



APORTES AL GOBIERNO PERUANO 2016-2021



Índice

Reforma del Estado

Seguridad ciudadana	3
Reforma del servicio civil	4
Políticas anticorrupción	6
Reingeniería de la conducción política de la descentralización	7

Política económica

Política fiscal	8
Política tributaria	9
Productividad, competitividad y diversificación productiva	10

Inclusión social

Seguridad alimentaria: agricultura familiar	12
Inclusión financiera en la población vulnerable	14
Desarrollo e inclusión social	15

Ciencia y educación

Educación	16
Fomento de la ciencia, tecnología e innovación	18

Desarrollo sostenible y ambiente

Gestión ambiental y de recursos naturales	19
Cambio climático en la política económica nacional	20
Acceso universal a la energía y tecnologías renovables	22
Conservación de bosques y deforestación	23

Descargue las versiones completas de los 16 documentos de política en: www.elecciones.cies.org.pe

Encarte elaborado por el Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES Miguel Soto Valle N° 247 Magdalena del Mar, Lima, Perú
Teléfonos: 2649855 / 2649829
www.cies.org.pe

Edición: Lima, junio de 2016

Edición periodística y cuidado de edición
Iana Málaga

Diseño editorial
Agustín Portalatino Salinas
issuu.com/agustindyf

Presentación

En el marco del proyecto **Elecciones Perú 2016: Centrando el debate electoral**, iniciativa que tiene como antecedentes los proyectos, “Elecciones regionales 2014”, “Elecciones 2011” y “Elecciones regionales y presidenciales 2006”, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP - PUCP) presentan este suplemento académico con 16 reseñas de los documentos de política (DP) del citado proyecto.

El proyecto tiene tres objetivos: a) fortalecer el rol de los partidos políticos como actores que representan sectores sociales y proponen programas de gobierno; b) elevar el nivel del debate electoral, fortaleciendo la discusión programática de propuestas de política; y c) aportar a la gestión de las nuevas autoridades 2016-2021.

Para el desarrollo de las propuestas de política se ha contado con la colaboración de académicos especializados y con experiencia en el sector público, en su mayoría de las instituciones asociadas al CIES. Ellos elaboraron documentos de política distribuidos en cinco ejes temáticos: (i) políticas de reforma del estado, (ii) política económica, (iii) inclusión social, (iv) políticas de ciencia y educación, y (v) desarrollo sostenible y ambiente. Los referidos documentos brindan información y opciones de política pública a implementar en el periodo 2016-2021, con horizontes a 100 días, 1 año y 5 años.

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

En ese sentido, las propuestas de política buscan aportar en la generación de un debate alturado e informar mejor a la ciudadanía sobre las acciones que el próximo gobierno debería ejecutar en los ejes temáticos mencionados. Esto permitirá exigir que los representantes (autoridades) rindan cuentas sobre sus propuestas y que la ciudadanía se comprometa en velar por el cumplimiento de los objetivos nacionales.

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

Lima, junio de 2016

Responsables del Proyecto “Elecciones Perú: Centrando el debate electoral”

- Javier Portocarrero
Director Ejecutivo CIES
- Elsa Galarza
Directora CIUP
- Luz Gamarra
Coordinadora del Proyecto
- Carlos Alza
Director EGPP - PUCP

(In)seguridad ciudadana: Estrategias para reducir la violencia cotidiana

¿Cómo construir un mapa del Perú por tipo de delito y por localidad? ¿Qué medidas tomar para reducir el hurto y los asaltos? ¿Cuáles son las alternativas para contener el desvío de las armas hacia el crimen? ¿Cómo reducir la violencia sexual contra las adolescentes? ¿De qué forma intervenir en los mercados de objetos robados y de contrabando?

Estas son preguntas que deberían responder las nuevas autoridades en el tema de seguridad ciudadana. De hecho, en el documento de política elaborado por Nicolás Zevallos y Jaris Mujica (EGPP - PUCP) se formulan tres ideas centrales: i) la inseguridad está asociada no solo al crimen, sino a diversos fenómenos, como la inseguridad vial y el acoso sexual callejero; ii) una estrategia de seguridad ciudadana no puede concentrarse solamente en el combate del crimen, sino que debe considerar todos los fenómenos que implican la inseguridad en la vida de las personas; iii) la

victimización criminal se concentra en ciertos delitos (delitos patrimoniales, delitos sexuales), por lo que se requieren estrategias específicas para estos fenómenos.

Opciones para contrarrestar el delito

El diagnóstico de la investigación propone que la inseguridad puede entenderse a partir de tres elementos: 1) el delito y la victimización (el crimen), 2) el desorden social (violencia no criminal), y 3) el miedo al crimen y la desconfianza ciudadana.

A partir de esta situación se proponen tres opciones de política para el período de gobierno 2016-2021, con las que se busca alcanzar objetivos básicos: reducir el porcentaje de victimización en delitos patrimoniales y sexuales, reducir la brecha entre victimización y denuncias, desarrollar un sistema de justicia capaz de atender el volumen de

denuncias, investigarlas y resolverlas.

La opción de política 1, con alcance de corto plazo, tiene como objetivo incrementar la capacidad efectiva de control de riesgos y amenazas generales a la seguridad ciudadana. Uno de los objetivos específicos es que los operadores de seguridad y justicia (PNP, Fiscalía, Poder Judicial) aumenten su capacidad de respuesta.

La opción de política 2 propone mejorar la capacidad de respuesta de los operadores de seguridad y justicia ante fenómenos delictivos prioritarios: delitos patrimoniales, delitos sexuales, y reducir la incidencia de vulneraciones asociadas al uso no ordenado de espacios públicos.

La opción 3 tiene una proyección de largo plazo (a cinco años) y su objetivo es reducir el impacto de los riesgos estructurales, asociados a las amenazas de la seguridad ciudadana. Para ello es fundamental reducir vulnerabilidades socioeconómicas, como la pobreza, la desigualdad de género y la baja educación.

Artículo basado en el documento de política “Seguridad ciudadana”, de Nicolás Zevallos y Jaris Mujica, de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

HOJA DE RUTA:



HOJA DE RUTA:

100 DÍAS

Fortalecimiento institucional de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir).

Incorporar mejor personal técnico a los órganos de línea.



Desarrollar los instrumentos técnicos necesarios para el tránsito de entidades y servidores públicos.



Brindar asesoría técnica y acompañamiento a un grupo importante de entidades públicas en proceso de incorporarse al nuevo régimen.



1 AÑO

Tránsito de un grupo importante de entidades públicas al nuevo régimen del servicio civil.

Fortalecimiento de oficinas de recursos humanos de entidades públicas en los tres niveles de gobierno.



Desarrollo de capacidades en el sector privado y en las universidades para prestar servicios de asesoría y soporte en las entidades públicas.



5 AÑOS

Servir se ha consolidado a nivel nacional.

Mantener el flujo de recursos necesarios para la implementación de la reforma.



Promover el tránsito de un grupo significativo de entidades del sector público en los tres niveles de gobierno, de preferencia en los Gobiernos regionales.



Un grupo importante de entidades ha culminado exitosamente el proceso de migración de personal.



La reforma del servicio civil constituye un reto enorme dado que se tiene que hacer efectiva sobre más de 500.000 personas en cerca de 2.000 entidades públicas.

Una urgente reforma del servicio civil

En las entidades estatales coexisten múltiples regímenes laborales y sistemas de remuneraciones. Dos personas que realizan funciones o actividades equivalentes pueden tener distintos derechos y deberes, así como esquemas remunerativos y de incentivos diferentes. Tampoco se recluta ni se mantiene a los cuadros más calificados ni a quienes trabajan mejor u obtienen mejores resultados.

Pese a las restricciones presupuestarias y a las prohibiciones legales, el gasto y el número del personal han aumentado consistentemente en el Estado peruano. El gasto en personal pasó de casi S/ 22.000 millones en 2009 a más de S/ 38.000 millones en 2014; un incremento mayor a 72% en cinco años. Y el número de servidores aumentó de cerca de un millón a un millón cuatrocientos mil entre el 2004 y el 2014.

En ese sentido, el documento de política elaborado por José Luis Bonifaz y Juan José Martínez (CIUP) señala que, pese a que el presupuesto público se multiplicó varias veces en los últimos años, el desempeño del Estado no ha

ido cercanamente a ese ritmo.

Según el World Economic Forum (WEF), en el 2015 Perú ocupó el puesto 116 (de un total de 140 países) en calidad de instituciones públicas. La mayor dificultad para hacer negocios, indica el WEF, es “la burocracia gubernamental ineficiente” con un porcentaje de menciones de 18,7%¹. Esta situación –por sí sola– justifica la necesidad y la urgencia de una reforma.

Un esfuerzo sin precedentes

Se puede decir que la actual reforma del servicio civil comienza con la Ley Marco del Empleo Público en el 2004 y se consolida como proceso, en el 2008, al crearse la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) y dictarse decretos legislativos que se referían al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, así como al Cuerpo de Gerentes Públicos; y al establecerse normas de capacitación y evaluación para los servidores del Sector Público.

Percepción del principal problema que enfrenta el Estado peruano y que impide lograr el desarrollo del país (% de encuestados)



Fuente: IPSOS Perú, varios años. Elaboración propia.

Ahora bien, la Ley del Servicio Civil, promulgada en el 2013, es probablemente el hito más importante de este proceso de reforma. Esta norma regula íntegramente todos los aspectos del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, establece un nuevo régimen de servicio civil, y ordena la migración progresiva de las entidades y de los servidores al mismo.

No obstante, la implementación de este proceso está todavía en su primera etapa y constituye un reto enorme porque se debe hacer efectiva en cada entidad estatal. La reforma involucra a más de medio millón de servidores públicos que laboran en unas 2.000 entidades estatales de diverso tipo. De éstas, casi 1.900 corresponden a municipalidades.



“En el próximo gobierno debe continuar el fortalecimiento institucional de Servir. Además, debe contar con el respaldo político necesario y administrar un presupuesto anual no menor a los S/ 100 millones”.

Liderazgo y estrategia

Los investigadores señalan que el proceso de reforma requiere de un liderazgo político que debe ser asumido por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Ministro de Economía y Finanzas o algún otro funcionario de primer nivel. La finalidad de dicho liderazgo es comunicar, promover, abogar, convencer y construir consensos con todos los grupos interesados y afectados por la reforma.

También propone que Servir se enfoque en fortalecer las oficinas de recursos humanos y que desarrolle sistemas que recaben información sobre el personal de las 2.000 entidades que están sujetas al ámbito del nuevo régimen.

Efectividad² del gobierno peruano en relación a otros países de la Alianza del Pacífico %

	México	Colombia	Perú	Chile
2006	60,49	52,68	31,71	83,41
2007	59,22	52,43	35,92	87,38
2008	60,19	53,88	43,20	84,47
2009	60,29	48,80	42,11	85,17
2010	60,29	53,11	47,37	86,60
2011	63,51	56,40	48,34	85,78
2012	63,16	56,94	48,80	86,60

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Worldwide Governance Indicators (WGI), con un intervalo de confianza al 90%.

