Perú, SUNAT, Sunarp, Indecopi y Aduanas, entre otros. Asimismo, dada la diversidad de instrumentos que existen para promover la CTI (por la complejidad del ecosistema de innovación y los procesos vinculados), es importante guiar a los usuarios a través de las alternativas. Por ejemplo, en países como Uruguay, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación designa a un funcionario para que acompañe al usuario interesado en desarrollar un proyecto de I+D (ciudadano, empresa o academia) para que encuentre el mejor instrumento y no aplique a un fondo al cual no le corresponde.

- **Evaluar el impacto y reorientar los alcances de los fondos concursables y programas en CTI<sup>9</sup>**

El ordenamiento de los recursos en CTI y su correcta difusión deben estar acompañados de un adecuado balance de los resultados que se alcanzan. Por ello es muy importante la evaluación que se realice de los fondos y pro-

gramas en CTI, para orientar los recursos a los sectores donde se alcanzaría un mayor impacto. Al respecto, el Plan señala que la gobernanza conjunta está orientada a lograr una asignación eficiente de los fondos destinados a la promoción y financiamiento de las actividades de CTI, lo cual evitaría duplicidad de financiamiento a las mismas áreas o la falta de apoyo a una de ellas.

Por otro lado, en las mesas ejecutivas de innovación organizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), diferentes entidades han mostrado los resultados alcanzados: INIA, PNIA, Fondecyt, Innóvate Perú, ITP, entre otros. Todas ellas muestran casos particulares de éxito, pero se han observado dificultades para la identificación del impacto final de los fondos sobre la productividad agregada y la rentabilidad de las inversiones en CTI.

Por dicha razón es fundamental desarrollar una metodología, un marco de referencia o un protocolo adecuado para la evaluación de los distintos fondos y programas en CTI. Además, se debería garantizar la disponibilidad de información estadística de las entidades públicas para poder medir el impacto. Por ejemplo, la Sunat podría proporcionar información innominada de las empresas beneficiarias de los CITEs para evaluar el impacto de sus intervenciones.

Sobre este tema, el Reino Unido es un caso de interés, pues ha implementado una reorganización de sus entidades para una mejor distribución y uso de los recursos en CTI. Así se creó en 2018 el UK Research and Innovation, el cual maneja un presupuesto combinado de 7 mil millones de libras esterlinas. Este nuevo ente busca ordenar los fondos para I+D+i y establece mecanismos para la medición del éxito de las diversas inversiones, metodología que se presenta en el Gráfico 8.

---

**Es importante, además, que el portal único de información para CTI considere información que facilite la articulación entre actores e instituciones, y que esté debidamente orientada al usuario (ciudadanos, empresa, academia).**

**G8** Gráfico 8. Metodología para evaluar resultados: UK Research and Innovation.



Fuente: UKRI, 2018. Elaboración: CPC.

Por su parte, la OCDE (2010) —al plantear una agenda para la medición de la innovación—, reconoce que es importante vincular las evaluaciones de la innovación con el *performance* a nivel agregado (macro); esto se da a través de mejoras en la productividad. Asimismo, señala que es importante trabajar con la *data*: mejorar registros administrativos y de empresas, considerando los niveles subnacionales.

Para el caso peruano, un punto importante es la definición de los indicadores clave de gestión (KPI, por sus siglas en inglés). Para el caso de fondos concursables o convocatorias, no debería evaluarse únicamente según el número de postulantes, sino también considerar las ventajas competitivas o la investigación/innovación orientada a resolver problemas críticos del país. En ocasiones, los recursos en CTI están destinados a un segmento pequeño pero muy necesario. De igual manera, para los recursos destinados a pequeñas empresas (o para productores de subsistencia), es importante cuantificar las mejoras en productividad y su sostenibilidad, más allá del número de beneficiarios.

• **Prorrogar y reforzar la de Ley de Beneficios Tributarios<sup>10</sup>**

El Plan propone para el segundo semestre de 2019 un proyecto de ley que amplía el plazo de los beneficios tributarios que hoy existen en el marco de la Ley 30309. También propone complementar la ampliación del plazo con la búsqueda de nuevos mecanismos en favor de la I+D y la simplificación de procedimientos para el acceso al instrumento.

Cabe señalar que, en diversas sesiones de la mesa ejecutiva de innovación, la prórroga y reforzamiento de la Ley 30309 fue ampliamente discutida. Se contó con la participación de Concytec, Sunat, gremios empresariales, academia y el CPC, entre otros actores públicos y privados. En las mesas se resolvieron dudas sobre la aplicación de los beneficios tributarios, y quedó establecido de forma clara que: (i) la Sunat no puede cuestionar la evaluación realizada por Concytec para la aprobación de los proyectos (empresas) que reciben el beneficio tributario, y (ii) la Sunat no



fiscalizará de manera especial a una empresa por tener un proyecto de I+D+i en el marco de la Ley, entre otras precisiones. La discusión sobre la prórroga fue transparente, y Concytec informó periódicamente de los avances. Finalmente, el 31 de octubre de 2019 se aprobó la prórroga de la Ley a través de Decreto de Urgencia 010-2019. En el mismo se mantiene los beneficios tributarios para empresas grandes y se incrementan para las MIPYME: la deducción de los gastos en I+D+i se amplía hasta en un 215% (previamente era hasta 175% para todas las empresas).

- **Incorporar incentivos para fomentar la articulación de investigadores y empresas para aumentar la calidad e impacto de la producción académica<sup>11</sup>**

El Plan considera la creación de un Cuerpo de investigadores e investigadoras como una estrategia para responder a las demandas por investigación aplicada en universidades, centros de investigación y empresa. Con esto se pretende complementar la Ley 30948, Ley de Promoción del Desarrollo Científico, que provee las condiciones básicas para el desarrollo de dicho Cuerpo, el cual responderá de manera administrativa a Concytec.

La medida del Plan señala que se promoverá una mayor articulación con el sector productivo: “Se buscará generar un mayor valor a las investigaciones, para lo cual se promoverá su articulación con el sector productivo. Para ello, entre los criterios de calificación del investigador, se podría considerar aquellas investigaciones que han sido relevantes para la industria o priorizar las que el sector productivo demande. Por lo cual resulta necesario establecer en el Reglamento de la Ley el mecanismo que contribuya a lograr la articulación entre los investigadores y el sector productivo” (MEF, 2019).

Para impulsar esta articulación, el CPC ha sugerido que se considere la incorporación de criterios de calificación del investigador que ponderen la producción académica en temas relevantes para la industria (recogido claramente en el Plan); y, en adición, la extrapolación de la condición de otorgar mayor porcentaje de cofinanciamiento en fondos concursables por asociación academia-empresa (ya existe en algunos concursos de Innóvate Perú y Concytec). El objetivo de estas medidas es mejorar la articulación de la investigación con el mercado.

Un punto adicional que menciona la medida del Plan es la adecuación del Cuerpo de Investigadores

## Se buscará generar un mayor valor a las investigaciones, para lo cual se promoverá su articulación con el sector productivo.

al régimen del Servicio Civil. Como se mencionó con anterioridad, a raíz de la Ley de Promoción del Investigador, un Cuerpo de investigadores poco flexible puede generar el riesgo de una situación de gasto elevado y pobres resultados; esto pone en riesgo la sostenibilidad financiera del mismo (como hoy ocurre en Argentina con el Conicet, que en un inicio tuvo muy buenos resultados, pero está enfrentando recortes presupuestarios). Por ello, es importante que se definan objetivos concretos para los investigadores. Así, para los que son contratados en el marco de la Ley de Promoción del Desarrollo del Investigador Científico, se les pueden asignar misiones concretas financiadas de forma correcta (por ejemplo, resolver un problema específico en un instituto público de investigación).

