

CECP

CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES
Y PARLAMENTARIOS

Nº 1 / 2022 - JUNIO

BOLETÍN VIRTUAL

DICTÁMENES:

- Cuestión de confianza
- Reglas electorales
- Nombramiento de ministros

ARTÍCULOS:

- Gobernabilidad democrática
- Protección social y lucha contra la pobreza



CECP

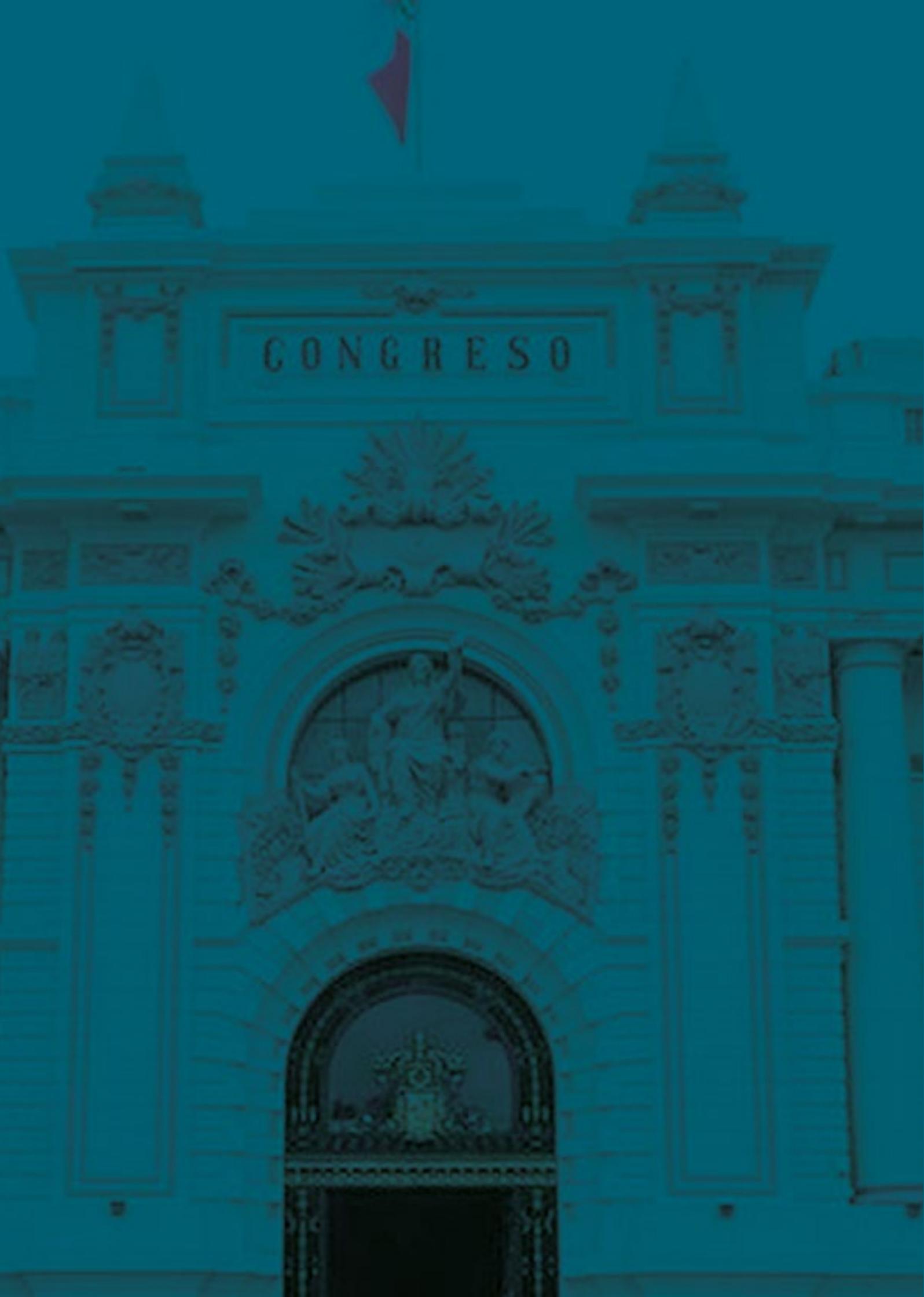
CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES
Y PARLAMENTARIOS

BOLETÍN VIRTUAL

Nº 1 / 2022 - JUNIO

El Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios (CECP), en cooperación con Hanns-Seidel-Stiftung, presenta el Boletín Virtual, medio en el que se publicará trimestralmente algunos de los dictámenes de las comisiones del Congreso de la República, los cuales serán comentados por profesionales del Poder Legislativo e instituciones especializadas en las materias que se traten. Asimismo, difundiremos artículos de estudiosos y centros académicos relacionados con temas relevantes para el país.

El contenido y los criterios expresados en esta publicación son de responsabilidad de los articulistas y no expresan necesariamente la posición del Centro de Estudios Constitucionales ni de Hanns-Seidel-Stiftung.