El cuadro anterior muestra que Perú cuenta con el nivel más bajo de efectividad del Gobierno en comparación con los otros países estudiados.

Otros planteamientos son: i) el desarrollo de un subsistema de compensaciones económicas que permita atraer y retener a los mejores profesionales

los tres niveles de gobierno, deberían estar en proceso de tránsito al nuevo régimen del servicio civil; y no menos de 400 entidades haber iniciado la migración efectiva de personal al referido régimen. En este período, Servir deberá haber comunicado eficazmente los alcances de la reforma y, como consecuencia de ello, se debería atenuar la oposición hacia la misma.

y, ii) el aseguramiento de la disponibilidad de recursos económicos para implementar la reforma. Para esto último podría constituirse un fondo intangible.

Al quinto año, el proceso de tránsito se debería desarrollar vigorosamente y Servir haberse consolidado como rector de este proceso. Eso permitiría que más de 1.000 entidades del sector público, incluyendo gobiernos regionales, estén en proceso de tránsito hacia el nuevo régimen de servicio civil. Finalmente, se deben realizar las primeras evaluaciones de desempeño en las entidades así como del impacto de la reforma.

Los objetivos claros

Para el primer año del proceso, el documento de política propone continuar el fortalecimiento institucional de Servir. Para ello, la entidad deberá contar con un presidente del Consejo Directivo, que cuente con el respaldo político necesario para implementar la reforma; y administrar un presupuesto anual no menor a los S/ 100 millones.

En el mediano plazo (tres años) no menos de 600 entidades estatales, de

Artículo basado en el documento de política **“Reforma del servicio civil: momento de implementación”**, de José Luis Bonifaz y Juan José Martínez, del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

Cambio de estrategia en la política anticorrupción

La corrupción en el Perú es un mal que genera cuantiosos daños sociales, económicos e institucionales a los ciudadanos y al Estado. Según el Contralor General de la República, el costo de la corrupción alcanza los S/ 11.000 millones³, cifra que podría duplicarse si no se actúa con firmeza y celeridad en los casos ya judicializados.

En el documento "Políticas anticorrupción", la investigadora Lucila Pautrat (EGPP - PUCP) sostiene que en la próxima década la corrupción en el Perú podría adquirir un carácter sistémico e institucionalizado, y contar con redes de criminalidad organizada infiltradas en los sistemas políticos y en la economía.

El documento plantea crear las condiciones para un cambio profundo de estrategia, como aprobar una política de Estado de lucha contra la corrupción transversal, de obligatorio cumplimiento para los tres poderes del Estado y niveles de gobierno, con metas y responsabilidades específicas en el marco de las competencias y funciones de cada entidad.

Asimismo, plantea constituir un Sistema Funcional Anticorrupción que asegure el cumplimiento de la política nacional anticorrupción. Un primer paso en ese sentido es articular a todas las entidades públicas que forman parte de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), incorporando al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasec), Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) y a los diversos sistemas vinculados como el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, entre otros.

La investigadora también destaca la urgencia de articular y concentrar los esfuerzos en combatir tres áreas específicas de alto riesgo: criminalidad organizada, narcotráfico y lavado de activos, así como su infiltración en los sistemas políticos.

Acciones para combatir la corrupción en el Perú

Para los primeros 100 días, el documento propone gestionar ante el MEF y el Congreso un mayor presupuesto

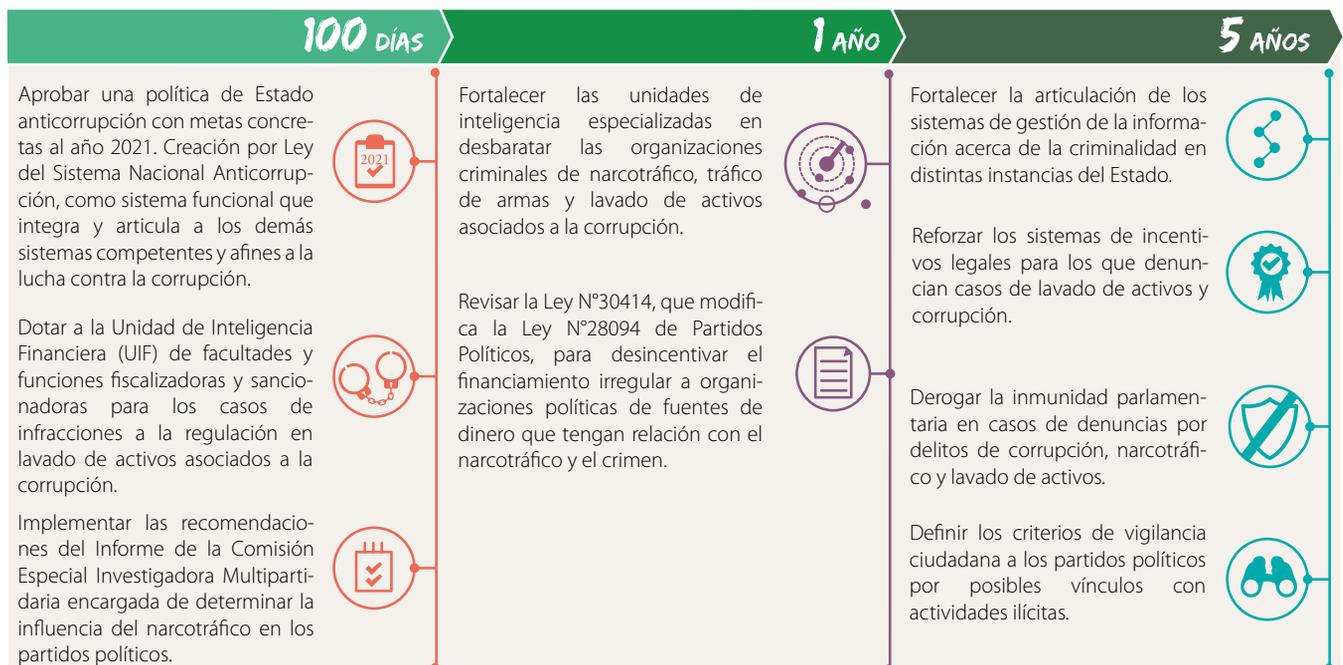
para el 2017 destinado a garantizar recursos para la implementación de la política anticorrupción en el país y la articulación funcional, presupuestal y territorial de programas presupuestales que permitan dotar al Estado de mayores recursos en la lucha contra la corrupción.

Igualmente, se busca fortalecer la capacidad estratégica, táctica y operativa de la División de Operaciones Especiales Antidrogas de la Dirandro-PNP en zonas de alto riesgo. El Ministerio Público, UIF, SBS, procuradurías públicas especializadas y Poder Judicial habrán formalizado los procesos de coordinación interinstitucional para casos de lavado de activos y delitos de corrupción.

También se habrá revisado la Ley de Partidos Políticos, para desalentar el financiamiento irregular de las organizaciones políticas y de fuentes que tengan relación con el narcotráfico y el crimen. Dentro de los cinco años del próximo Gobierno se sugiere la derogación de la inmunidad parlamentaria en casos de delitos de corrupción, narcotráfico, lavado de activos y/o participación en organizaciones criminales.

Artículo basado en el documento de política "Políticas anticorrupción", de Lucila Pautrat, de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

HOJA DE RUTA:



Urge una reingeniería del proceso de descentralización en el Perú

La descentralización atraviesa por un momento crítico. Desde el año 2002 se observa una falta de voluntad política descentralista en los niveles más altos del Poder Ejecutivo. Si retrocedemos en el tiempo, el sistemático debilitamiento de las instancias encargadas de conducir la descentralización hizo que esta sea una reforma incompleta que no cumplió sus objetivos de desarrollo humano y fortalecimiento democrático, incluso tras un período de elevado crecimiento económico.

Por eso, el documento de política "Reingeniería de la conducción política de la descentralización" de Gonzalo Alcalde (EGPP - PUCP) indica que el desafío más urgente para el nuevo gobierno es lograr una nueva institucionalidad en la conducción de la descentralización del Estado.

Agenda política y objetivos

La investigación propone una agenda política prioritaria para el período 2016-2021 que abarca las dimensiones política, administrativa, fiscal y de integración regional. Luego se enfoca en la conducción del proceso, aspecto en el que son evidentes tres grandes falencias: 1) La carencia de recursos, representatividad e incidencia política de la Secretaría de Descentralización (SD) como ente conductor de la reforma; 2) la implementación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE); y 3) la ausencia de la descentralización como tema de agenda en los niveles más altos de definición de políticas.

El primer año es clave

El documento plantea que en el primer año del nuevo gobierno el inicio de

la reingeniería sea liderado por un equipo de trabajo temporal y de alto nivel en la PCM, bajo responsabilidad del presidente del Consejo de Ministros. Para ello, se deberá crear e incorporar en la LOPE la Comisión Interministerial de Descentralización e Integración Regional (CIDIR), una nueva comisión permanente del Consejo de Ministros con una renovada SD como brazo ejecutor. Con el fin de dar mayor autonomía y continuidad a la SD, esta deberá ser convertida por ley en un Organismo Técnico Especializado (OTE) adscrito a la PCM.

Al final del primer año de gobierno se disolverá el equipo de trabajo de alto nivel de la PCM para dar paso al pleno funcionamiento de la nueva institucionalidad del CCI, la Comisión Interministerial de Descentralización e Integración Regional (CIDIR) y la Autoridad Nacional de la Descentralización (AND).

En el año 2021 se deberá completar la reingeniería al culminar, desde la nueva institucionalidad, la implementación exitosa del Plan Nacional de Descentralización 2018-2021, el cual abarcará no sólo la agenda pendiente prioritaria del proceso sino también los aportes a temas de una agenda prioritaria de anticorrupción, conflictividad, desarrollo económico territorial, y calidad de servicios sociales por parte de los tres niveles de gobierno.



Artículo basado en el documento de política "Reingeniería de la conducción política de la descentralización", de Gonzalo Alcalde con la colaboración de Diego Sánchez, de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

HOJA DE RUTA:

100 DÍAS

-  Crear la Comisión Interministerial de Descentralización e Integración Regional (CIDIR) del Consejo de Ministros. Tendrá como brazo ejecutivo a una renovada Secretaría de Descentralización (SD).
-  Transformar la SD en un organismo técnico especializado denominado Autoridad Nacional de la Descentralización (AND), adscrito a la PCM.
-  Aprobar un reglamento consensuado para poner en funcionamiento el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI). Incluirá en su comité coordinador a representantes de cada ministerio y los gobiernos subnacionales.

1 AÑO

-  Promover el pleno funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), la CIDIR y la AND en función de la implementación de un plan piloto (2016-2017) de descentralización.

5 AÑOS

-  Implementación exitosa del Plan Nacional de Descentralización 2018-2021. Tomará en cuenta los aportes en temas anticorrupción, conflictividad, desarrollo económico y calidad de los servicios sociales con enfoque de género.