- **Precisar procedimientos para la implementación de contratos de acceso a recursos genéticos en el país<sup>12</sup>**

Como se mencionó en el *Informe de Competitividad 2019*, el Perú cuenta con un potencial grande para el aprovechamiento de recursos genéticos. En las mesas ejecutivas de innovación, —en las cuales participa el CPC—, se presentó los avances y el plan de trabajo para la elaboración del Reglamento de acceso a los recursos genéticos (a cargo del Ministerio de Ambiente - Dirección de recursos genéticos y bioseguridad). El objetivo es lograr una armonización entre los instrumentos internacionales y regionales (Convenio de Diversidad Biológica, Decisión 391 de la Organización Internacional de la Propiedad Intelectual y el Protocolo de Nagoya), de modo que los países usuarios y proveedores de los recursos genéticos o sus derivados garanticen que se haya accedido a los recursos genéticos o a los conocimientos tradicionales asociados de conformidad con la norma (debida diligencia).

El reglamento propuesto debe permitir el ordenamiento de los actores: como ente rector y punto focal se encuentra el Ministerio de Ambiente, que cumple un papel técnico normativo, y se encarga de orientar y supervisar la gestión del acceso; en tanto las autoridades de administración y ejecución a nivel nacional, encargadas de gestionar los contratos de acceso, son Serfor (fauna silvestre), INIA (agrario) y Produce (hidrobiológicos). Asimismo, se debería precisar de manera más clara el papel de otros actores como Indecopi —para el registro de propiedad intelectual— o del Ministerio de Comercio Exterior —para facilitar el acceso a los mercados internacionales—. Finalmente, un punto positivo que se consideraría en el reglamento es el tiempo regulado para obtener los contratos de acceso.

De acuerdo a la línea de tiempo presentada en la mesa ejecutiva de innovación para la aprobación del Reglamento, en el segundo semestre del 2019 se propone revisar los aportes de las entidades, realizar un proceso participativo y el análisis de calidad regulatoria, lo cual finalmente debería conducir a la aprobación del reglamento. En este proceso, uno de los puntos de discusión es la necesidad de tener contratos de acceso para la obtención de las patentes, para lo cual se requeriría contar ya con un cliente. El CPC considera que la patente debe ser otorgada justamente si la investigación está orientada al mercado.

---

**Resulta necesario que más fondos consideren en sus objetivos las fases precompetitivas (validación y empaquetamiento) y de escalamiento comercial, de modo que los productos puedan ser insertados de modo adecuado en el mercado.**

- **Diseñar e implementar concursos que contengan en sus objetivos el financiamiento de proyectos para las fases precompetitiva (validación y empaquetamiento) y de escalamiento comercial<sup>13</sup>**

El CPC señaló en el *Informe de Competitividad 2019* la necesidad de que los productos que resultan de procesos de I+D+i, se trasladen al mercado para poner en valor los recursos invertidos. Resulta necesario que más fondos consideren en sus objetivos las fases precompetitivas (validación y empaquetamiento) y de escalamiento comercial, de modo que los productos puedan ser insertados de modo adecuado en el mercado.

Para apoyar esta parte del proceso se requiere instrumentos que consideren el riesgo asociado y el sector. Así, un primer grupo de productos son aquellos que proponen un modelo disruptivo, innovador y de alto impacto; este grupo suele tener un alto componente tecnológico (productos desarrollados en *start-ups*). Un segundo grupo de productos son aquellos más tradicionales, como en el sector agrario; estos también resultan de un proceso de innovación, pero requieren otro tipo de apoyo para su escalamiento y comercialización.

En el caso del primero, el Plan considera la creación del “Fondo de Capital Emprendedor”. Esta medida señala que “uno de los aspectos que limita el surgimiento de nuevas líneas o modelos de negocio en el Perú es la falta de una adecuada oferta de capital que atienda a las necesidades de los emprendimientos dinámicos y de alto impacto (o también denominados “*start-ups*”) en su etapa de escalamiento y consolidación en el mercado” (MEF, 2019).

Las *start-ups* están centradas precisamente en innovación y proponen un modelo de negocio que suele ser disruptivo y, por tanto, de mayor riesgo. De hecho, las mismas contribuyen a sostener la innovación y aportan dinamismo a la productividad del sistema económico (OCDE, 2015). Es importante diferenciarlas de emprendimientos tradicionales que son modelos ya probados (por ejemplo, la apertura de un local comercial tradicional).

A través de Innóvate Perú, el Estado apuesta por mejorar el ecosistema para el emprendimiento y el desarrollo de *start-ups*; sin embargo, para el escalamiento comercial y consolidación en el mercado se requiere una política de apoyo que permita atraer recursos privados. Por ello, se propone en el Plan que la operatividad del Fondo de Capital Emprendedor esté a cargo de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE); el mismo se reflejará en



la constitución de un fideicomiso que opere como vehículo de inversión, orientado a cubrir la brecha de financiamiento de las *start-ups* durante su consolidación en el mercado y que permita impulsar el desarrollo de la industria de *venture capital*. De esta manera, el mercado puede ser el mejor financiador. Esta medida ya está en proceso de implementación, de forma articulada con la Asociación Peruana de Capital Semilla y Emprendedor (PECAP).

Al 2025, se propone que dicho fondo esté operativo e implementado, con tres a cinco fondos de *venture capital* formalizados, y con inversiones en más de 120 *start-ups*. Para alcanzar la meta es necesario que se continúe promoviendo una mayor cultura de innovación. Para esto, Innóvate Perú tiene un papel importante: incrementar la productividad empresarial a través del fortalecimiento de los actores del ecosistema de la innovación y facilitar la interrelación entre ellos.

Esta medida del Plan es importante, pero se limita únicamente a las *start-ups*. Para otros productos innovadores de sectores productivos que siguen procesos de comercialización más tradicionales, —como en agricultura o pesca—, es necesario que el apoyo provenga de otro tipo de fondos debidamente articulados (Ministerio de Producción, Agricultura o incluso Comercio Exterior y Turismo).

- **Implementar la normativa para acceder a calidad migratoria y visa temporal y residente para investigadores en CTI**

La propuesta fue presentada en las mesas ejecutivas de innovación, en el marco de las acciones necesarias para atraer talento para la investigación. En las mesas se pudo discutir la problemática y el personal de Migraciones asistió para resolver las dudas. Por su parte, Concytec también brindó orientación. El retraso para la aprobación del nuevo TUPA de Migraciones responde a la necesidad de una revisión del mismo dentro del contexto de la nueva Ley de Migraciones (aprobada mediante Decreto Legislativo 1350 en 2017), la cual define nuevas calidades migratorias, entre ellas la del investigador residente.

## PROPUESTAS NO CONSIDERADAS

A continuación, se detallan las propuestas y/o sub-propuestas no consideradas.

- **Dictar medidas tributarias para atraer talento extranjero**

La propuesta fue presentada y discutida en las mesas ejecutivas de innovación. El CPC elaboró un proyecto de Ley sobre este tema que fue enviado a los órganos correspondientes para su debate. Como se mencionó en el diagnóstico, es importante reconocer las difíciles condiciones para atraer y retener a investigadores, que también depende del equipamiento y las condiciones de vida. Mejorar este entorno es un proceso que toma tiempo, pero se puede empezar solucionando algunas barreras, como el aspecto tributario.