CONGRESO

CONTENIDO

| Parte I | PÁG. |
|--|-------------|
| Dictámenes - Período Anual de Sesiones 2021-2022 | 6 |
| Comisión de Constitución y Reglamento Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR, mediante el cual se propone, con un texto sustitutorio, la "Ley que interpreta la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú". | 7 |
| Comisión de Constitución y Reglamento Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 0113/2021-CR, 0128/2021-CR y 0136/2021-CR, mediante el cual se propone, con un texto sustitutorio, la "Ley que establece reglas electorales aplicables en las elecciones regionales y municipales del año 2022". | 9 |
| Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR y 0051/2021-CR, mediante el cual se propone, con un texto sustitutorio, la "Ley que incorpora los arts. 15-A y 26-A en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, acerca del nombramiento de ministros de Estado y viceministros". | 11 |
| Parte II | |
| Artículos sobre temas relevantes para el país | |
| Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia Carlos Ganoza (<i>QUANTUM TALENT</i>) María Claudia Augusto (<i>PUCP</i>) | 16 |
| Protección social y lucha contra la pobreza Norma Correa (<i>PUCP</i>) | 18 |

PARTE I DICTÁMENES

PERÍODO ANUAL
DE SESIONES
2021-2022

Reglamento del Congreso de la República

Artículo 70. Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. Los autores de los proyectos son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos. [...]

Los dictámenes pueden ser en mayoría, en minoría y por unanimidad. Los dictámenes en mayoría y minoría deben estar rubricados por el Secretario de la Comisión, aunque sea firmante de uno de ellos. Los dictámenes por unanimidad deben estar firmados por todos los miembros hábiles de la Comisión. [...]

Texto completo del
Reglamento del Congreso
de la República

<https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/reglamento/index.html>

Sumilla

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR, mediante el cual se propone, con un texto sustitutorio, la “Ley que interpreta la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú”.

Se interpreta que la cuestión de confianza planteada por un ministro de Estado o el presidente del Consejo de Ministros, a nombre del Consejo de Ministros, está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente con la concreción de su política general de gobierno, no encontrándose, entre ellas, las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos.

Link del Dictamen

<https://drive.google.com/file/d/1XTS45jAP0ZlgEpfil-rig3VL3vZuhNhBN/view?usp=sharing>



Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia)

Órgano consultivo del Consejo de Europa que brinda asesoría legal sobre cuestiones constitucionales que promuevan el pleno respeto a los derechos fundamentales entre los países miembros.

A propósito de una consulta presentada por el que fuera presidente del Congreso de la República en el año 2019, sobre la vinculación de reformas constitucionales a la cuestión de confianza, la Comisión de Venecia presentó un informe por el cual concluye que la Constitución Política del Perú no establece ninguna limitación explícita respecto a los asuntos que pueden estar vinculados a una cuestión de confianza y, por tanto, corresponde al Tribunal Constitucional decidir si las propuestas de reforma constitucional pueden vincularse a una cuestión de confianza.

Asimismo, señala que, en el derecho comparado, es inusual la vinculación de reformas constitucionales a una cuestión de confianza.

Igualmente, afirma que todo proceso de reforma constitucional debe preservar el principio de separación de poderes y la exigencia de pesos y contrapesos entre el presidente de la República y el Congreso. En ese sentido, manifiesta que la facultad del presidente de vincular una cuestión de confianza a reformas constitucionales puede generar el riesgo de que sea utilizada para alterar este equilibrio. La amenaza de diso-

lución luego de la segunda votación de una cuestión de confianza puede dificultar que el Parlamento resista los intentos de alterarla en favor del presidente.

La Comisión de Venecia también explica que en el Perú parecen existir algunas limitaciones sustantivas para las reformas constitucionales, tales como el principio de separación de poderes o la forma republicana de gobierno, los cuales podrían proporcionar una salvaguardia, pero su alcance no está claramente definido, por lo que sugiere que dichas reformas deben estar basadas en un amplio consenso, debiendo ser llevadas a cabo con el debido cuidado y mediante deliberación en el Parlamento, de conformidad con las ideas modernas de democracia, ya que alteran la norma suprema y fundamental del país.

Por esta razón, indica en el informe, una constitución política está normalmente diseñada para ser difícil de reformar, con el fin de asegurar su relativa permanencia, estabilidad, predictibilidad y continuidad; asimismo, los procedimientos de reforma tienden a ser prolongados. Esto contrasta con aquellas cuestiones de confianza que deben ser votadas rápidamente.

Link de la fuente

<https://drive.google.com/file/d/1XTS45jAP0ZlgEpfil-rig3VL3vZuhNhBN/view?usp=sharing>

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Sumilla

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 0113/2021-CR, 0128/2021-CR y 0136/2021-CR, mediante el cual se propone, con un texto sustitutorio, la “Ley que establece reglas electorales aplicables en las elecciones regionales y municipales del año 2022”.