HOJA DE RUTA:

100 DÍAS

Plan económico con énfasis en el aumento del gasto flexible en inversión de infraestructura y mantenimiento de las instalaciones.



Introducción de un estímulo fiscal que combine el uso de los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) y un mayor endeudamiento.



Impulso de asociaciones públicas privadas (APP) como parte del paquete fiscal.



Otorgar las medidas necesarias a nivel subnacional para utilizar los saldos de balance que funcionen como fondos de estabilización.



1 AÑO

Creación de un ente rector de la calidad del gasto público. Contará con un consejo directivo y un equipo técnico especializado.



Creación de un grupo blindado en el MEF que servirá de nexo con otras instituciones del Estado para la formulación de políticas basadas en evidencia.



Simplificar procesos con el SNIP. Contar con guías para la formulación de proyectos más amigables.



Desconcentrar más el MEF para ampliar la cobertura de los "ConectaMEF" que existen en varias capitales de departamento.



5 AÑOS

Institucionalizar los reportes de calidad del gasto. Cultura de evaluación y rendición de cuentas.



Reportes de calidad de la inversión pública y un ranking de buenas prácticas y reconocimiento a las mejores unidades ejecutoras.



Ajustes en la política fiscal para dinamizar el crecimiento económico

La expansión de la economía peruana ha tenido como complemento una adecuada disciplina fiscal. Gracias a esto la tasa de crecimiento promedio de largo plazo de la economía nacional fue 6,4% en el periodo 2002-2014. Sin embargo, en un escenario como el actual (de desaceleración global y de expectativas adversas en el ámbito local) el Estado podría recomponer su política fiscal para alcanzar una eficiente asignación de recursos y una mayor tasa de crecimiento.

Si se toma en cuenta que el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) ha acumulado recursos equivalentes al 4,7% del PBI, y que existe un bajo nivel de deuda pública, entonces el contexto puede ser el ideal para que la política fiscal juegue un rol más activo en la recuperación del crecimiento económico.

En el documento de política elaborado por Carlos Casas (CIUP) se plantea que a corto plazo (es decir, en el primer año del próximo gobierno) la política fiscal juegue un rol contracíclico; mientras que a largo plazo se consolide una cultura de permanente evaluación que mejore la calidad del gasto público.

Su propuesta propone que al comienzo del próximo periodo gubernamental se use el 30% del FEF con el fin de fomentar inversiones especialmente en infraestructura. Con este monto se inyectarían 1,5 puntos porcentuales del PBI en la economía y se dinamizaría la producción. A esta iniciativa tendría que sumarse una emisión de deuda moderada que permita complementar estos recursos por un monto similar. Una alternativa adicional sería la emisión de deuda para reponer los recursos del FEF, con el fin de que el país tenga un respaldo y no se desnaturalice su uso.

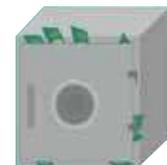
Lo anterior debe venir acompañado de un plan de recomposición del es-

pacio fiscal, y el compromiso de dejar el FEF con los mismos recursos que al inicio del gobierno. En el corto plazo el paquete fiscal tendría que mantener el impulso a las Asociaciones Público Privadas (APP) aunque priorizando las más necesarias para el país y sostenibles financieramente. También debe estar comprendido aumentar el gasto en mantenimiento de la infraestructura existente: establecimientos de salud, colegios y vías de comunicación.

Ajustes para un mejor gasto

En el primer año del nuevo gobierno se debería crear un ente rector de la calidad del gasto público. Este debe depender del Ministerio de Economía. Por otro lado, un grupo "blindado" por el MEF podría encargarse de realizar pruebas piloto para simplificar procesos y generar políticas que mejoren el gasto. Otra tarea pendiente apunta a desconcentrar el ministerio. Se puede partir potenciando o corrigiendo la participación de los centros ConectaMEF en las regiones.

Dentro de cinco años, los reportes de calidad del gasto deben ser obligatorios dentro de una cultura de rendición de cuentas. Será necesario entonces contar con un ranking que reconozca a las mejores prácticas de las unidades ejecutoras del presupuesto estatal y a ellas se les debe asignar recursos fiscales adicionales como incentivo a su desempeño.



Artículo basado en el documento de política "Política fiscal", de Carlos Casas, del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

Una reforma tributaria debe promover la redistribución y disminuir la desigualdad

En el Perú, la desaceleración económica ha reavivado el debate sobre los impuestos. Desde el 2011 el presupuesto público de apertura ha crecido S/. 88 mil millones por año hasta llegar a S/ 138 mil millones en 2016. Pero la bonanza fiscal es hoy historia pasada.

Para contribuir a elevar el nivel del debate sobre la política tributaria, los autores Miguel Pecho, Fernando Velayo y Luis Arias (CIAT) han elaborado el informe "Política Tributaria". En este se indica que desde inicios de los años noventa, la recaudación tributaria peruana ha aumentado; sin embargo, sigue rezagada si se le compara en el ámbito internacional.

En el 2013, el país recaudó 19,1% del PBI, mientras que el promedio de los países de América Latina llegó a 20,3% y los países miembros de la OCDE recaudaron 34,2% del PBI. Con relación a estos últimos países también tenemos un atraso porque su estructura tributaria depende más de los impuestos directos, mientras que en el Perú lo que se recauda proviene más de los tributos que se pagan indirectamente, como el Impuesto General a las Ventas (IGV).

Medidas específicas

El documento propone llevar adelante una reforma que tenga el fin de incrementar gradualmente la recaudación de impuestos permanentes (no volátiles) en 2% del PBI entre el 2016 y el 2021. Esto se lograría con cuatro objetivos específicos: mejorar la capacidad redistributiva del sistema tributario, reducir la evasión y elusión local e internacional, ampliar la base tributaria, y reducir las distorsiones económico-tributarias.

Para elevar la capacidad redistributiva del sistema se propone mejorar el cobro del Impuesto Predial y modificar



la tributación que concierne al patrimonio personal. En esa línea, la movilización de nuevos recursos vendría, principalmente, del incremento de la carga tributaria de los segmentos de más altos ingresos.

Otra medida del documento es suspender la reducción de alícuotas del Impuesto a la Renta para personas jurídicas prevista para darse entre el 2017 y 2019, y en su lugar mantener la alícuota actual de 28%, para que el país mantenga competitividad en un momento de desaceleración económica global, situación que se mantendría en el mediano plazo.

En tanto, para reducir la evasión y elusión una medida es que la Sunat tenga, con fines tributarios, acceso pleno a la información bancaria de los contribuyentes, que es un estándar internacional para la transparencia fiscal. Aunque para esto se tendría que modificar un artículo de la Constitución.

Para lograr una mejor implementación de la reforma también deberían fortalecerse las políticas que apunten a la formalización y la inclusión financiera. Los nuevos recursos recaudados deben, a su vez, usarse para reducir los niveles de desigualdad en el Perú.

Artículo basado en el documento de política "Política tributaria", de Miguel Pecho, Fernando Velayo y Luis Arias, del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

HOJA DE RUTA:

1 AÑO



Conformación de un grupo de trabajo que hace consultas y evaluaciones del posible impacto de la reforma tributaria.

3 AÑOS



Consensos con actores políticos para que el Congreso otorgue al Poder Ejecutivo facultades para legislar en materia tributaria.



Reforma constitucional sobre el secreto bancario.



Aprobación de decretos legislativos y reglamentos.

5 AÑOS



Adecuaciones en la Sunat y otros organismos destinados a implementar la reforma tributaria.



Vigencia permanente de la reforma tributaria e instalación de una comisión revisora.



Se realizan evaluaciones independientes del impacto de la reforma tributaria.



Comunicación con la sociedad sobre la necesidad de la reforma tributaria, monitoreo y rendición de cuentas.

Alcanzar tasas de crecimiento más altas incrementen la *productividad en todas las*

¿Cuáles fueron las contribuciones del capital, el trabajo y la productividad al crecimiento peruano? ¿Cómo mejorar la movilidad de los factores de producción entre empresas, sectores y regiones? ¿Qué barreras restringen la competencia y la innovación? ¿Cómo insertarnos en las cadenas globales de valor? Estas son algunas de las preguntas que responde el documento de política “Productividad, competitividad y diversificación productiva”, elaborado por un equipo del Banco Mundial.

Reducir obstáculos para el uso más eficiente de los recursos

Un tercio del crecimiento económico del Perú en los últimos 15 años se debió

a su mayor productividad, tal como ha sucedido en países asiáticos de ingreso medio como Tailandia. Sin embargo, hay grandes brechas que distancian al Perú de una mayor productividad en comparación a otros países: nuestra producción por trabajador solo alcanza al 25% de los niveles que se observan en Estados Unidos, y es menor que la de Chile y México⁴. Además, en el país persiste una enorme dispersión y distancia entre las empresas de mayor y menor productividad, si nos comparamos con otros países de América Latina, Asia del Este y con los EE.UU.

El informe del Banco Mundial señala que, si se asumen políticas para eliminar las distorsiones que frenan la productividad, ésta podría incrementarse hasta en 130% y también se duplicaría

la productividad por trabajador.

Por otro lado, la productividad aumenta de dos formas: con la mayor producción de los trabajadores dentro de una empresa o si los trabajadores (y el capital) pasan de compañías o sectores poco eficientes a otros que tienen una mayor productividad. Asimismo, las barreras burocráticas, la rigidez del mercado laboral y las deficiencias en las habilidades de la fuerza laboral, la falta de competencia y sesgos regulatorios en algunos mercados clave, la necesidad de desarrollar la infraestructura y reducir los costos logísticos son algunos de los factores más importantes que le han restado ritmo al crecimiento de la productividad en el país.

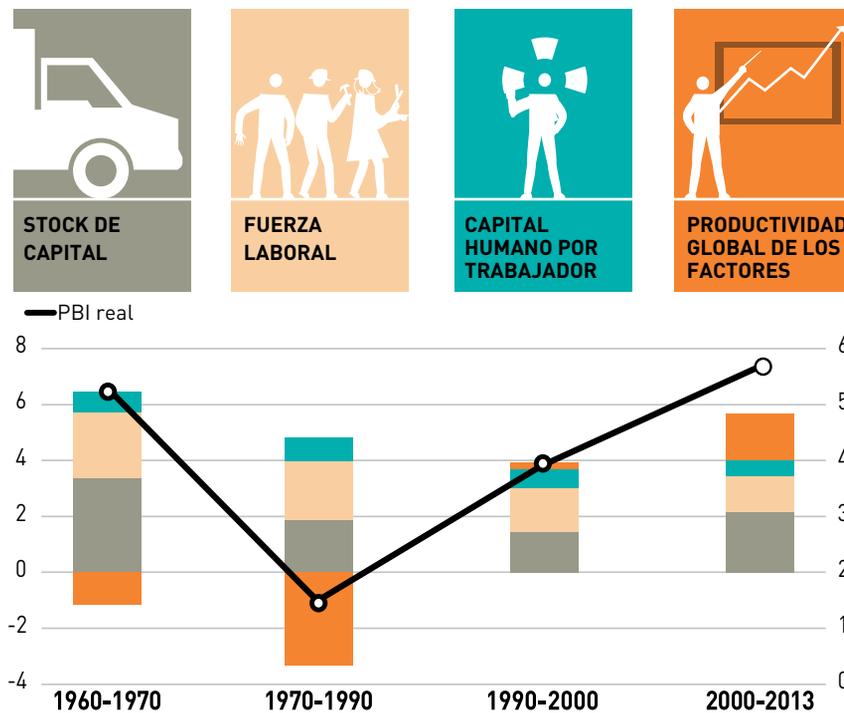
En ese sentido, el reporte del Banco Mundial propone tres políticas horizontales para elevar la productividad, la competitividad y la diversificación productiva. La primera es que se impulse una mayor competencia en mercados clave y se eliminen las barreras burocráticas de manera más efectiva. La gran mayoría de éstas afectan a sectores que son claves para el desarrollo de economías locales, como transporte, telecomunicaciones y comercio minorista.