Sobre este tema, la problemática en el Perú es clara: la actual legislación establece que los extranjeros que vienen a nuestro país y que aún no han superado su periodo de permanencia de 183 días, o que habiéndolo superado se encuentran aún en el primer ejercicio grable, deben pagar una tasa del 30,0 % de impuesto a la renta por todos los ingresos que generen rentas de trabajo de fuente peruana, independientemente del tipo de labores que realizan. Esta tasa viene generando dificultades para que centros de investigación, universidades o empresas atraigan a investigadores altamente calificados.

Por ello, se propuso utilizar la calidad migratoria de investigador residente, y únicamente para este grupo de personas eliminar el periodo de permanencia mínima para ser considerado domiciliado (para efectos tributarios), de modo que el pago de impuestos sea el mismo que para un trabajador local. Con ello se busca, como mínimo, que los investigadores que vienen al país tengan una carga impositiva escalonada, similar a otros trabajadores domiciliados. El análisis de costo y beneficio de la propuesta (proyecto de Ley) se presenta en el Recuadro 1.

**Como se mencionó en el diagnóstico, es importante reconocer las difíciles condiciones para atraer y retener a investigadores.**

## RECUADRO 1. COSTO Y BENEFICIO DE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS TRIBUTARIAS PARA ATRAER TALENTO EXTRANJERO EN CTI

### COSTO

Según el *Censo Nacional de Investigación y Desarrollo*, el gasto externo en I+D en 2015 fue S/ 13,5 millones, que se dividió en: S/ 7,4 millones para terceros domiciliados en el país y S/ 6,4 millones para terceros en el extranjero. Si se considera que este último monto califica para impuesto a la renta en el Perú —por ser ingresos de fuente peruana— y los investigadores que vienen al país desde el extranjero son no domiciliados, se alcanzó una recaudación de S/ 1,92 millones de esta fuente en el 2015. Al reducir la tasa impositiva, esta recaudación podría disminuir entre 30,0 % y 50,0 %, lo cual representa una disminución de la recaudación en menos de un millón de soles. Sin embargo, si bien la tasa impositiva va a ser menor para los investigadores (principal costo directo de la medida propuesta), se espera que esto facilite el número de ellos que vienen al Perú (quienes también deberían pagar impuesto). Por ello, el impacto fiscal de la medida es muy bajo.

Hacia el futuro, si se desea alcanzar la cantidad de investigadores con los que cuenta Colombia, que es de 0,53 por 1.000 trabajadores, se requeriría contratar a unos 5.400 investigadores adicionales. Asumiendo que la mitad de ellos son no domiciliados con un ingreso anual promedio de USD 100 mil (competitivo a nivel internacional), el impacto fiscal de ofrecer un impuesto a la renta similar al de un domiciliado no sería mayor al 0,1 % de los ingresos tributarios de 2018 (USD 27 millones).

### BENEFICIO

Los beneficios tangibles e intangibles de la medida son altos: incrementar el número de investigadores en el país permite mejorar la cantidad y la calidad de la investigación. Esta última es la base para el desarrollo de la sociedad en los diferentes sectores y permite el descubrimiento de nuevos conocimientos, así como el plantea-

miento de herramientas que generen propuestas para la prevención y solución de problemas (Paoli, 2018).

Además, la evidencia internacional sobre el tema muestra beneficios claros de la movilidad científica y la colaboración internacional: permite alcanzar mejores resultados o descubrimientos, genera un mayor desarrollo de las carreras científicas y una madurez cultural en torno a la innovación (Rodríguez *et al.*, 2016). Más aún, el estudio señala que los más beneficiados de esta movilidad son los estudiantes y los investigadores jóvenes.

Por otro lado, según la *Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica*, —con base en una investigación de Salter y Martin (2001)—, la tasa de retorno social de la inversión en I+D es mucho mayor que el retorno privado, llegando en algunos casos a superar el 100,0 %<sup>14</sup>. Así, el beneficio que brinda la inversión en CTI a la sociedad es mayor al del privado.

De hecho, la *Política Nacional de CTI* (Concytec, 2016) menciona que las externalidades positivas generadas por la CTI otorgan beneficios directos a la sociedad; esto a través del desarrollo de tecnologías en sectores tales como: la medicina (medicamentos, técnicas quirúrgicas, pruebas diagnósticas, etc.), la agricultura (mejoramiento de semillas, técnicas de cultivo, tecnología de riego, etc.) energía (energía eólica, paneles solares, energía nuclear, etc.) y las comunicaciones (Internet, tecnología inalámbrica, *big data*, etc.), entre otros. Sin embargo, no siempre contamos con el personal capacitado y una red de investigación que facilite esta investigación en el país.

De este modo, se observa que los beneficios de contar con investigadores altamente capacitados que vengan al país —a través de un esquema tributario que reconozca las externalidades positivas que generan— superan en gran medida al costo. Si bien se necesitan un conjunto de medidas para atraer talento, es posible empezar reduciendo algunas barreras que dificultan este proceso.



- **Programa presupuestal único para CTI**

Para mejorar la institucionalidad y la gobernanza de recursos, además del desarrollo del *Plan Nacional de CTI*, se propuso la realización de un programa presupuestal único para CTI. Esta propuesta no ha sido recogida por el MEF, y es probable que sea porque no es una prioridad y existen dificultades para la implementación. Adicionalmente, se observó que no existe un liderazgo claro para mejorar el uso de los recursos y se está buscando que las agencias se ordenen por sí mismas.

De manera alternativa al programa presupuestal único, una opción es impulsar los Convenios de Apoyo Presupuestario (CAP) para los distintos organismos que manejan recursos para CTI. Este año se aprobó la Directiva para la Formulación, Suscripción, Ejecución y Seguimiento de Convenios de Apoyo Presupuestario (Directiva N° 006-2019-EF/50.01). De acuerdo a esta nueva directiva, los CAP permiten el uso de recursos ordinarios. También, fijan metas de producto a alcanzar, las cuales son propuestas por la Dirección General de Presupuesto Público del MEF en conjunto con la entidad rectora y/o entidad pública. Lo más resaltante es que este tipo de convenio garantiza la disponibilidad de recursos para entes públicos a medida que cumplen las metas trazadas.

- **Identificar y compartir información y temas de interés a través del Portal Único de Información, por parte de los gremios empresariales**