Incorporación de la décimo primera, décimo segunda, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta disposiciones transitorias a la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y a la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y se modifican la cuarta, quinta y sexta disposiciones transitorias de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Link del Dictamen

https://drive.google.com/file/d/1ax0Rove5Qw2TjT-nsWRuQWDKO_jFxZpbp/view?usp=sharing



José Manuel Villalobos Campana
Especialista Electoral

En relación con los plazos, de llevarse a cabo elecciones primarias se requeriría un padrón electoral depurado, un plazo para sortear a los miembros de mesa y capacitarlos, un plazo para la inscripción de precandidatos, un periodo de tachas, de apelaciones, de campaña electoral; y, luego del acto electoral, un plazo para las impugnaciones y solicitudes de nulidad. En ese escenario, tomando en cuenta que el plazo para que las alianzas electorales logren su inscripción en el ROP es como máximo el 6 de marzo de 2022 (conforme lo dispone el artículo 9 de la LEM y el artículo 11, numeral 4, de la LER) y que el plazo para inscribir las listas de candidatos (elegidos en las primarias e internas) ante los Jurados Electorales Especiales vence el 14 de junio del próximo año (artículo 10 de la LEM y 12 de la LER), el tiempo que tendría la ONPE para organizar las elecciones primarias es muy reducido, lo que pone en riesgo su realización.

Con respecto a las elecciones primarias en sí mismas, señaló que estas se encuentran configuradas para que la selección de candidatos de las organizaciones políticas sea un proceso competitivo. Sin embargo, la tradición de los partidos políticos en el Perú evidencia que la selección de candidatos se efectúa en su mayoría a partir de listas únicas de precandidatos. Esta situación no cambiaría mucho con la realización de elecciones primarias, lo que haría que estas caigan en "saco roto". Este mismo problema se ha visto en Argentina, lugar del que se tomó el modelo de las PASO. En todo caso, lo idóneo sería la elección de candidatos a través de elecciones internas con un militante un voto.

Link de la fuente

https://drive.google.com/file/d/1ax0Rove5Qw2TJT-nsWRuQWDK0_jFzZpbp/view?usp=sharing

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

Sumilla

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR y 0051/2021-CR, mediante el cual se propone, con un texto sustitutorio, la “Ley que incorpora los arts. 15-A y 26-A en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, acerca del nombramiento de ministros de Estado y viceministros”.

De acuerdo con el texto del dictamen en su artículo único, para ser nombrado ministro o viceministro de Estado, además de lo señalado por el artículo 124 de la Constitución, no podrán ser nombrados quienes, conforme a la normativa vigente, se encuentren con investigación fiscal preparatoria o siendo juzgados ante el Poder Judicial por delitos de terrorismo, crimen organizado, tráfico ilícito de drogas, corrupción de funcionarios y/o violencia familiar.

Link del Dictamen

https://drive.google.com/file/d/1pqhXZXEwkd9VE4_D88wEiXm-ki3D4X5I/view?usp=sharing



Walter Gutiérrez Camacho
Ex Defensor del Pueblo

En la Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el Defensor del Pueblo, Walter Gutiérrez, fundamentó la viabilidad de su propuesta en lo siguiente:

- El artículo 39 de la Constitución se refiere al principio de la buena administración pública y, por su lado, el Tribunal Constitucional, al referirse a este sector, ha señalado que es un valor que debe ser protegido, pues se trata de la gestión de servicios públicos y del respeto de derechos fundamentales. Por otra parte, el artículo 44 de la Carta Política expresa que los funcionarios públicos garantizan los derechos fundamentales. La lectura armónica de estos artículos nos lleva a fundamentar hasta dónde llegan las facultades del presidente de la República para designar ministros de Estado.
- Expresa que un ministro que no cree en la igualdad entre hombres y mujeres no puede liderar una política de igualdad; del mismo modo, un ministro con procesos por corrupción no podría liderar políticas de lucha contra la corrupción; igualmente, el que es tolerante con el terrorismo no puede ser ministro.

- Para establecer los requisitos propuestos por la iniciativa de la Defensoría del Pueblo no es necesario una reforma constitucional, pues se ha hecho antes en el caso de los indultos, ya que, de acuerdo con el numeral 21 del artículo 118 de la Constitución, corresponde al presidente de la República conceder indultos. Sin embargo, la Ley 26478, norma infraconstitucional establece requisitos en la Constitución: por ejemplo, el que ha sido sentenciado por secuestro agravado no puede ser indultado; en la misma lógica, se puede establecer requisitos para ministros de Estado, no contemplados en la Constitución.

- La propuesta es un control legal, jurídico distinto al control político que realiza el Congreso de la República.

- La iniciativa no vulneraría el derecho de presunción de inocencia en la medida que los derechos no son absolutos; todo derecho tiene límites, como, por ejemplo, la prisión preventiva. La presunción de inocencia puede ser recortada de una forma proporcional, de una forma razonable, que es lo que propone la iniciativa legislativa.