La segunda propuesta de política horizontal es facilitar el comercio exterior. El Perú tiene un intercambio comercial limitado, aunque es una de las economías con más acuerdos internacionales. Entonces, el informe propone que a mediano plazo debería lograrse un desarrollo pleno de la ventanilla única de comercio exterior y ejecutarse planes integrales y estratégicos para mejorar la infraestructura de transporte y logística.

El tercer bloque de políticas a favor de la productividad tendría que apuntar a reducir la rigidez del mercado laboral y elevar las competencias de los trabajadores con el fin de que puedan des-

La contribución de la productividad al crecimiento fue positiva después de las reformas

(Crecimiento del PBI real y contribuciones, puntos porcentuales)



Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de Savescy y Vostroknutova (2015); Araujo et al. (2015) y datos de las Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), BCRP, MEF e IDM.

4. Cálculos de los autores basados en Feenstra, Inklaar y Timmer (2015); y Moroz y Vostroknutova (2015).

requiere reformas que regiones del Perú



plazarse a puestos más productivos. Un paso para esto debería ser implementar un marco regulatorio específico para la “educación secundaria técnica” y proporcionar financiamiento directo para la capacitación de trabajadores poco calificados y vulnerables en empresas o institutos, acompañada de una reforma de los regímenes de trabajo, que tenga en cuenta un mejor equilibrio entre la protección de los trabajadores y la creación de empleo.

Atraer inversión extranjera directa

El informe del Banco Mundial apunta que si se trata de elevar la productividad del país se debería llevar adelante un esfuerzo específico por atraer a em-

presas que formen parte de cadenas globales y que al estar en el país transmitan innovaciones y eleven la competitividad general.

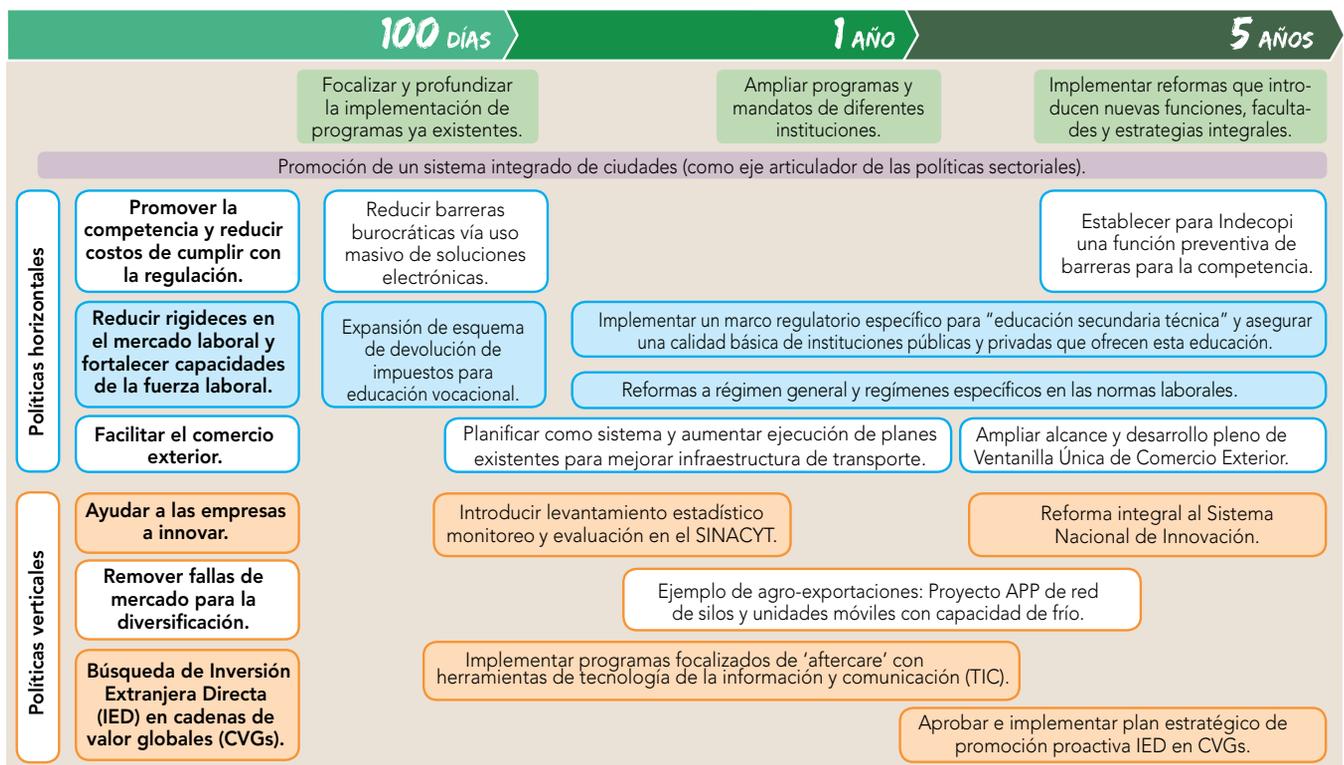
Otras acciones comprenden resolver fallas del mercado específicas que frenan la diversificación productiva. Las exportaciones peruanas tienen una limitada participación en las cadenas de valor globales, pero la experiencia exitosa de la agroindustria indica que otros productos podrían tener un potencial similar.

Por último, el informe recomienda un sistema de promoción de la innovación que sea más efectivo y que esté mejor orientado en las principales necesidades tecnológicas de los sectores. También debe mejorarse la coordinación y cooperación entre entidades públicas, universidades, centros de investigación

y sector privado. Las empresas peruanas adoptan muy poca tecnología de licencia extranjera (solo el 7% de ellas), cuando es el camino más corto y menos costoso para acercarse a la innovación. La adopción de tecnología en el Perú está a la mitad del promedio de América Latina, por lo que el gran reto es seguir avanzando a la par de nuestros países vecinos.

Artículo basado en el documento de política “**Productividad, competitividad y diversificación productiva**”, del Banco Mundial.

HOJA DE RUTA:



En necesario impulsar la agricultura familiar para avanzar en la seguridad alimentaria

¿Qué entendemos por seguridad alimentaria y agricultura familiar y cuáles son las relaciones entre ambas? La agricultura familiar es aquella cuya conducción es asumida por una familia que posee y gestiona directamente un predio agrícola; normalmente de extensión reducida; y que, simultáneamente, provee lo principal de la mano de obra. La FAO (1996) señala que “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”.

El documento de política elaborado por los investigadores Fernando Eguren y Armando Mendoza (Cepes) destaca que la agricultura familiar conforma un universo de 3,1 millones de agricultores. Cabe mencionar que en el Perú la dotación en tierras del agricultor familiar no supera las 10 hectáreas. El peso de este sector se refleja en que más del 97% de las unidades agropecuarias del país (2 millones 157.000 sobre un total de 2 millones 213.000) corresponde a la agricultura familiar. Dada su presencia generalizada en el ámbito rural, la agricultura familiar requiere políticas de promoción masivas y de amplio alcance.

Ahora bien, la agricultura familiar exige respuestas de políticas articuladas, que refuercen y complementen sus intervenciones, evitando acciones aisladas y excluyentes; siendo necesario un enfoque integrador basado en lo territorial, articulando las dimensiones económica, social, cultural, ecológica e institucional, entre otras.

Dicho escenario plantea un nuevo marco para las políticas en el periodo 2016–2021, alternativo a los esquemas tradicionales centrados en una visión limitada a lo económico y que asumen a la agricultura familiar como un segmento minoritario del universo agrario.

HOJA DE RUTA:

	100 DÍAS	1 AÑO	5 AÑOS
Riego	 Elaboración de los lineamientos del programa de infraestructura de microcuencas.	 El programa de microcuencas está listo para su aprobación, con definición y ubicación de áreas prioritarias.	 Las juntas equivalentes del Programa Mi Riego ampliado están en pleno funcionamiento.
Asistencia técnica	 Asistencia técnica en cultivos alimenticios y ganadería dirigida para la agricultura familiar.		
Forestación en sierra	 Comisión multisectorial que diseñe una primera estrategia de forestación masiva de la sierra.		
Acceso a crédito	 Plan multianual para expansión del crédito a la agricultura familiar y para las mujeres agricultoras.	 Las instituciones financieras locales son responsables del 80% de los créditos dirigidos a la agricultura familiar y sin sobrecostos.	
Titulación		 Se ha establecido el Catastro Nacional de Comunidades Indígenas y Nativas.	 El 100% de las comunidades campesinas han alcanzado la titulación de sus tierras.
Presupuesto		 El Estado cuenta con un sistema de manejo presupuestal para la agricultura familiar basado en una ejecución por resultados.	

Tipos de agricultura familiar (AF)

Participación en la agricultura familiar del país

87%

10%

2%

SUBSISTENCIA

Posee muy pocas tierras (menos de 2 Ha estandarizadas)



Incipiente vinculación al mercado

Mayor orientación al autoconsumo, generalmente sin riego y baja tecnología.

Su producción no permite el sostenimiento de la familia. Un porcentaje grande no accede a riego ni semillas certificadas.

INTERMEDIA

Extensiones (entre 2 y 5 Ha. estandarizadas).



Características intermedias entre la AF de subsistencia y consolidada. Pueden distinguirse dos subtipos: uno que accede a riego y a semillas certificadas y otro que no tiene acceso a ellos.

CONSOLIDADA

Poseen más tierra (entre 5 y 10 Ha estandarizadas)



Totalmente vinculada al mercado



Tienen mayor acceso a tecnologías más productivas y a riego. La actividad agraria puede sostener a la familia y dejar un excedente de capitalización.

Fuente: Eguren y Pintado, 2014.

Diez ejes de intervención

La propuesta identifica diez ejes de intervención esenciales para impulsar las políticas a favor de la seguridad alimentaria y la agricultura familiar: 1) Riego, 2) Asistencia técnica, 3) Relación entre los tres niveles del Estado, 4) Participación, 5) Forestación en la sierra, 6) Vialidad y telecomunicaciones, 7) Acceso al crédito, 8) Titulación, 9) Asociatividad y 10) Presupuesto.