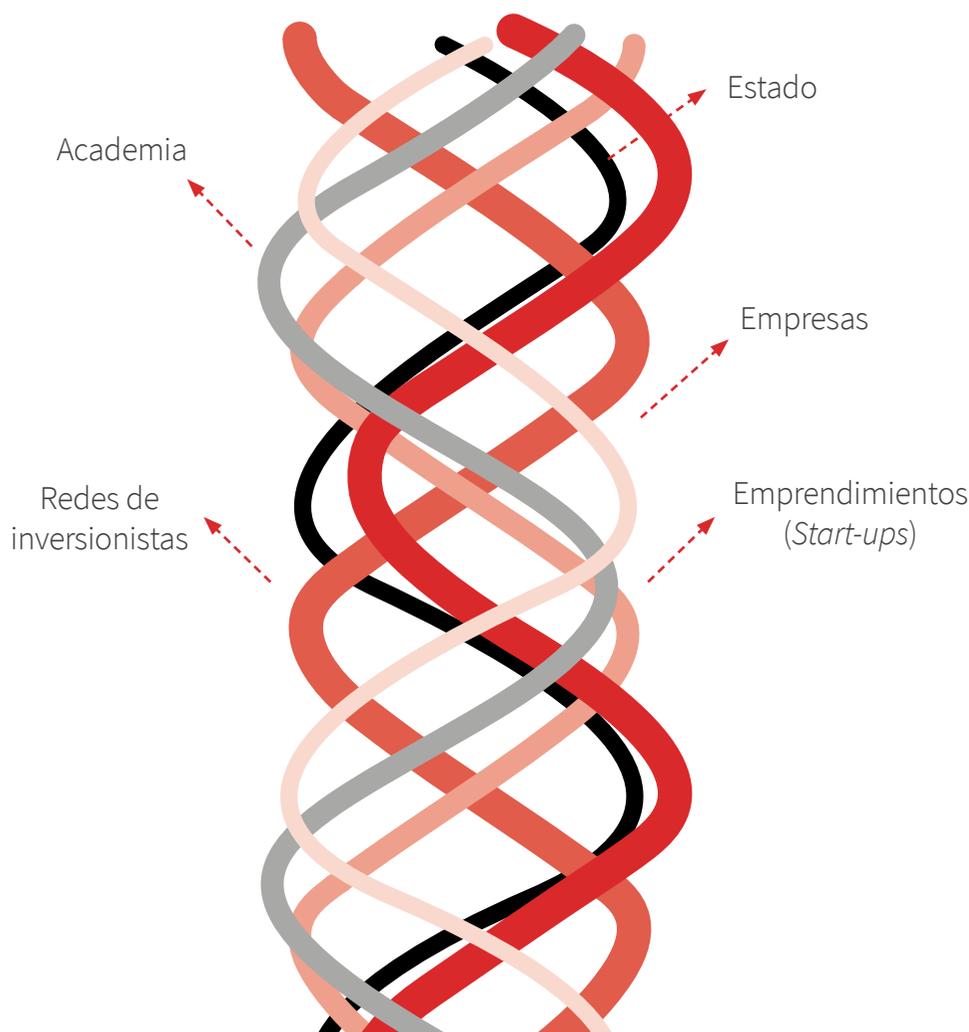
El CPC propuso que se identifique y se comparta con Concytec la información referente a las empresas, las áreas y los temas de interés del sector privado en CTI, de modo que se pueda publicar en el portal único de información. Sin embargo, las principales complicaciones para la aplicación de esta medida son la capacidad del sector productivo para identificar un problema específico en el cual se puede realizar un proceso de innovación, así como la apertura que tenga para compartirlo (comunicar el problema puede asociarse con mostrar una debilidad de la empresa, por lo que existe una resistencia natural a hacerlo). Por ello, la aplicación de esta propuesta requiere apoyar a los mismos empresarios de compañías de diferente tamaño para que puedan identificar las oportunidades de innovación, a la vez que

**Para mejorar la institucionalidad y la gobernanza de recursos, además del desarrollo del *Plan Nacional de CTI*, se propuso la realización de un programa presupuestal único para CTI. Esta propuesta no ha sido recogida por el MEF, y es probable que sea porque no es una prioridad y existen dificultades para la implementación.**

se impulsa un cambio de mentalidad que permita una mayor apertura e intercambio de información.

Para promover este cambio de mentalidad y desarrollar la innovación, la literatura suele referirse a la triple hélice: academia + empresa + Estado (Etzkowitzy Leydesdorff, 1995). No obstante, también se debe incorporar dos actores adicionales: los emprendedores (en muchos casos a través de *start-ups*), que facilitan aplicaciones y modelos de negocios disruptivos, y los inversores, que son fuente importante de financiamiento. El siguiente gráfico muestra esta interrelación que forma hasta una “hélice quintuple”. Es con base en la articulación de estos actores que la información podrá ser compartida y aprovechada, garantizando intermediarios justos entre los actores para el desarrollo de la innovación.

En Colombia, una iniciativa que permitió la colaboración para identificar oportunidades de innovación fue el Programa CO4. Este programa promovió proyectos colaborativos entre empresas líderes (a las cuales se acompaña para identificar sus desafíos) y proveedores de soluciones innovadoras. A través de este programa se pudo consolidar una red de más de 1.700 soluciona-

**G9** Gráfico 9. Colaboración entre actores para el desarrollo de la CTI.

**Fuente:** ANII (2019). **Elaboración:** CPC.

dores y se capacitaron alrededor de 150 especialistas en empresas líderes. Al finalizar, se realizaron 17 alianzas entre empresas líderes y solucionadores para resolver desafíos de las empresas. Este proceso mostró que es posible que las empresas encuentren soluciones con investigadores y desarrolladores que no son necesariamente sus propios trabajadores.

De hecho, a nivel global se está desarrollando un cambio de mentalidad que apuesta por la innovación abierta (fuera de la empresa) como un nuevo paradigma mediante el cual los procesos de I+D+i se pueden desarrollar de forma externa, encontrando nuevos modelos para gene-

rar y comercializar innovaciones (West *et al.*, 2014). En el Perú, el Ministerio de Producción, Concytec y organismos privados como la Cámara de Comercio de Lima y centros de emprendimiento e innovación en universidades, han realizado eventos sobre innovación abierta. Sin embargo, existe todavía un largo camino por recorrer, lo cual se debe plasmar en una estrategia más clara del Estado para su promoción. Además, el sector privado tiene una responsabilidad mayor al respecto para liderar estos procesos de innovación abierta y tender mayores puentes con los otros actores, como lo son las *start-ups* que pueden promover soluciones innovadoras.



## ➤ PROPUESTAS NUEVAS O ACTUALIZACIÓN DE PROPUESTAS PREVIAS

### INNOVACIÓN EN EL ESTADO

En el *Informe de Competitividad 2019*, al momento de definir el determinante de institucionalidad, se mencionó que era necesario construir capacidades institucionales en innovación a través de la definición de estrategias de largo plazo, coordinación de políticas, implementación de políticas, monitoreo y evaluación (Fernandez-Arias, Stein y Crespo, 2014). Para construir esta institucionalidad, es necesario que el Estado genere las condiciones para fomentar una mayor “cultura de innovación”, y pueda empezar dentro de las mismas entidades públicas. Es decir, el mismo Estado debe ser un agente innovador, lo cual requiere de su trabajo como ejecutor, promotor o difusor de iniciativas creativas o tecnológicas que aporten a superar los retos del país (PNUD, 2015).

Como señala el informe del BID “*Innovando para una mejor gestión*” (Acevedo y Dassen, 2016), los cambios tecnológicos y las nuevas demandas ciudadanas invitan a los gobiernos a adaptarse con estrategias de modernización y a una apertura a la innovación; se requiere que las metodologías y los actores institucionales encargados de promover dichas estrategias desempeñen roles clave en el futuro de la calidad institucional de la región. Así, países como Uruguay y Brasil, —a partir de una agenda de gobierno abierto—, avanzan con la creación de laboratorios de innovación que presentan un marco normativo adecuado para operar. Esto les permite experimentar y fallar en el camino, para así alcanzar las mejores estrategias que respondan a las necesidades de los ciudadanos. Por ello, el tema de innovación en el Estado se considera en el determinante de institucionalidad.

La OECD (2018), en su informe anual sobre innovación en el sector público, reconoce tres tendencias en el mundo: (i) aumentar la transparencia con herramientas digitales, (ii) *open data* y (iii) digitalización. En el Perú, la mayor transparencia y acceso a la información pública es un esfuerzo que realiza el Gobierno, aunque no siempre de manera sostenida. En 2003, se creó la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, y en 2005, se planteó la primera Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico. Sin embargo, solo hasta 2017 el tema cobró

mayor relevancia con la creación de la Secretaría de Gobierno Digital en la Presidencia de Consejo de Ministros, —encargada de la rectoría y gobernanza de la información (*data*)—, así como el portal Gob.pe para tener una plataforma única de atención al ciudadano. A la par, diversas entidades públicas como la Sunat o Reniec mejoraron en la calidad de sus servicios al incorporar mayores herramientas tecnológicas y digitalización. No obstante, todavía hay un largo camino por recorrer.