- Finalmente, manifiesta que no existe derecho fundamental para ser ministro de Estado.

Link de la fuente

https://drive.google.com/file/d/1pqhXZXEwkd9VE4_D88wEiXm-ki3D4X5l/view?usp=sharing



Nelson Eduardo Shack Yalta
Contralor General de la República

Mediante oficio 00864-2021-CG/DC, el Contralor General de la República opinó que la Contraloría considera importante establecer requisitos mínimos para ocupar altos cargos dentro del Estado, con la finalidad de que respondan a las reales necesidades de las entidades del sector público y permitir, con ello, contar con funcionarios debidamente preparados y calificados para el óptimo ejercicio de la función pública; así como promover la integridad y probidad de las y los funcionarios del Estado, sin que ello signifique establecer disposiciones que puedan vulnerar derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política.

Asimismo, en la quinta sesión ordinaria de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el Contralor General de la República, Nelson Shack Yalta, manifestó que: “Este perfil debería tener tres grandes elementos vinculados al conocimiento, experiencia y también a la aptitud; escuchaba hace un rato al Defensor del Pueblo y esto (el proyecto de la Contraloría), absolutamente, se complementa con el proyecto de ley que la Defensoría ha presentado; pero, además, con la media docena de proyectos presentados por los señores y señoras congresistas sobre el particular”.

Link de la fuente

https://drive.google.com/file/d/1pqhXZXEwkd9VE4_D88wEiXm-ki3D4X5I/view?usp=sharing



PARTE II

ARTÍCULOS SOBRE TEMAS RELEVANTES PARA EL PAÍS

Con la colaboración de
Perú Debate



1.1 Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia*

RESUMEN

La gobernabilidad democrática debe garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, en el Perú, pese al periodo de bonanza económica, la expansión de capacidades ciudadanas no ha ocurrido en la magnitud esperada. Este documento de política tiene como propósito plantear una visión de crecimiento y desarrollo a cinco años, e identificar cuáles deben ser los cambios más urgentes y las metas prioritarias para llevar a cabo una reforma. Para ese fin, recogemos cuatro ideas: (i) el Perú debe transitar a una visión que priorice la generación de condiciones de bienestar en favor del ciudadano; (ii) para lograrlo, el Estado debe implementar políticas en áreas prioritarias y fortalecer sus capacidades; (iii) el centro de gobierno formado por el binomio PCM-MEF resulta vital en esta tarea, en tanto define, prioriza, coordina y monitorea el cumplimiento de los objetivos gubernamentales; (iv) existen tres arenas interdependientes que pueden contribuir a la generación de capacidades, las cuales son un Estado capaz, una macroeconomía estable y un sector privado competitivo. Asimismo, los efectos de la pandemia revelan tres áreas prioritarias en las cuales actuar: educación, salud y empleo.



Carlos Ganoza
QUANTUM TALENT



María Claudia Augusto
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

PALABRAS CLAVE:

gobernabilidad democrática, capacidades, Estado, centro de gobierno

Introducción

El Perú ha sido uno de los países más golpeados por la pandemia de la COVID-19, pese a que implementó las políticas más rígidas de la región para contener el avance del virus. La combinación de alto costo económico y gran pérdida de vidas en proporción a la población va más allá de la estrategia de gobierno, pues revela deficiencias estructurales que deben ser abordadas.

Este documento plantea una visión de crecimiento y desarrollo a cinco años. Se identifican las dimensiones de cambio más urgentes para el Perú, dado el contexto actual; asimismo, se proponen metas prioritarias para el siguiente lustro, y finalmente, se recomienda una reforma para hacer viable su diseño y monitoreo.

Como punto de partida, sostenemos que el crecimiento eco-

nómico, aunque en las últimas décadas ha sido importante, no ha generado desarrollo a los niveles esperados y se ha hecho sobre un aparato estatal pequeño y débil. Por ello, se identifican los retos del desarrollo en el Perú, en el marco de la pandemia y con miras a las próximas elecciones, partiendo del concepto de capacidades desarrollado por Amartya Sen. Este enfoque nos ayuda a entender por qué, pese a haber transitado de ser un país de ingreso medio-bajo a uno de ingreso medio-alto, el Perú aún se encuentra muy por debajo de lo esperado, de acuerdo a su nivel de ingreso en indicadores como salud y educación, que hacen referencia a la cobertura y calidad en la provisión de servicios básicos.

Las diferencias se agudizan territorialmente. Por ejemplo, el

indicador de desarrollo humano en Lima es casi el doble que el de Huancavelica, diferencia que equivale a la que hay entre Noruega y Haití. El siguiente ejercicio resulta ilustrativo: si nuestro ingreso per cápita estuviese al nivel de países con nuestro desarrollo según el IDH (por ejemplo, Argelia), tendríamos un ingreso per cápita hasta 30% más bajo. Esto significa una década de crecimiento económico: el nivel de ingreso que teníamos en el 2009.