Cada eje cuenta con un paquete de objetivos, acciones y metas específicas de corto (100 días), mediano (un año) y largo plazo (cinco años).

Así, en el eje Forestación en sierra se plantea en el corto plazo declarar esta actividad como prioritaria. Al primer año se tendrá un inventario de áreas con vocación forestal comercial y ambiental. Y al quinto año deben haber comunidades que logren desarrollar y gestionar iniciativas de reforestación con apoyo del Estado.

Igualmente, se propone durante los primeros 100 días formar una comisión multisectorial que diseñe una primera estrategia de forestación masiva de la sierra. En el primer año se habrá diseñado empresas forestadoras joint venture y se iniciará un proyecto piloto de

forestación.

Con la misma perspectiva, en el eje acceso al crédito se sugiere elaborar un plan multianual para expandir el crédito a la agricultura familiar, articulando a las entidades públicas y privadas. Al primer año habrá mecanismos financieros específicos y al quinto año el 30% de los productores rurales deberá acceder al crédito.

Para este mismo eje, durante los primeros 100 días, se propone elaborar un análisis integral de las barreras y sobrecostos del acceso a financiamiento de la agricultura familiar, incluyendo propuestas para la reducción y eliminación de dichas barreras. A los cinco años, los sobrecostos directamente relacionados a la agricultura familiar (como el diferencial de tasas de interés respecto a los créditos a la gran agricultura comercial, que exceda el diferencial de costos administrativos) habrán sido eliminados.

Respecto al eje titulación se plantea en el corto plazo realizar una evaluación del estado de la adjudicación de títulos de propiedad en la agricultura familiar, identificando puntos críticos y cuellos de botella en los procesos de obtención de dichos títulos. También en los primeros 100 días, se hará una evaluación del estado de la titulación

individual y comunal a nivel nacional, incluyendo propuestas para el relanzamiento del proceso de titulación y metas al 2021, incorporando un proceso de racionalización y agilización de requerimientos y pasos.

Como consecuencia de las evaluaciones y propuestas, al primer año se formulará un plan para la titulación y catastro de las comunidades campesinas y nativas, con una meta de cobertura al 100% para el 2021.

Al finalizar el quinquenio la titulación individual avanzará al 80% y todas las comunidades campesinas y nativas tendrán títulos de propiedad. También se completará el proceso de aprobación de los proyectos de reservas comunales y reservas territoriales propuestas por las comunidades nativas.



“Según el IV Censo Nacional Agropecuario del 2012, más del 70% de las tierras con cultivos alimenticios transitorios pertenecen a la agricultura familiar y contribuyen con un porcentaje similar a la oferta de alimentos del país”

Artículo basado en el documento de política “Seguridad alimentaria: agricultura familiar”, de Fernando Eguren y Armando Mendoza, del Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes).

Inclusión financiera: se debe apuntar a un ecosistema de pagos electrónicos

El Perú es considerado como un país muy favorable para el desarrollo de las microfinanzas y la inclusión financiera. Sin embargo, una proporción de pe-

ruanas y peruanos todavía no pueden aprovechar las oportunidades que el sistema financiero podría ofrecerles. En el 2014 solamente el 29% de personas mayores de 15 años tenía una cuenta de ahorros en el sistema financiero formal, cifra por debajo del promedio latinoamericano que fue de 51%.

En el marco de compromisos internacionales, el Estado peruano ha venido tomando acciones para impulsar la inclusión financiera, como por ejemplo la creación de la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF), y la promulgación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) en el 2015.

Asimismo, con la aprobación de la Ley N° 29985 que regula las características básicas del dinero electrónico como instrumento de inclusión financiera, se abrió una ventana de oportunidades para la utilización de soluciones basadas en el uso de tecnologías de información y telecomunicaciones.

El nuevo marco regulatorio también ha dado paso a prometedoras iniciativas del sector privado, como por ejemplo, la reciente puesta en marcha de la primera plataforma completamente interoperable de dinero electrónico a nivel mundial, conocida internacionalmente como el "Modelo Perú". El servicio que ofrece es la billetera electrónica BIM, que opera a través de la utilización del teléfono celular y que se encuentra asociada a una cuenta simplificada de dinero electrónico.



no, impulsar la transversalización de la inclusión financiera en las políticas de protección social y desarrollo productivo, y generar un ecosistema piloto que articule programas sociales (como Juntos y Haku Wiñay) y pagos electrónicos.

Con relación al primer punto se propone establecer un cronograma de digitalización de pagos del gobierno mediante un proceso liderado por la CMIF en coordinación con los actores involucrados en los hitos establecidos como parte de la línea de acción de pagos de la ENIF.

En cuanto al segundo nivel de acciones, se propone elaborar (conjuntamente entre CMIF, Produce y Minagri) planes de inclusión financiera para los programas sociales y de desarrollo productivo. Finalmente, en el tercer nivel se propone la generación de un ecosistema piloto de pagos en dinero electrónico que incorpore a usuarios de programas sociales que impliquen transferencias monetarias en territorios en los cuales operan al mismo tiempo intervenciones de desarrollo productivo.

Artículo basado en el documento de política "Desarrollo de ecosistemas piloto de pagos para el fortalecimiento de la inclusión financiera en la población vulnerable", de Jhonatan Clausen y Johanna Yancari, del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Proyecto Capital.

HOJA DE RUTA:

100 DÍAS

Coordinar con el Midis y el sector privado el desarrollo de ecosistemas pilotos de pagos electrónicos para la inclusión financiera en poblaciones vulnerables.



Identificar las limitantes relacionadas a la posibilidad de pago con dinero electrónico.



Identificar los procedimientos a ser adaptados al interior del programa Juntos para realizar pagos con dinero electrónico.



1 AÑO

Desarrollo de módulos de capacitación.



Coordinación para la colocación de agentes corresponsales que aprovechen la plataforma Modelo Perú y su producto BIM.



Modificación de los lineamientos de trabajo de los gestores de Juntos como soporte del nuevo ecosistema de pagos.



5 AÑOS

Capacitaciones a los usuarios de las zonas de intervención seleccionadas.



Implementación gradual de las transacciones con dinero electrónico de acuerdo a los requerimientos de la población.



Soluciones para la inclusión financiera

El documento de política formulado Jhonatan Clausen y Johanna Yancari (IEP - Proyecto Capital) propone actuar en tres niveles: desarrollar lineamientos de política generales para implementar la digitalización de pagos del gobier-

La institucionalización de la inclusión social

El documento de política de los investigadores Silvana Vargas y Jhonatan Clausen (PUCP) identifica y analiza los avances y restricciones de la implementación del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis), que fue creado para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas destinadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales.

Pese a su enorme complejidad, la implementación del Sinadis constituye una extraordinaria oportunidad para consolidar la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Endis) "Incluir para Crecer", entendida como el principal instrumento de la política de desarrollo e inclusión social.

En ese sentido, el Sinadis debe apostar por un enfoque territorial, armonizando las dimensiones normativas, presupuestales y operativas vinculadas a los cinco ejes de "Incluir para Crecer":

1) Nutrición infantil, 2) Desarrollo infantil temprano, 3) Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, 4) Inclusión económica y 5) Protección del adulto mayor.

Esto facilitaría la generación de aprendizajes para el desarrollo de experiencias que podrían ser llevadas a escala en otros sectores como Agricultura, Educación, Producción, Salud y Trabajo.

Restricciones y recomendaciones

La implementación del Sinadis debe afrontar determinadas restricciones en aspectos vinculados a la coexistencia de marcos normativos que interfieren entre sí. Uno de esos ejes analíticos es la institucionalidad, para la cual se identificaron restricciones como el exceso de instrumentalización de los procesos normativos y administrativos.

Ante ello se recomienda que las instancias a cargo (sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales) sistematicen experiencias para identificar brechas en la institucionalización de esfuerzos.

Las restricciones en materia de territorialidad se refieren a la excesiva competencia de funciones en el territorio asociadas a un proceso de transferencia poco ordenado y escasamente coordinado. Se recomienda consolidar la Comisión Intergubernamental de Desarrollo e Inclusión Social para formalizar los espacios de articulación a escala regional.

En el ámbito de la gestión de capacidades, las restricciones tienen que ver con la dispersión de esfuerzos para consolidar capacidades de diseño, planeamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de intervenciones de gestión articulada.

Artículo basado en el documento de política "Institucionalizar para incluir: Análisis y opciones de política orientadas a la implementación efectiva del sistema nacional de desarrollo e inclusión social (Sinadis)", de Silvana Vargas y Jhonatan Clausen, de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

HOJA DE RUTA:



La calidad y la equidad de los aprendizajes requieren de una continuidad en las políticas educativas

En el Perú el logro educativo ha pasado de pésimo a malo. La proporción de niños de segundo de primaria que comprenden lo que leen, de acuerdo a lo esperado para su grado, ha subido de 16% en 2007 a 44% en 2014. En matemáticas, la cifra se ha incrementado de 7% a 26% entre ambos años. En otras palabras, hemos progresado muy rápido, pero partiendo desde un nivel extremadamente bajo.

Estas cifras de la evaluación censal de estudiantes son el punto de partida del documento de política "Educación de calidad con equidad para el desarrollo nacional". Los autores Martin Vegas y Sonia Paredes (Desco) enfatizan la importancia del consenso y la continuidad. El Acuerdo Nacional, el Proyecto Educativo Nacional y el Consejo Nacional de Educación han favorecido una política de Estado en el sector.

A los cuatro pilares que el Estado ha impulsado en el periodo 2011-2016 (aprendizajes, renovación docente, modernización e infraestructura), el

estudio propone incorporar dos nuevos pilares en los próximos cinco años, uno con políticas en favor de la equidad educativa para la población rural, indígena y las personas con discapacidad, y otro específico para asegurar la calidad en la educación superior técnica y universitaria.

La importancia del pilar de la equidad, en la propuesta de Vegas y Paredes, responde a que los estudiantes del área rural y los menores con discapacidad representan el 27% de la población estudiantil en el país. Para eso se plantea reforzar la estrategia nacional de educación rural, consolidar un modelo de educación intercultural bilingüe (más de 832 mil estudiantes que pertenecen a 54 pueblos indígenas están matriculados en estas escuelas), y también ampliar el programa presupuestal de atención a niños y niñas con discapacidad, ya que solo el 20% recibe la atención especializada que les corresponde.