La OCDE en su estudio sobre gobernanza pública en el Perú (2016) identificó que el país tiene 4.535 procedimientos, pero solo el 15,1 % se inicia en línea y menos del 4,0 % se completan de forma digital. Desde ese año, se ha avanzado; aun así, persisten dificultades para que las instituciones públicas se adapten a los cambios. Por dicha razón, se requiere un conjunto de cambios normativos, de procesos, cambios organizacionales, atracción y retención de talento humano para el sector público, entre otras cosas.

La digitalización de trámites, —tema abordado en el capítulo de Ambiente de Negocios—, debe complementarse con un cambio en la mentalidad de las organizaciones públicas, de modo que los servicios respondan verdaderamente a las necesidades de los ciudadanos e instituciones. Este es un proceso que necesita difusión e incentivos, pero que es posible promover. En esa línea, los laboratorios de innovación son una alternativa para empezar a introducir nuevas estrategias dentro del sector público, apostando por la tecnología o por estrategias disruptivas para brindar mejores servicios o diseñar mejores programas (Acevedo y Dassen, 2016). Estos espacios, que pueden funcionar al interior de algunas entidades públicas, tienen el potencial de contribuir a lograr un cambio de mentalidad, orientándolos más al ciudadano.

Existen algunas iniciativas que empiezan a desarrollarse en el Perú. La Secretaría de Gobierno Digital ha creado el Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Estado como un mecanismo para cocrear, producir, innovar, prototipar y diseñar plataformas digitales, soluciones tecnológicas y servicios digitales con las entidades públicas, así como para fomentar el desarrollo del talento digital y de una sociedad digital; esto con la colaboración de la academia, el sector privado y la sociedad civil. Asimismo, otros entes del sector público, como la Oficina de Normalización Previsional (ONP), también han creado este tipo de laboratorios para diseñar mejores servicios para los ciudadanos (ver Recuadro 2).

## RECUADRO 2. KATAPULTA: LABORATORIO DE INNOVACIÓN EN LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL (ONP). TRIBUTARIAS PARA ATRAER TALENTO EXTRANJERO EN CTI

La ONP creó este laboratorio de innovación como parte de un proceso de modernización y mejora de sus productos, de manera que esté más cerca a los ciudadanos y responda a sus necesidades. La creación de este laboratorio es la consecuencia de un proceso de modernización e innovación que está promoviendo la entidad como parte de su cultura organizacional. En estos primeros meses de funcionamiento de Katapulta, el laboratorio está desarrollando tres proyectos (programas): (i) activación automática de la pensión; (ii) promoción de ahorro (pensión) para independientes; y (iii) transferencia de la pensión de profesores (del Ministerio de Educación a la ONP).

Katapulta aplica la metodología de *design thinking* para el desarrollo de los proyectos. Esta metodología es aplicada con frecuencia en empresas privadas, pero se adap-

ta a las necesidades de un ente público y, en específico en este caso, para el desarrollo de productos previsionales que tienen un efecto masivo. La primera etapa de este proceso consiste en la “empatía”, lo cual implica observar e interactuar con las personas que hacen o pueden hacer uso de los servicios de la institución. Posteriormente, a partir de este trabajo de campo se encuentran patrones y se construyen prototipos, los cuales se validan antes de asumirse como correctos. Así, se construye la mejor solución para el problema identificado. De hecho, la entidad apuesta por equivocarse rápido y de manera controlada, antes de proponer una política a mayor escala.

Este tipo de plataformas se podría expandir a otras entidades públicas, perdiendo el temor al cambio y construyendo mejores soluciones para los ciudadanos.

Algunas características clave de los laboratorios de innovación son (Acevedo y Dassen, 2016):

- No le temen al fracaso. Dado que en el sector público es difícil tomar riesgos y es costoso, los organismos tradicionales no están siempre preparados. Por ello un laboratorio de innovación puede tener independencia y evaluar los impactos de una medida, antes de escalarla.
- Perspectiva del usuario. Las metodologías de los laboratorios suelen incorporar un proceso de empatía con el usuario, para entender adecuadamente sus necesidades.
- Equipos multidisciplinarios. Esta combinación permite ampliar el modo de entender las problemáticas y plantear soluciones integrales.
- Apertura de espacios de colaboración y cocreación. Se busca aprovechar la inteligencia colectiva, organizar “hackatones” y concursos de innovación, entre otras. Además, se aplica la innovación abierta.

países han alcanzado una tasa de efectividad promedio de 53,0 %, lo cual implica que un poco más de la mitad de los proyectos trabajados en los laboratorios pudieron ser luego adoptados. Las mayores limitaciones identificadas en estos países fueron: la falta de liderazgo del Gobierno y las dificultades para articular entre distintas entidades públicas. Sin embargo, a través de un marco legal adecuado para facilitar su accionar, estos laboratorios empiezan a posicionarse como organismos de apoyo para las mencionadas entidades y pueden ser promotores de la innovación dentro del Estado (Acevedo y Dassen, 2016).

Mediante estos espacios de innovación, es posible desarrollar soluciones disruptivas para problemas críticos en el país, ya que se pueden incorporar herramientas tecnológicas. Por ejemplo, es factible plantear iniciativas que apliquen CTI para combatir la informalidad, uno de los mayores desafíos que enfrenta el país.

Sobre este tema, Schneider y Hassan (2016) muestran que el acceso y uso de la tecnología es un determinante de la informalidad: los autores encuentran que el uso de efectivo se relaciona directamente con la informalidad, por lo cual recomiendan impulsar los pagos virtuales. Esta situación es una oportunidad para el desarrollo de soluciones innovadoras, en las cuales colaboren el Estado, la academia e incluso la industria *Fintech* (tecnología financiera).

Países como Uruguay y Brasil han desarrollado estos laboratorios de innovación en el sector público. En estos



El acceso y uso de la tecnología en las unidades productivas afecta a la formalidad a través de tres canales: (i) la simplificación de los procedimientos legales; (ii) el diseño de incentivos efectivos que promuevan la formalización y garanticen el monitoreo; y (iii) el incremento de la productividad (Chacaltana *et al.*, 2018). Este último posee un efecto ambiguo en cuanto a los niveles de informalidad en la economía. Por un lado, la tecnología incrementa la productividad de los factores de producción de las empresas, lo cual conlleva a reducir los niveles de informalidad. No obstante, el efecto podría ser contrario en economías donde la brecha de productividad entre las empresas es bastante amplia y el acceso a la tecnología es desigual (Chacaltana *et al.*, 2018).