Asimismo, una mirada a tres elementos constitutivos del bienestar (salud, educación y empleo) muestra que, para el nivel de ingreso actual, el país se encuentra por debajo de lo esperado en términos de las capacidades de sus ciudadanos para educarse y acceder a un empleo de calidad. Esta realidad tiene efectos en la gobernabilidad democrática, pues los niveles de desigualdad impactan en el ejercicio de derechos y en la participación ciudadana.

* Con la colaboración de Juliana Neira.

Opciones de política

La evidencia muestra que lo que define a los países desarrollados es la combinación de un ingreso alto con un Estado capaz de proveer a sus ciudadanos bienes públicos con efectividad. En el Perú, la capacidad del Estado para implementar políticas con efectividad es débil a nivel comparado y menor de lo que se esperaría considerando el nivel de ingreso per cápita.

Identificamos que el círculo virtuoso de desarrollo precisa de tres elementos intrínsecos: (i) un Estado capaz y competente, que brinde servicios públicos de calidad a la ciudadanía; (ii) una macroeconomía estable y predecible, que fomente la inversión privada; (iii) un sector privado competitivo e innovador, que diversifique las fuentes de ingreso y promueva la productividad.

A partir de ello, determinamos áreas prioritarias. En ese sentido, consideramos que la capacidad del Estado y las políticas que prioriza un gobierno están intrínsecamente vinculadas. El gobierno debe definir políticas según las capacidades de implementación del Estado, pero fortaleciendo también dichas capacidades en función de aquellas medidas que desea aplicar.

En cada uno de los ejes, identificamos políticas. En el ámbito macroeconómico, es necesario que el próximo gobierno asegure la estabilidad y salud de las finanzas públicas, fomentando el crecimiento económico, aumentando la presión tributaria y mejorando la eficiencia de gasto público. A la par, debe abogarse por el aumento de la productividad y la disminución de la informalidad, mejorando también la eficiencia estatal.

A nivel del Estado, debe prestarse atención a tres de las áreas más impactadas por la pandemia: (i) salud, (ii) educación e (iii) inclusión económica y protección de segmentos de la población vulnerable. La consolidación de

una democracia enfrenta un desafío en sociedades desiguales. Las opciones de política, en conjunto, deben apuntar al cierre de brechas de infraestructura, a la expansión de la cobertura de servicios, la articulación entre el rector y las unidades de atención (escuelas como primer nivel de atención) y al incremento del presupuesto para atender estas demandas.

En relación al ámbito económico-productivo, es clave el cambio de la composición del aparato productivo, la implementación de políticas de inclusión social y la identificación de nuevas actividades económicas que contribuyan a la diversificación. El incremento de la pobreza y del desempleo, durante la pandemia, evidencia que los cimientos macroeconómicos no son suficientes para contener las consecuencias de *shocks* externos.



En el ámbito macroeconómico, es necesario que el próximo gobierno asegure la estabilidad y salud de las finanzas públicas. A nivel del Estado, debe prestarse atención a tres de las áreas más impactadas por la pandemia: salud, educación e inclusión económica y población vulnerable.

La informalidad y la predominancia de unidades productivas pequeñas e ineficientes restan aliados a la intervención del Estado. Por lo tanto, resulta importante apostar por políticas de protección social (salud, desempleo, ahorro previsional) y reducir barreras que entranpan la productividad, mediante reformas laborales, tributarias y de ambiente de negocios.

Cabe agregar que en estas dimensiones de cambio existen relaciones de interdependencia. De ese modo, un mayor ingreso contribuye a la ampliación de la base tributaria, fortaleciendo la estabilidad económica, mientras que un Estado más competente puede recaudar mejor y promover la formalidad.

Cada dimensión puede implicar estrategias de política o reformas para alcanzar los cambios. Sin embargo, en base al diagnóstico realizado, identificamos objetivos y metas prioritarias que pueden servir como un tablero de control, tanto para el Estado como para organizaciones de la sociedad (gremios empresariales, ONG, universidades):

- Subir los ingresos tributarios como porcentaje del PBI a 23%, el nivel promedio de América Latina en el 2018.
- Bajar en 8% el porcentaje de alumnos con rendimiento bajo en matemáticas, ciencia y lectura, según la prueba PISA, y alcanzar así el nivel que corresponde al ingreso del país.
- Reducir en 50% la brecha entre la región con la mayor tasa de mortalidad infantil y la región con la menor tasa, de tal modo que las regiones con la mayor mortalidad infantil en el Perú estén dentro del rango de lo que se espera para países de ingreso medio-alto.
- Reducir la tasa de empleo informal no agrícola en 10% (de 59% a 49%) para alcanzar el nivel que

corresponde al ingreso del país.

- Reducir la pobreza a 19%, regresando al nivel pre pandemia.
- Igualar a Chile en el índice de complejidad económica, alcanzando el nivel esperado para nuestro ingreso.

Los actores no estatales pueden monitorear el cumplimiento de estos objetivos o contribuir

con su implementación, logrando una rendición de cuentas más saludable, orientada a políticas públicas y objetivos de desarrollo.