Con respecto al pilar que se enfoca en la educación técnica y universitaria, las

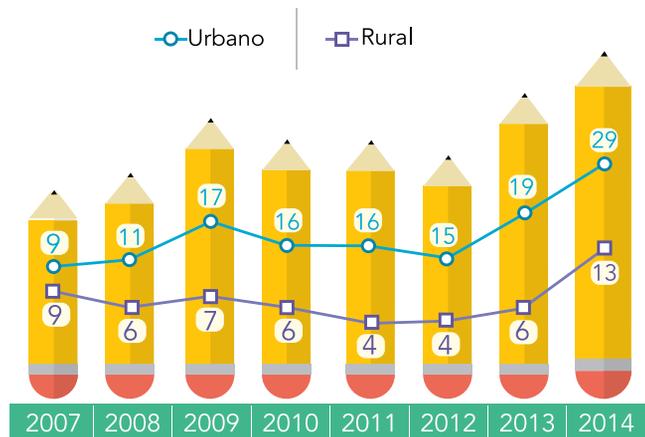
estrategias deberán reforzar la necesidad de otorgar licencias a las entidades que cumplan con los requisitos de una educación de calidad. Otro punto será identificar y promover carreras técnicas que estén en línea con el plan nacional de diversificación productiva. El estudio enfatiza que es primordial que el ministerio asuma responsabilidades con la educación superior y deje de ser un ministerio de la educación básica.

El estudio también reinterpreta los cuatro pilares de la actual gestión en igual número de políticas. En primer término está la necesidad de un estándar básico de calidad para todas las escuelas, para lo cual se requiere que los insumos que brinda el Estado lleguen oportunamente, que se concedan incentivos por una gestión efectiva de los recursos y que para reducir la brecha de infraestructura se defina un plan que priorice las acciones. En segundo lugar está el apoyo a los docentes y directivos para que promuevan aprendizajes de mayor calidad, en un ámbito de univer-

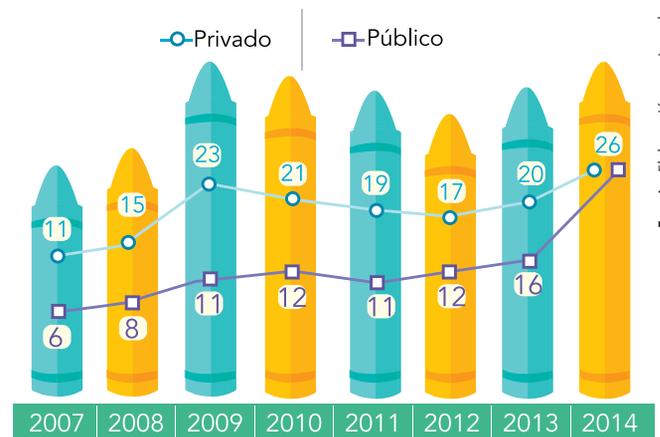
RESULTADOS DE APRENDIZAJE SEGÚN LA EVALUACIÓN CENSAL DE ESTUDIANTES (ECE)⁵



Resultados de aprendizaje en Matemática (%)



Nota: Porcentaje de alumnos que logra un nivel satisfactorio en Matemática por ámbito.



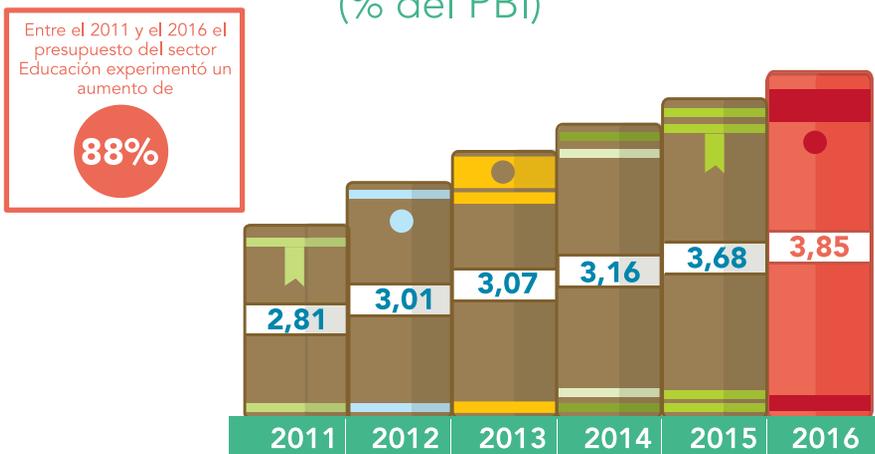
Nota: Porcentaje de alumnos que logra un nivel satisfactorio en Matemática por tipo de gestión.

Fuente: Elaboración propia en base a resultados de la ECE.

salización de la educación inicial para niños de 4 y 5 años y de ampliación de las horas de clase en secundaria. Otro punto es consolidar la reforma magisterial para la revaloración del docente con una ruta de mejora remunerativa. Y por último está la modernización y descentralización de la gestión educativa y del presupuesto orientado a resultados, para lo cual el siguiente gobierno debe invertir no menos del 5% del PBI en educación, así como realizar una reforma institucional del sector y profesionalizar la gestión pública.

Sin embargo, en este nuevo periodo se pueden presentar una serie de obstáculos que retrasen o vuelvan inviable las estrategias. Por un lado, el menor crecimiento de la economía y de la recaudación tributaria podría afectar el posicionamiento de la política educativa con respecto a otras políticas del gobierno, que resulten más urgentes de atender. Y en otro ámbito, Vegas y Paredes encuentran que frente a un Ministerio de Educación que centraliza demasiado las tareas, lo que se debe hacer es descentralizar la gestión para que los gobiernos regionales jueguen

Presupuesto total del sector educación (% del PBI)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Minedu y el MEF.

un rol más activo en la expansión de las políticas propuestas.

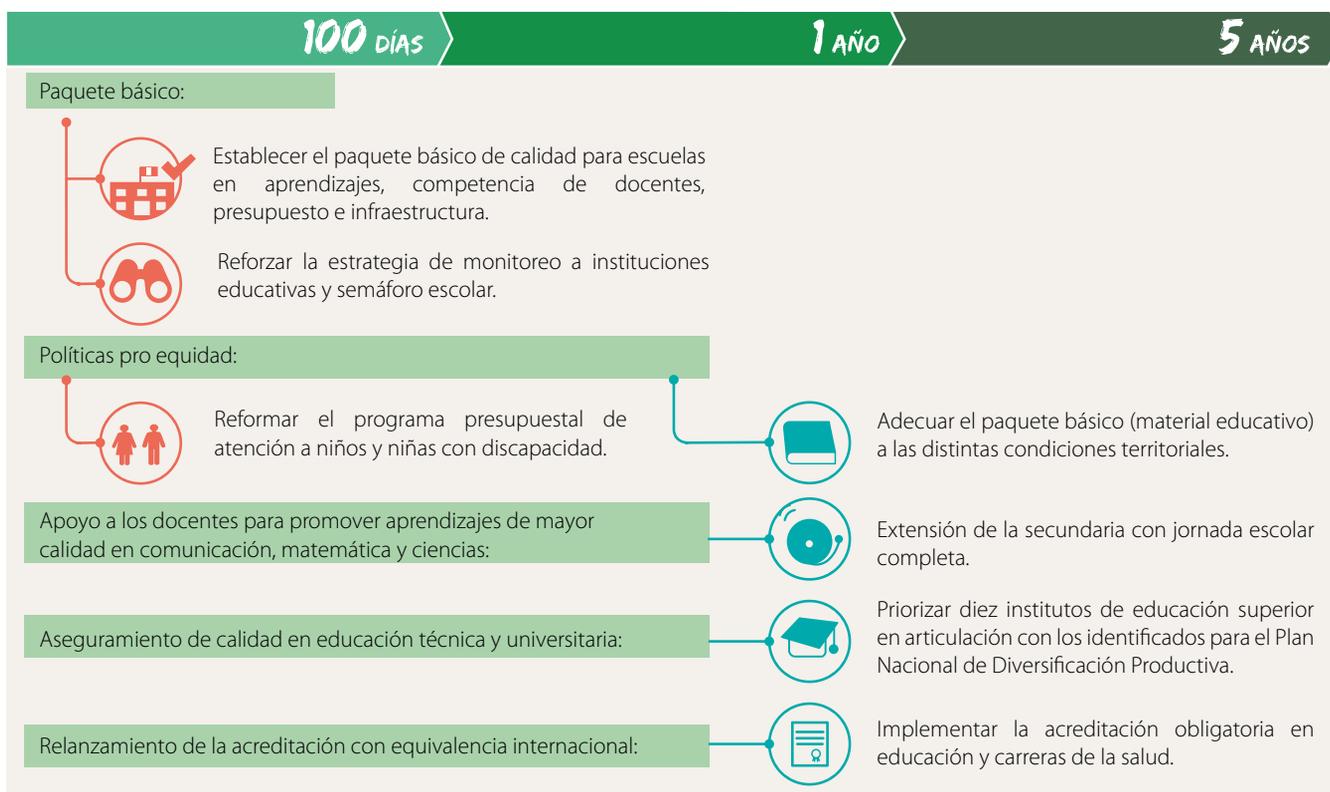
Es indispensable, además, que se cuente con más información confiable y que esté articulada a los asuntos administrativos con el fin de calcular, por ejemplo, los costos por cada alumno y tener un monitoreo preciso y una medición real de las políticas.

Dependerá del próximo gobierno mejorar y darle continuidad a las intervenciones que se han definido para

atacar los problemas del sistema educativo. Como afirma un informe de la consultora internacional McKinsey, las intervenciones en este sector deben sostenerse al menos durante siete años para que tengan resultados.

Artículo basado en el documento de política "Educación de calidad con equidad para el desarrollo nacional", de Martín Vegas y Sonia Paredes, del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco).

HOJA DE RUTA:



La ciencia, tecnología e innovación debe desarrollarse en todo el Perú

En el 2014, el Concytec estableció la estrategia "Crear para Crecer" con la intención de fortalecer las actividades de ciencia, tecnología e innovación (CTI) y apuntalar la diversificación productiva. Esta política que abarca hasta el 2021 prioriza el financiamiento de programas de becas y de capacitación para investigadores, incentivos tributarios y de acceso a recursos para las empresas, además del fomento de algunos sectores y 'clusters' en las regiones. Sin

embargo, Mario Tello, investigador del departamento de Economía de la PUCP, considera que es necesario descentralizar las intervenciones del Estado en CTI y supervisar de una manera más técnica que exista una relación directa entre estas intervenciones y la productividad.

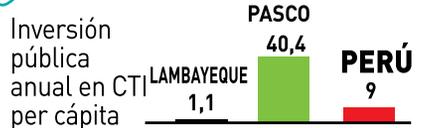
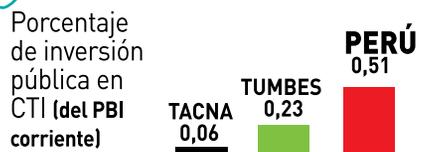
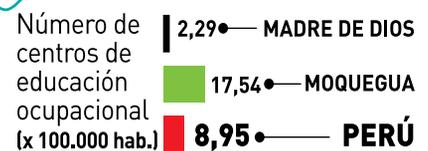
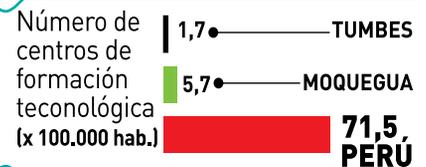
El problema es que por décadas los temas de CTI han estado relegados y el punto de partida no es alentador. En el índice de innovación, medido por el Foro Económico Mundial (WEF) en el 2015, el Perú ocupó el puesto 116 entre 140 países. Esto ha sido el resultado de la deficiente inversión pública en estas actividades, la poca cantidad de especialistas y docentes en carreras de ciencia y tecnología, y la falta de infraestructura y equipamiento en los centros dedicados a labores de CTI.