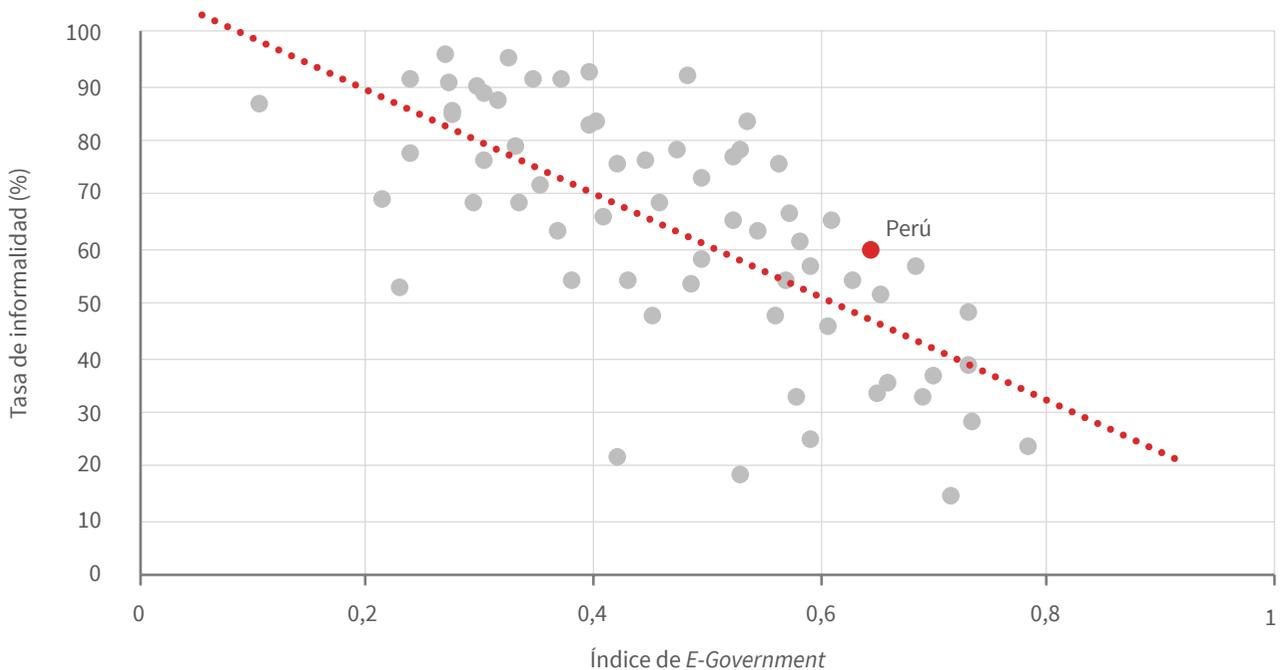
A raíz de estos determinantes y de un contexto de desarrollo tecnológico, los Gobiernos optaron por incorporar estas innovaciones en el diseño de sus políticas públicas, surgiendo así la imagen de un *e-government*. Este concepto alude al uso de tecnologías de la infor-

mación con la finalidad de modernizar, en cuanto a eficiencia, las actividades del sector público. Así, se espera mejorar la relación entre el Estado y la sociedad a través de servicios públicos más eficientes, accesibles y orientados a las necesidades de la población.

Según Chacaltana (2018), países como Vietnam, Corea del Sur, México e India han orientado el uso de la tecnología dentro de sus propuestas de formalidad, con la finalidad de facilitar y simplificar la transición de la informalidad a la formalidad. Esto debido a que la evidencia empírica indica una relación negativa entre la informalidad y el índice de e-gobernanza (ver Gráfico 10).

Existen múltiples experiencias internacionales en las cuales se utilizó la CTI para desarrollar medidas que combaten la informalidad (ver Recuadro 3). Sin embargo, la realidad peruana presenta condiciones particulares que deben ser consideradas. Por ello, las soluciones que se propongan deben ser correctamente validadas para el contexto local.

**G10** Gráfico 10. Relación informalidad y e-gobernanza.



**Fuente:** United Nations E-Government Knowledgebase, 2018. ILOSTAT, 2018. **Elaboración:** CPC.

Nota: la tasa de informalidad corresponde al último dato recogido por la encuesta.

### RECUADRO 3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE APLICACIÓN DE CTI PARA PROMOVER LA FORMALIZACIÓN.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014), existen cuatro áreas de política a través de las cuales se puede aplicar la tecnología e innovación para mejorar la formalidad: (i) productividad, (ii) regulación, (iii) incentivos y (iv) mejorar los sistemas que garanticen el cumplimiento de las normas. A la fecha, existen diversas iniciativas que utilizan tecnología y son implementadas en ciertos países, cuyos resultados muestran una reducción de la informalidad.

En cuanto a políticas orientadas a mejorar la productividad, en México se implementó el proyecto “Tabletas Concanaco” para Pymes del sector comercio y servicios a través de una tableta personalizada. Esta tableta facilita el registro de trabajadores, provee Internet gratuito, facilita el registro de ventas, permite las ventas y facturas electrónicas y cuenta con un punto de venta para tarjetas de crédito y débito (Chacaltana, 2018). Para el caso de India, se implementó un sistema de pago denominado AePS, el cual permite transacciones en línea como transferencias, retiro de efectivo, depósitos y consulta de saldos a través del Aadhar ID. Esta identificación consiste en un número único para el usuario, el cual está relacionado con su información biométrica (OIT, 2018).

Respecto a las políticas orientadas a reforzar el cumplimiento de la regulación existente, los casos de Cambodia, Mongolia y Sri Lanka son ejemplos recientes de éxito. Por un lado, en Cambodia el Departamento General de Impuestos desarrolló tres aplicaciones con objetivos distintos: (i) atender de manera directa y gratuita las consultas de los contribuyentes; (ii) informar a los contribuyentes sobre las fechas de pago y devolución de impuestos; y (iii) comunicar anuncios o cambios en la legislación que corresponda. La implementación de estas aplicaciones facilitó el acceso a la información para los contribuyentes e incentivó el registro y cumplimiento por parte de los empleadores. Por otro lado, en Mongolia se desarrolló una aplicación de seguro social mediante la cual el trabajador podía monitorear sus contribuciones de pensiones y de salud, y aquellas provistas por el trabajador. Finalmente, en Sri Lanka se implementó la Aplicación del Sistema de Inspección Laboral (LISA). Esta plataforma automatiza el proceso de inspección y monitoreo, incorporando la información a una base de datos,

la cual está interconectada con la base de datos de otras instituciones públicas.

En cuanto a las políticas de regulación, en Colombia el Gobierno creó la Ventanilla Única Empresarial (VUE), una plataforma virtual que incorpora todos los trámites necesarios para abrir una empresa (Chacaltana, 2018). Esta plataforma está orientada a emprendedores, con la finalidad de reducir los costos, tiempo y el número de trámites requeridos, eliminando barreras de entrada al mercado. Caso similar es el de Estonia, donde los trámites para registrar un negocio se realizan en una plataforma en línea denominada *e-business*.

Por otro lado, la digitalización de los procedimientos financieros surge como una propuesta para la formalización de empresas y trabajadores. Emplear políticas concretas orientadas a una economía sin efectivo (“*cashless economy*”), genera incentivos a la formalidad; tanto a las empresas, a través de registros electrónicos, como a los consumidores, mediante pagos electrónicos. Estas políticas orientadas a la generación de alicientes a la formalidad incluyen subsidios financieros, deducción de impuestos y el acceso a la seguridad social.

En México se creó en el 2005 un fideicomiso para extender los beneficios del uso de medios de pago electrónicos. Este fondo fue financiado mediante los aportes de los afiliados al programa, que luego serían devueltos a través de exoneraciones tributarias. Además, se crearon incentivos destinados, tanto a los consumidores (loterías), como a las empresas (instalación gratuita de POS y una tarifa mensual fija hasta un determinado volumen de transacciones electrónicas); el objetivo era reducir el número de transacciones en efectivo. Según el BID, se instalaron cerca de 205 mil POS y las transacciones electrónicas incrementaron en promedio en un 24 % anual entre 2005-2008 (GPFI & G20, 2018). En Vietnam, el primer ministro aprobó un programa para reducir la cantidad de transacciones en efectivo para el periodo 2016-2020. Esta medida consideraba mayores tarifas para los pagos en efectivo, mientras que las transacciones por tarjeta obtenían una reducción de tarifas, como aliciente (Chacaltana, 2018). De esta manera, se lograría un mejor registro de las distintas transacciones.