Asimismo, sostenemos que el cumplimiento de estos objetivos solo será viable si se acompaña con el fortalecimiento del centro de gobierno (CdG), que constituye la primera capa de capacidades del Estado peruano. El CdG, formado por la Presidencia del

Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), es neurálgico para el fortalecimiento del Estado. El CdG es el encargado de definir los objetivos prioritarios, coordinar con los sectores y niveles de gobierno para su cumplimiento, monitorear el desempeño y evaluar los resultados de forma permanente con el fin de identificar áreas de mejora.

Recomendaciones

A ctualmente, el centro de gobierno en el Perú enfrenta problemas para cumplir funciones centrales, como la definición de prioridades, la coordinación con sectores y niveles gubernamentales para su cumplimiento, el monitoreo de resultados y la generación de capacidades en sectores clave que ayuden a la implementación de políticas para alcanzar los objetivos.

La debilidad del CdG contribuye a que prime una lógica individual o de "silo", en donde el Poder Ejecutivo trabaja en compartimentos, antes que de forma articulada. Ello desencadena conflictos entre sectores y niveles de gobierno o reticencia a compartir información. Para que la PCM pueda jugar un rol más activo y complementar al MEF, y así contar con un centro de gobierno efectivo, es necesario cambiar su diseño institucional. En ese sentido, se plantean las siguientes propuestas de política:

- Concentrar las funciones de definir, priorizar y monitorear objetivos, y coordinar las políticas para cumplirlos en una instancia dedicada y competente. Se propone la creación de un Viceministerio de Coordinación y Objetivos de Gobierno (VCO), que defina objetivos prioritarios realizables para orientar la acción gubernamental a su cumplimiento.

El círculo virtuoso de desarrollo precisa de tres elementos intrínsecos: (i) un Estado capaz y competente, que brinde servicios públicos de calidad a la ciudadanía; (ii) una macroeconomía estable y predecible, que fomente la inversión privada; (iii) un sector privado competitivo e innovador, que diversifique las fuentes de ingreso y promueva la productividad.



Para que la PCM pueda jugar un rol más activo y complementar al MEF, y así contar con un centro de gobierno efectivo, es necesario cambiar su diseño institucional.

- Fortalecer la unidad de cumplimiento y crear un espacio de coordinación formal con el MEF, para incluir en el presupuesto los objetivos priorizados. Se propone dotar a la PCM de espacios formales de coordinación para que los objetivos prioritarios se reflejen en el presupuesto; asimismo, fortalecer la coordinación entre el MEF y la PCM para el seguimiento de resultados, a través de la unidad de cumplimiento.
- Concentrar las funciones de modernización del Estado y simplificación administrativa en una instancia. Se propone reordenar el diseño institucional de la PCM, a través de la creación de un Viceministerio de la Función Pública que agrupe a las entidades con funciones vinculadas a la modernización del Estado.
- Crear una unidad de asuntos legislativos. Se plantea contar con una unidad especializada en asuntos legislativos dependiente del primer ministro.

Nuestro análisis reconoce que el fortalecimiento del Estado no es un proceso automático y que cualquier propuesta debe incorporar también variables políticas. Sin embargo, se considera que el fortalecimiento del CdG es el primer paso para el desarrollo de capacidades en el Estado.

Hoja de ruta

100 días

- La PCM define una nueva política de gobierno vinculante, que recoja objetivos prioritarios para los próximos cinco años.
- Se inicia una estrategia de posicionamiento de la Oficina de Cumplimiento dentro del Poder Ejecutivo, reforzando las facultades del equipo para el desarrollo de capacidades en otros sectores, así como para la labor de seguimiento.
- Se forma el equipo de trabajo a cargo de la modificación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM.
- Se inicia un trabajo coordinado entre el MEF, la PCM y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) para la aprobación del presupuesto anual.

1 año

- Se reubican algunas de las entidades adscritas a la PCM, con el objetivo de reducir la carga administrativa de la PCM y de su Secretaría General.
- Se modifica el ROF y se crea un Viceministerio de Coordinación y Objetivos de Gobierno, integrado por la Secretaría de Coordinación, la Secretaría de Descentralización y la Oficina de Cumplimiento. El VCO asume el liderazgo de la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV). Con ello, se cuenta con una sola entidad dedicada a la coordinación intergubernamental e intersectorial para el logro de objetivos.
- La Secretaría de Gestión Pública se convierte en el Viceministerio de Función Pública, incluyendo también a la Secretaría de Gobierno Digital y la de Integridad Pública.
- La PCM cuenta con un marco legal que permite su participación en la definición del presupuesto junto al MEF. El MEF y la PCM crean programas presupuestales que responden a objetivos de gobierno y en donde participan distintos ministerios.