Tello señala que la actual estrategia "Crear para Crecer" tiene limitaciones por ser centralista, pues todas las intervenciones pasan por el control y monitoreo del Concytec, y muchas de estas intervenciones están desarticuladas y no marchan necesariamente en la misma dirección. A esto se suma que los 'clusters' empresariales que prioriza la estrategia no están en una fase de desarrollo lo suficientemente idónea como para generar innovación.

Frente a ese panorama, se propone una estrategia que tenga como objetivo general el desarrollo económico del país, a través de una mayor productividad empresarial y una mejora en los ingresos de los que serían beneficiados por esta política a favor de la innovación. La idea es que cada proyecto en CTI en las regiones cree su propia demanda de capital humano especializado y de infraestructura.

El objetivo es que las actividades de ciencia, tecnología e innovación se descentralicen entre nueve macrorregiones (por ejemplo, Lima Metropolitana-Callao o la Macrosur formada por

Infraestructura e Inversión en CTI



Fuente: Consejo Nacional de Competitividad (2015). CENTRUM-CATÓLICA (2015). INEI-Enaho.

Arequipa, Cusco, Moquegua, Puno) y cada macrorregión dirigiría sus actividades de CTI.

Tomando en cuenta el presupuesto que hoy maneja el Concytec⁶, cada macrorregión contaría con S/144,9 millones por año para concursos y podrían alcanzarse a financiar hasta 70 proyectos en este lapso de tiempo. Las empresas beneficiadas que alcancen las metas planteadas deberán devolver parte de estos recursos cediendo un porcentaje de sus utilidades (lo que volverá a este sistema sostenible), mientras que aquellas empresas que no logren sus objetivos no podrán participar de otro programa de CTI por un periodo determinado.

Artículo basado en el documento de política "Fomento de la ciencia, tecnología e innovación (CTI)", de Mario D. Tello, de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

HOJA DE RUTA:

100 DÍAS

Definición de las macrorregiones de ciencia, tecnología e innovación (CTI).



1 AÑO

5 AÑOS

Selección anual de los programas, proyectos e intervenciones de CTI conjuntamente con los beneficiarios de dichos programas.



Creación de los órganos de control y supervisión privados y los entes descentralizados (macrorregionales) públicos.

Identificación de la demanda del personal calificado y/o técnico requerido para los proyectos seleccionados.



Identificación de la demanda y compra de los equipos o herramientas requeridos para los proyectos seleccionados.



Supervisión, monitoreo y evaluación continua de los proyectos seleccionados.



Gestión ambiental para impulsar el desarrollo

En el Perú existe un proceso de deterioro ambiental que se expresa en la pérdida de calidad de agua, aire y suelo, ocasionando impactos adversos en la salud de la población y en el hábitat de diversas especies de flora y fauna.

El documento de política elaborado por Rosario Gómez (CIUP) alerta sobre la existencia de patrones de producción y consumo no sostenibles que generan efectos negativos sobre el bienestar humano. Así, señala que una de las fuentes de contaminación del agua proviene del vertimiento de aguas residuales industriales y domésticas.

Igualmente, la agroindustria y la agroexportación ejercen presión en los bosques, con el desarrollo de diversos cultivos (como el café, el cacao, la palma, entre otros). Además, los patrones de producción no sostenible se fortalecen con el avance de las actividades ilegales: minería ilegal, narcotráfico, comercio ilegal de especies, entre otras.

Propuestas para la gestión de los recursos

Bajo el panorama descrito, un primer objetivo propuesto en el documento consiste en impulsar la gestión ordenada del territorio, que permita administrar integralmente los recursos hídricos y la tierra para mejorar el bienestar de la población.

Se sugiere que hacia el 2021 al menos el 50% de los gobiernos regionales reporte indicadores de desempeño e impacto sobre la gestión del territorio.

Otras metas al 2021 son resolver todos los casos de sobreposición de derechos de propiedad y reubicar a toda la población que se encuentra en zonas de muy alto riesgo.

Un segundo objetivo es impulsar la integración de los servicios ecosistémicos en la planificación del desarrollo, mediante la promoción de la conserva-

ción y aprovechamiento sostenible de los bosques y humedales, entre otros.

El tercer objetivo es impulsar el desarrollo de ciudades sostenibles. Para ello se sugiere metas como que el 65% de las viviendas urbanas sean seguras y saludables; y que todas las ciudades priorizadas implementan sus planes de acción para la mejora de la calidad del aire.

También se plantea que al finalizar el próximo gobierno la totalidad de los residuos sólidos del ámbito municipal sean manejados, reaprovechados y destinados adecuadamente; que el 100% de las aguas residuales domésticas urbanas sean tratadas; y que el 90% de los hogares cuenten con servicio higiénico conectado a la red pública.

Como se puede ver, el documento de política busca contribuir a integrar y gestionar el componente ambiental desde una perspectiva del bienestar humano y el desarrollo, con miras a estimular un debate constructivo.

Artículo basado en el documento de política "Gestión de los recursos naturales y el ambiente para el desarrollo", de Rosario Gómez, del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

HOJA DE RUTA:



El cambio climático debe estar presente en las *políticas económicas de más alto nivel*

El cambio climático –producto del calentamiento global generado por la actividad humana en la Tierra– es una realidad que la comunidad científica internacional ha aceptado desde hace varios años. En nuestro país, el cambio en la temperatura y en el régimen de precipitaciones y la frecuencia e intensidad de fenómenos climáticos adversos afectará la productividad de la economía, la capacidad de aprovechar los recursos naturales y la distribución del ingreso, incidiendo particularmente en las poblaciones más vulnerables. El cambio climático afecta el desarrollo sostenible en sus tres aspectos: económico, ambiental y social.

Adicionalmente, la preocupación internacional por el cambio climático y la importancia que tienen los bosques en el Perú como mitigadores de la generación de gases de efecto invernadero a escala mundial, motivan que el

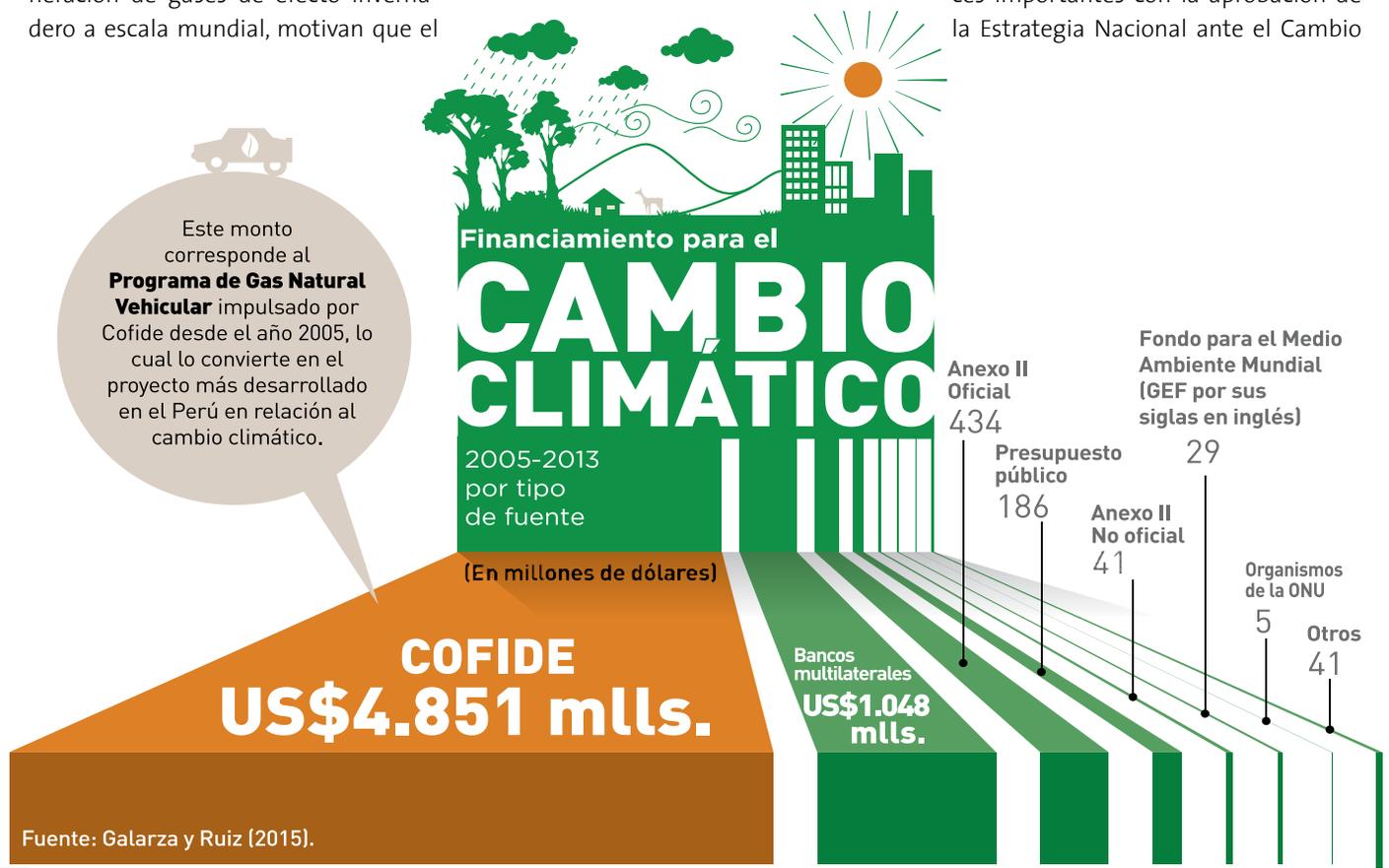
financiamiento internacional para el desarrollo estará vinculado al cambio climático, dada la categoría de país de ingresos medios que tiene el Perú. El volumen de recursos en los últimos años ha sido importante: más de US\$ 6.600 millones fueron canalizados hacia proyectos vinculados a la mitigación y adaptación al cambio climático en el Perú, entre el 2005 y el 2013.

Frente a este escenario, el próximo gobierno debe incluir el enfoque del cambio climático en la política económica, considerándolo en la discusión sobre el desarrollo del país y no como un asunto exclusivamente ambiental. Con ese fin, los investigadores Elsa Galarza y José Luis Ruiz (CIUP), autores del documento “Cambio climático en la política económica nacional: diseño

institucional y financiero”, consideran necesario implementar dos propuestas de política.

La primera consiste en incorporar en los lineamientos de política económica y en los demás instrumentos de manejo de la economía peruana las prioridades internacionales que apuntan al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el crecimiento bajo en carbono y las iniciativas de Crecimiento Verde.