## NUEVA PROPUESTA: IMPULSAR LA CREACIÓN DE LABORATORIOS DE INNOVACIÓN EN ENTIDADES PÚBLICAS PARA PROMOVER INICIATIVAS ORIENTADAS A BRINDAR MEJORES SERVICIOS A LOS CIUDADANOS

Las entidades públicas que brindan servicios masivos a los ciudadanos (como la ONP, Sunat o la Reniec) deben contar con laboratorios de innovación que diseñen y validen iniciativas para brindar mejores servicios a los ciudadanos. Así, desde las instituciones públicas, se permitiría la posibilidad de “fallar rápido” y en un ambiente controlado antes de escalar una propuesta de política pública. Esto representaría un cambio en la manera de hacer las cosas en el Estado, y por lo tanto, favorecería la construcción de una “cultura” de innovación, trabajando articuladamente con otros actores del ecosistema.

Para la implementación de esta propuesta se requiere contar con un marco normativo que permita a las entidades la flexibilidad necesaria para su desarrollo. Este debe contemplar la provisión de equipos multidisciplinarios con funciones que les permitan validar modalidades de intervención, con el objeto de alcanzar la mejor alternativa que sustente la futura política pública. Asimismo, dicha norma debería precisar lineamientos generales para que el Estado pueda aplicar más innovación abierta, señalando los mecanismos de colaboración con otros actores como

*start-ups* para encontrar soluciones disruptivas a los problemas de las entidades públicas.

Estos laboratorios de innovación podrán colaborar en la construcción de soluciones para los problemas críticos del país, tal como la lucha contra la informalidad, validando intervenciones y promoviendo nuevas. De hecho, Sunat ya ha planteado algunas estrategias como el uso de *cashback* (devolución de dinero) para combatir la informalidad: para consumo en restaurantes, hoteles y alquileres, se devuelve un porcentaje del IGV pagado por el contribuyente, de modo que este tenga incentivos de solicitar la boleta (electrónica).

De manera análoga, se pueden plantear otras medidas contra la informalidad en sectores como el transporte, que es masivo. En este caso, se pueden promover los pagos virtuales para tener un mayor control sobre las transacciones y garantizar mejores servicios formales. Sin embargo, para aplicar esta propuesta, se necesita trabajar en los incentivos correctos, tanto para los consumidores, como para los transportistas, con el fin de que utilicen efectivamente los pagos virtuales. Este aliciente puede ser el *cashback*, de modo que se perciba un beneficio económico en el corto plazo de realizar la transacción de forma digital. Esta medida de promoción de los pagos virtuales se aplicó en países asiáticos, pero se debe considerar que el Perú tiene condiciones particulares, por lo cual es importante que las soluciones propuestas sean validadas previamente.

---

**Asimismo, dicha norma debería precisar lineamientos generales para que el Estado pueda aplicar más innovación abierta, señalando los mecanismos de colaboración con otros actores como *start-ups* para encontrar soluciones disruptivas a los problemas de las entidades públicas.**

## CUADRO RESUMEN DE PROPUESTAS

FACTOR: CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN							
DETERMINANTE	N.º	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Institucionalidad	1	Aprobar la actualización del Plan Nacional de CTI (PNCTI) en el marco de la rectoría de Concytec y programa presupuestal único	Alta		El Plan considera la revisión de la gobernanza de los recursos y se realizará un proyecto de Ley sobre el tema. Adicionalmente, Concytec desarrollará el nuevo PNCTI, pero no se ha considerado un programa presupuestal único	Concytec, MEF, Produce	Decreto Supremo y Resolución Suprema
	2	[Propuesta nueva] Impulsar la creación de laboratorios de innovación en entidades públicas para desarrollar mejores programas y promover una mayor cultura de innovación	Mediana		La Secretaría de Gobierno Digital en PCM y algunas entidades públicas como la ONP han desarrollado iniciativas para promover la innovación; pero todavía no existe una ruta clara para la consolidación de estos espacios de innovación dentro del Estado	PCM, MEF, Sunat	Ley e implementación
Generación de conocimiento	3	Crear un portal único de información para CTI que articule y consolide información y que permita la vinculación entre actores del ecosistema	Mediana	✓	Considerado en el Plan. En proceso de desarrollo con préstamo del Banco Mundial. Se debe garantizar su adecuada orientación al usuario (academia, empresas, ciudadanos)	Concytec, Produce, MEF	Ley e implementación
	4	Implementar la normativa para acceder a calidad migratoria y visa temporal y residente para investigadores en CTI	Baja		Propuesta discutida con actores relevantes en mesas ejecutivas de innovación. Con la publicación del nuevo TUPA de Migraciones se debe solucionar la problemática.	Migraciones, Concytec	Decreto Supremo (TUPA Migraciones)
	5	Dictar medidas tributarias para atraer talento extranjero	Mediana		Se presentó en mesas ejecutivas y se elaboró proyecto de Ley, pero no ha sido recogido por falta de prioridad y coordinación entre actores públicos.	MEF, Sunat, Migraciones, Concytec	Ley
	6	Incorporar incentivos para fomentar la articulación de investigadores y empresas para aumentar la calidad e impacto de la producción académica	Alta	✓	El Plan considera la promoción de la articulación entre investigadores y empresas, lo cual se deberá precisar en el Reglamento de la Ley de Promoción del Investigador Científico.	Concytec, universidades	Resolución jefatural e implementación



FACTOR: CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN							
DETERMINANTE	N.º	PROPUESTA	PRIORIDAD	ALERTA 2019	ESTADO ACTUAL	ACTOR(ES) CLAVE	TIPO DE PROPUESTA
Transferencia de conocimiento	7	Identificar y compartir información y temas de interés a través del Portal Único de Información, por parte de los gremios empresariales.	Baja		Se observan dificultades para identificar problemas que requieren solución innovadora y para compartirlos libremente (temor a mostrar debilidad). Falta trabajar cultura de promoción de innovación abierta.	Gremios empresariales, Universidades, Produce	Implementación coordinada entre sector público y sector privado
	8	Precisar procedimientos para la implementación de contratos de acceso a recursos genéticos en el país	Mediana	✓	Reglamento en proceso de elaboración. El avance fue presentado en las mesas ejecutivas de innovación.	Ministerio de Ambiente, Concytec	Implementación
Rotación laboral y normativas no adecuadas a la realidad	9	Prorrogar y reforzar la de Ley de Beneficios Tributarios	Alta	✓	Considerado en el Plan y trabajado en mesas ejecutivas. El Proyecto de Ley se encuentra listo en el MEF para promover su aprobación.	MEF, Congreso	Ley
	10	Evaluar el impacto y reorientar los alcances de los fondos concursables y programas en CTI	Mediana		El Plan considera la revisión de la gobernanza, pero no se precisa el modo cómo se evaluará los resultados. En mesas ejecutivas se han observado dificultades para medir el impacto de los distintos fondos en CTI.	MEF, Concytec, Produce	Implementación
	11	Diseñar e implementar concursos que contengan en sus objetivos el financiamiento de proyectos para las fases precompetitiva y de escalamiento comercial	Baja	✓	El Plan considera la creación del "Fondo de Capital Emprendedor" para promover emprendimientos dinámicos y de alto impacto en su etapa de escalamiento y consolidación en el mercado. Para ello, se busca atraer también recursos privados.	COFIDE, Produce, MEF	Implementación