3 años

- Se cuenta con una Oficina de Cumplimiento fortalecida, que lidera el seguimiento de objetivos en el Ejecutivo y que cuenta con la expertise para construir capacidades en los sectores para la implementación de políticas prioritarias.
- El MEF y la Oficina de Cumplimiento trabajan de forma articulada, compartiendo información y capacidades para el seguimiento de los programas presupuestales, generando sinergias para evaluar los resultados de la intervención del Estado en sus áreas prioritarias y proponiendo mejoras.
- Las prioridades de gobierno son incorporadas en el presupuesto y trabajadas de forma multisectorial.
- La PCM cuenta con una Oficina de Estrategia Política que es reconocida por su expertise técnica y política. Se mejora la coordinación con los sectores para la presentación de la agenda legislativa, con la bancada de gobierno y con el Parlamento.
- La Oficina de Estrategia de Gobierno alinea al resto de sectores y trabaja junto a los mismos, para presentar proyectos de ley que responden a los objetivos prioritarios establecidos en política general de gobierno. Con ello, el Ejecutivo muestra una respuesta sólida y coherente, disminuyendo las contradicciones.

5 años

- La Oficina de Cumplimiento ha desarrollado pilotos importantes en los sectores de salud, educación y desarrollo social. Esto ha mejorado de forma significativa la implementación de políticas.
- La PCM y el MEF exhiben un poder relativo similar.

2.1

Protección social y lucha contra la pobreza

RESUMEN

Rumbo al 2026, el Perú debe redoblar esfuerzos para re- tomar la senda de reducción de la pobreza y evitar que los impactos generados por la COVID-19 se conviertan en permanentes y profundicen las desigualdades preexistentes a la pandemia. Para ello, resulta indispensable fortalecer la institucionalidad de la política social, optimizar la calidad de la inversión pública en programas sociales e innovar las estrategias de superación de la pobreza para que respondan a los nuevos retos que enfrentará el país. Para avanzar en esta dirección, el Perú requiere políticas de protección social que amplíen el bienestar y la autonomía de los ciudadanos, y que respondan a las necesidades y a las potencialidades de los territorios.



Norma Correa
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

PALABRAS CLAVE:

pobreza, vulnerabilidad, protección social, programas sociales, innovación

Introducción

Entre los años 2000 y el 2016, el Perú tuvo un importante progreso económico, con un crecimiento promedio anual del PBI que fluctuó entre 5.6% (2000-2010) y 4.6% (2011-2016) (INEI, 2017).¹ Durante este periodo de tiempo, la pobreza disminuyó de manera notable, lo cual generó reconocimiento de la comunidad internacional. La pobreza se redujo casi a la mitad entre el 2003 al 2013 (Herrera, 2017).² La tasa de pobreza monetaria total pasó de 58.7% en el 2004 a 20.2% en el 2019, mientras que la pobreza extrema pasó de 16.4% a 2.9% en el mismo

periodo (INEI, 2020).³ Sin embargo, ya desde el año 2015, se observaba una clara desaceleración en el ritmo de reducción de pobreza,



Los impactos económicos y sociales generados por la COVID-19 afectan desproporcionadamente a los ciudadanos vulnerables.

habiéndose prácticamente estancado desde el 2018. Los avances alcanzados por el Perú en materia de superación de la pobreza no fueron suficientes, sostenibles ni transformadores, persistiendo importantes brechas en las condiciones de vida de los ciudadanos, según área de residencia, etnicidad, género, discapacidad, entre otros factores (Alcázar, 2019).⁴

De los 6.6 millones de personas en situación de pobreza al año 2019 (20.2% de la población), 3.7 millones residían en el ámbito urbano (de los cuales 1.5 millones correspondían a Lima Metropolitana) y 2.9 millones se ubicaban en el ámbito rural (INEI, 2020).⁵ La pobreza extrema es un fenómeno principalmente rural: al 2019, de cada 10 pobres extremos a nivel nacional, siete eran rurales y tres eran urbanos. Los impactos económicos y sociales generados por la COVID-19 afectan desproporcionadamente a los ciudadanos vulnerables, agravando desigualdades preexistentes a la pandemia. De acuerdo a UNICEF (2020),⁶ el Perú retrocederá una década en la reducción de la pobreza, volviendo a niveles del 2010. Siguiendo con las proyecciones de UNICEF (2020),⁷ la pobreza se incrementaría en 30.3%; es decir, 3,300,329 personas caerían en la pobreza, de las cuales 1.2 millones serán niñas, niños y adolescentes. Asimismo, la pobreza extrema ascendería a 6.3%, duplicando el valor del 2019 (2.8%).⁸

¹ Instituto Nacional de Estadística (2017). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016* (Informe técnico). Lima: INEI.

² Herrera, J. (2017). Pobreza y desigualdad económica en el Perú durante el boom de crecimiento: 2004-2014. *Revue internationale de politique de développement*, 9.

³ Instituto Nacional de Estadística (2020). *Evolución de la pobreza monetaria 2008-2019* (Informe técnico). Lima: INEI.