En segundo lugar, para encarar el desarrollo económico con enfoque de cambio climático, se requiere un diseño institucional que permita coordinar la actuación de los diferentes sectores y un manejo financiero ordenado y eficiente de los recursos que se captarán del financiamiento internacional. En los últimos años se han logrado avances importantes con la aprobación de la Estrategia Nacional ante el Cambio



Climático y las Contribuciones Nacionales ante la Conferencia Marco de las Naciones Unidas ante el Cambio Climático. Para profundizar esa coordinación los autores proponen la creación de la Comisión de Alto Nivel de Desarrollo con enfoque de Cambio Climático, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta Comisión tendría dos funciones primordiales: (i) priorizar los programas de desarrollo nacional con enfoque de cambio climático; y (ii) organizar la oferta y demanda de financiamiento para proyectos vinculados al cambio climático.

Según los investigadores de la Universidad del Pacífico, la idea es que esta comisión –integrada por los ministros de Estado de los sectores relevantes y por una secretaría técnica– no modifique las competencias de las actuales instituciones, sino que ordene, al más alto nivel, las acciones específicas, dando señales claras a los agentes económicos, especialmente del sector privado.

La propuesta establece la identificación de programas de impacto nacional que requieran de una estrategia financiera que involucre a instituciones financieras nacionales de segundo piso, que sean capaces de estructurar fondos e incentivos para la participación priva-



da. Los programas nacionales de energías renovables, manejo forestal sostenible o transporte masivo eficiente podrían ser una de estas prioridades. En programas y proyectos de impacto local se plantea dotar del enfoque de cambio climático a instrumentos económicos y financieros que actualmente no lo tienen, y que deberán ser implementados por los gobiernos subnacionales. Asimismo, se requiere que se continúe el desarrollo de mecanismos de incentivos a la participación del sector privado, como asociaciones público privadas, obras por impuestos, seguros vinculados a fenómenos climáticos y difusión oportuna de información climática relevante para los agentes económicos y

sociales.

De acuerdo con Galarza y Ruiz, la implementación de estas políticas podría estar generando, en un período de cinco años, avances significativos en la eficiencia del gasto público, dada la focalización en prioridades nacionales y locales, pero también debido al uso de los instrumentos económicos y financieros, que son un incentivo para la acción, tanto pública como privada, en proyectos vinculados a la adaptación y mitigación del cambio climático.

Artículo basado en el documento de política “Cambio climático en la política económica nacional: diseño institucional y financiero”, de Elsa Galarza y José Luis Ruiz, del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

HOJA DE RUTA:



El Consejo de Alto Nivel para el Desarrollo con enfoque de Cambio Climático (Candec), adscrito a la PCM, será la instancia encargada de definir las prioridades de acción con enfoque de adaptación y mitigación del cambio climático.

Énfasis en el diseño institucional del Candec y en el establecimiento de las políticas económicas con enfoque de cambio climático.

Establecimiento de la política económica con enfoque de cambio climático.

Desarrollo de instituciones financieras de adaptación y mitigación al cambio climático en el Perú.

HOJA DE RUTA:

100 DÍAS

Puesta en marcha de la Agencia de Energización Rural, sobre la base de la Dirección General de Electrificación Rural (DGER).



Plan integrado de energía térmica rural.



Diseñar una red de negocios relacionados con la cadena de los servicios energéticos.



Revisión del Fondo de Compensación Social Eléctrica (FOSE) para ampliarlo a centros comunitarios aislados.



Revisión del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) para ampliar la red de energía a poblaciones vulnerables.



1 AÑO

Concretar mapa energético rural disponible en soporte informático.



Desarrollar un modelo de provisión de servicios energéticos de la amazonía.



Estímulos a iniciativas privadas a fin de contar con proveedores de servicios energéticos en zonas rurales.



Desarrollar negocios inclusivos de servicios energéticos que incluyan la venta de dispositivos eléctricos, el suministro de balón de gas, termas solares, entre otros.



5 AÑOS

Lograr el acceso universal a la electricidad en el Perú.



Intercambiar experiencias que faciliten las mejoras tecnológicas entre operadores, fabricantes y reguladores del suministro de energía rural.



Camino hacia el acceso universal a la energía

El Perú se encuentra en desventaja en materia de acceso universal a la energía. Según estimaciones de organismos oficiales o semioficiales, la electrificación nacional tiene en Perú un alcance de 93% de la población, siendo en el área rural de 75,2%. Es decir, 2,5 millones de personas no tienen acceso a la electricidad. Alrededor de 2,5 millones de hogares (10 millones de personas) usan combustible tradicional.

Ante ello, el Perú debe proponerse como meta conseguir el acceso universal a la energía en el 2021, para el Bicentenario de la Independencia. Esto requiere de un cambio de estrategia y de modelo de provisión del servicio, focalizándose en las zonas rurales del país. En el documento de política preparado por Pedro Gamio y Julio Eisman se señala que el uso de energías renovables se presenta como una alternativa altamente asequible para su aprovechamiento en zonas rurales aisladas, por los siguientes motivos: son fuente autóctona, reducen la dependencia energética, promueven el desarrollo local, son respetuosas con el medio ambiente y son más económicas que la extensión de las redes convencionales.

Además, existen estudios que demuestran que hay potencial para el aprovechamiento de energía solar, eólica, mini-hidráulica, biomasa, biogás y geotérmica, considerando que la disponibilidad de las mismas dependerá de su situación geográfica en el país.

Para conseguir el objetivo de acceso energético universal los investigadores señalan que se requiere, principalmente, contar con una base de datos georreferenciada centrada en la identificación de la demanda no servida en el nivel de la vivienda; desarrollar la gobernanza energética para desarrollar alianzas público privadas (APP); aplicar mecanismos alternativos como obras por impuestos; y hacer del acceso universal a la energía una política de Estado.

Concentración de esfuerzos

La hoja de ruta propuesta en el documento de política plantea que en los primeros 100 días se ponga en marcha la Agencia de Energización Rural (AER), concentrando las funciones y programas de energización ahora dispersos en diferentes organismos (DGER, Osienergmin y MEM/Midis) y que se le dote de recursos y autonomía.

En materia de desarrollo de una red de negocios integrados, al primer año del próximo gobierno, se plantea la capacitación de emprendedores, así como la instalación y mantenimiento de paneles solares, la venta de dispositivos eléctricos de alta eficiencia energética, el suministro de balón de gas de GLP, termas solares, mantenimiento de cocinas mejoradas, venta de cocinas y hornos solares, agentes de pago por celular, secadores solares, bombas de agua híbridas, eólicas o solares, hasta el uso de desalinizadores solares, etc.

Se espera igualmente contar con un mapa energético rural, que estará disponible para todos en soporte informático. En el mismo soporte estará elaborado el Plan Energético Rural, que contará con criterios de prioridad por inclusión social.

Potencial de energías renovables del Perú

Alternativa energética	Potencial	Aplicación
HIDRÁULICA	69,445 MW	Electricidad
EÓLICA	22,450 MW	Electricidad
SOLAR	Radiación media diaria: 250 W/m ²	Electricidad, calor
GEOTÉRMICA	3,000 MW	Calor, electricidad

Fuente: Agencia Internacional de las Energías Renovables - Irena 2014.

Artículo basado en el documento de política "Acceso universal a la energía y tecnologías renovables", de Pedro Gamio y Julio Eisman (consultores).

Planificación para conservar los bosques y reforestar tierras degradadas

El Perú es el octavo país del mundo con mayor superficie forestal y biodiversidad, con aproximadamente 68 millones de hectáreas de bosques. La Amazonia concentra el 95% de esa superficie. Parte importante de estos bosques (22%) corresponden a poblaciones nativas y comunidades rurales.

Sin embargo, desde la década de los años 1950 la deforestación se ha incrementado significativamente tanto en la selva como en la costa, debido al cambio de uso de los bosques, a la agricultura de subsistencia, así como, a la tala de grandes áreas para cultivos industriales.

El documento de política “Conservación de bosques y deforestación”, elaborado por Jorge Malleux, señala que para conservar los bosques del país es necesario establecer estrategias que consideren los siguientes aspectos: fortalecer un sistema permanente de monitoreo participativo; eliminar los incentivos perversos; desarrollar programas participativos con equidad de

género y beneficios; impulsar prácticas de manejo forestal y agroforestal sostenible; valorar los bienes y servicios del bosque y pago por servicios ambientales (PSA).

En esa perspectiva, el investigador propone dos opciones de política complementarias y paralelas: la conservación de los ecosistemas forestales y la remediación de los daños ambientales causados por la deforestación o degradación de bosques (cerca de 10 millones de hectáreas), mediante sistemas agroforestales, que brinden oportunidades de participación efectiva y generación de ingresos económicos a las familias rurales y comunidades indígenas, con un balance de género.

Acciones a realizar

El documento de política plantea un diagnóstico rápido sobre el estado del inventario y el catastro nacional de bosques, así como de la valorización de activos forestales.

En el tema de la zonificación ecológica y económica (ZEE) y el ordenamiento territorial (OT), se plantea que a los primeros 100 días se realice una evaluación del estado en que se encuentran ambos procesos. Al primer año se deberán haber terminado la ZEE y el OT en zonas de alta prioridad. Al quinto año se espera terminar con ambos procesos al 100% y con planes participativos de uso de la tierra.

En relación con los sistemas agroforestales, se considera que esta práctica de forestaría social, permitirá en el corto y mediano plazo la recuperación de amplias superficies de áreas deforestadas y tierras degradadas, promoviendo la inclusión social participativa, de grupos familiares y comunales, frente al avance de la tala de bosques por las grandes empresas para la plantación de la palma aceitera y otros cultivos industriales en la amazonía peruana.

Artículo basado en el documento de política “**Conservación de bosques y deforestación**”, de Jorge Malleux (consultor)

HOJA DE RUTA:



ELECCIONES **PERÚ**
2016
Centrando el debate electoral

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

UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

ESCUELA DE
**GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS**

PUCP

www.elecciones.cies.org.pe

CIES.Lima.Perú
@CIESLimaPerú
www.cies.org.pe

upacifico
@UdelPacifico
www.up.edu.pe

egobiernopucp
@egobiernopucp
escuela.pucp.edu.pe/gobierno

Prohibida su venta por separado de este medio

Colaboradores

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



50 AÑOS **IEP**
INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

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

Auspiciadores

CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

BID
Banco Interamericano de Desarrollo

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

Canada

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT
Implementada por **giz**
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

LA COOPERACIÓN BELGA AL DESARROLLO

.be

Embajada Británica Lima

WWF

Canada Global Affairs Canada / Affaires mondiales Canada

Canada

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Aliados

Acuerdo Nacional
...Unidos para crecer

CEPLAN
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

CP Consejo de la Prensa Peruana

JNE
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES
Desde 1991, por la Gobernabilidad y la Democracia

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

NDI
INSTITUTO NACIONAL DEMOCRATA

ONU MUJERES

ProGobernabilidad
Por un desarrollo económico e inclusivo

Canada