Propuesta no considerada o no existe consenso en torno a la misma

Propuesta considerada parcialmente

Propuesta considerada

Propuesta considerada a tiempo o implementada

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Acevedo, S. y Dassen, N (2016) *Innovando para una mejor gestión: la contribución de los laboratorios de innovación pública*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota técnica N° IDB-TN-1101.
2. Banco Mundial (2008) *Science, Technology and Innovation. Capacity Building for Sustainable Growth and Poverty reduction*. Edited by Alfred Watking and Michael Ehst.
3. Chacaltana et al. (2018) *New technologies and the transition to formality: The trend towards e-formality*. Employment Policy Department. ILO.
4. Concytec (2016) *Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica*.
5. Concytec (2017) *I Censo Nacional de Investigación y Desarrollo a Centros de Investigación 2016*.
6. Dirks, S., Gurdgiev, C., Keeling, M. (2010). *Smarter cities for smarter growth. (IBM Global Business Services Executive Report)*.
7. Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (1995). *The Triple Helix-University-industry-government relations: A laboratory for knowledge based economic development*. EASST review, 14(1), 14-19.
8. Fernández-Arias, E.; Stein, E. & Crespi, G. (Eds.) (2014). *Invirtiendo en ideas: políticas de estímulo a la innovación*. En BID, ¿Cómo pensar el desarrollo productivo?
9. GPFI & G20 (2018) *Digitisation and informality: Harnessing digital financial inclusion for individuals and MSMEs in the informal economy*.
10. MEF (2019) *Plan Nacional de Competitividad y Productividad*. Aprobado mediante Decreto Supremo 237-2019-EF
11. OCDE (2015) *Startup América Latina. Construyendo un futuro innovador*. Estudios del Centro de Desarrollo. Informe de avance.
12. OCDE (2016) *Perú. Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública.
13. OCDE (2018) *Embracing innovation in Government*. Global trends 2018. Observatory of Public Sector Innovation.
14. OIT (2016) *Recent experiences of formalization in Latin America and the Caribbean*. Regional Office for Latin America and the Caribbean.
15. OIT (2018) *Emerging trends in the use of technology as a driver of the transition to formality: Experiences from Asia and the Pacific*. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
16. Orjeda, G. (2014) *Atracción de talentos*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/atracccion-talentos-gisella-orjeda-367558-noticia/>
17. Paoli, E. (2018) *El impacto de la investigación en la sociedad*.
18. PNUD (2009) *El Estado como agente innovador: oportunidades y desafíos*. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Publicaciones%20pobreza/Desarrollo%20Humano%202009/capitulo5.pdf>
19. Ricyt. (2015). *Investigadores cada 1000 de la PEA (PF) 2007-2016*. Recuperado de: <http://dev.ricyt.org/ui/v3/comparative.html?indicator=CINVPEA>.
20. Rodrigues, M. et al. (2016) *The benefits of scientific mobility and international collaboration*, FEMS Microbiology Letters, Volume 363, Issue 21, nw247
21. UKRI (2018) *How we will deliver and be accountable*. Recuperado de: <https://www.ukri.org/about-us/strategic-prospectus/how-we-will-deliver-and-measure-success/>
22. Sagasti, F (2012) *La universidad y los desafíos de la ciencia y la tecnología*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Conferencia “América Latina y la Tercera Revolución Industrial”.
23. Salter, A., y Martin, B.R. (2001). *The economic benefits of publicly funded basic research: a critical review*.
24. Schneider, F. y Hassan, M. (2016) *Size and Development of the Shadow Economies of 157 Countries Worldwide: Updated and New Measures from 1999 to 2013*. Institute for the Study of Labor.



25. West, Joel y Salter, Ammon y Vanhaverbeke, Wim y Chesbrough, Henry. (2014). *Open Innovation: The Next Decade. Research Policy*. 43. 805-811. 10.1016/j.respol.2014.03.001.

## NOTAS

1. Los 17 IPI considerados son: Instituto Tecnológico de la Producción (ITP), el cual maneja la red CITE (Centro de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica); Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA); Instituto de Investigación de la Defensa Nacional (SEDENA); Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP); Instituto Geofísico del Perú (IGP); Instituto Geográfico Nacional (IGN); Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET); Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA); Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (INICTEL); Instituto Nacional del Mar Peruano (IMARPE); Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN); Servicio Nacional de Meteorología E Hidrología del Perú (SENAMHI); Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), CEN de Ciencia y Tecnología del Ejército del Perú; Marina de Guerra del Perú; Fuerza Aérea del Perú (FAP).
2. Instituto Nacional de Ciencias Neurológicas (INCN); Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas (INEN); Instituto Nacional de Oftalmología (INO); Instituto Nacional de Rehabilitación “Dra. Adriana Rebaza Flores” Amistad Perú - Japón (INR); Instituto Nacional de Salud (INS); Instituto Nacional de Salud del Niño; Instituto Nacional de Salud Mental.
3. Estas preocupaciones sobre la gobernanza de los recursos fueron recogidas en las mesas de innovación organizadas por el Ministerio de Economía y fueron reconocidas por las mismas entidades públicas.
4. Estas dos universidades fueron las que dispusieron de más presupuesto por recursos del canon en 2018: la UNSA contó con S/ 53,5 millones y la UNASAM dispuso de S/ 55,4 millones.
5. Para más información de la Ley de Beneficios Tributarios consultar <http://bt.concytec.gob.pe/>
6. Siete propuestas han sido consideradas totalmente y una propuesta ha sido considerada parcialmente.
7. El Plan plantea como Medida de Política (MP) 3.1 “Gobernanza Conjunta de fondos y programas para CTI”, la cual tiene un objetivo similar a la propuesta planteada por el CPC.
8. La MP 3.1 del Plan “Gobernanza Conjunta de fondos y programas para CTI” contiene como hitos el desarrollo de una plataforma digital que vincula fondos de CTI al 70,0 % de sus módulos operativos para julio de 2021 y al 100,0 % para julio de 2025 (a nivel nacional y regional).
9. La MP 3.1 “Gobernanza Conjunta de fondos y programas para CTI” reconoce la importancia de la revisión de la distribución de recursos para CTI, aunque no se precisa hitos para realizar las evaluaciones.
10. Propuesta considerada en la Medida de política 3.3 “Incentivos Tributarios para I+D” y trabajada en las mesas ejecutivas de innovación lideradas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
11. La medida del política 3.4 “Cuerpo de Investigadores e Investigadores del Perú” considera la articulación de los investigadores con el sector productivo.
12. Propuesta en proceso de elaboración por el Ministerio de Ambiente y trabajada en las mesas ejecutivas de innovación lideradas por el MEF.
13. Propuesta considerada en el objetivo prioritario N° 4 “Financiamiento” como Medida de Política 4.2 “Fondo de Capital Emprendedor”.
14. En la Exposición de Motivos de la Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, se precisa que la experiencia internacional muestra una relación directa y positiva entre la inversión en actividades de CTI y el valor económico, expresado en la tasa de retorno social y privado, que genera en la sociedad y en las empresas. La tasa de retorno a la investigación que genera la CTI es mayor del 100 % en el aspecto social y de hasta el 52 % en el privado. Esto quiere decir que por cada 1000 soles que se invierte en CTI el beneficio que recibe la sociedad equivale a 2.000 soles y el beneficio del privado es de hasta 1.500 soles aproximadamente.











INFORME DE  
**COMPETITIVIDAD | 2020**