⁴ Alcázar, L. (2019). *Las brechas que perduran. Una radiografía de la exclusión social en Perú*. Lima: BID.

⁵ *Op. cit.*

⁶ UNICEF (2020). *COVID-19: Impacto en la pobreza y desigualdad en niñas, niños y adolescentes en el Perú. Estimaciones 2020-2021*. Lima: UNICEF.

⁷ *Idem.*

⁸ Las cifras oficiales de pobreza de 2020 no habían sido publicadas al momento de cerrarse este documento.

Opciones de política

El Perú debe relanzar la agenda de superación de la pobreza, consolidando lo avanzado e incorporando nuevos énfasis, que son cruciales para incrementar el potencial transformador de la protección social. Es fundamental que el nuevo gobierno promueva una nueva narrativa, para lo cual proponemos las siguientes ideas fuerza:

- **Transitar de una mirada centrada en la pobreza monetaria hacia un enfoque de vulnerabilidades.** Dicho enfoque analiza la capacidad de respuesta que tienen los individuos y/o grupos ante riesgos, *shocks* o situaciones estructurales que pueden conducir a un deterioro importante en sus condiciones de la vida. Esto requiere una aproximación multidimensional y dinámica de la pobreza.
- **Potenciar las estrategias dirigidas a la superación de la pobreza rural.** Complementar la lógica de expansión de cobertura de programas sociales con una adaptación de servi-

cios, en respuesta a la heterogeneidad de la pobreza rural y las necesidades de los territorios, con el fin de incrementar la efectividad de las intervenciones. Asimismo, acelerar la implementación de paquetes de infraestructura social y productiva que mejoren el acceso a servicios básicos, conectividad y a mercados.

- **Generar nuevas soluciones para responder a la pobreza y vulnerabilidad urbana.** Esto implica atender un vacío largamente pendiente en la política social peruana: respuestas dirigidas a los sectores vulnerables en las ciudades. Resulta necesario ampliar el cuerpo de evidencias sobre las causas y las características de la pobreza urbana, identificar vulnerabilidades específicas y potenciar la capacidad de los municipios para asumir nuevos roles de soporte vinculados a la protección social.
- **Vincular las estrategias de superación de la pobreza con el mercado laboral.** Se requiere invertir en la generación de habilidades para la emplea-

bilidad y en la vinculación con oportunidades de empleo, lo cual resulta clave para impulsar la salida autónoma de la pobreza. Asimismo, es necesario mejorar la productividad y sostenibilidad de las iniciativas que promueven el emprendimiento en hogares en situación de pobreza.

- **Fortalecer el empoderamiento y la autonomía de las mujeres.** Las mujeres son actores clave para la implementación de los programas sociales a nivel nacional, en particular de aquellos que se basan en modelos de coestión comunitaria. Sin embargo, la implementación de programas sociales puede generar una sobrecarga desproporcionada para las mujeres, quienes a su vez responden a responsabilidades en el hogar, en el trabajo y en sus comunidades. Es por ello que los programas sociales deben promover la corresponsabilidad entre madres y padres. Asimismo, existe un gran potencial para aprovechar la plataforma que brindan los programas sociales a nivel nacional para desarrollar habilidades y capacidades de las mujeres, en articulación con iniciativas públicas y privadas.

Recomendaciones

Se propone una agenda al 2026, orientada por los siguientes objetivos:

- Erradicar la pobreza extrema, la cual se mantuvo por debajo del 5% durante el último quinquenio.
- Retomar la senda de reducción de la pobreza, sobre la base de agendas territoriales de protección social orientadas por el ciclo de vida.
- Fortalecer el marco institucional de la protección social peruana y optimizar la oferta

programática existente con un enfoque de innovación.

- Eliminar los cuellos de botella de gestión que han limitado el potencial y la efectividad de los programas sociales, lo cual resulta indispensable ante el nuevo escenario macroeconómico, que demanda mejorar la calidad del gasto.
- Garantizar la independencia política y rigor técnico de los programas sociales.

A continuación, se presentan los cuatro ejes de acción que

conforman la agenda propuesta al 2026:

Eje 1: Institucionalidad

- **Garantizar el compromiso, al más alto nivel del Ejecutivo, con la agenda de superación de la pobreza.** Este es un tema crucial para marcar la diferencia en los primeros 100 días de gobierno, pues la prioridad efectiva otorgada a la pobreza ha sido baja en el último quinquenio. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ha ido debilitando su interlocución con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y con la Presidencia del Consejo

de Ministros (PCM). Se propone relanzar la Comisión Intermunicipal de Asuntos Sociales (CIAS), estableciendo un espacio de coordinación ejecutivo permanente con presencia de la PCM, MIDIS y MEF.

- **Fortalecer el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS)**, cuya implementación ha sido muy limitada a la fecha. El SINADIS es clave para que el MIDIS ejecute su rol rector en los tres niveles de gobierno. Se propone: (i) rescatar los aprendizajes de las experiencias exitosas de articulación y aplicar instrumentos de política existentes, y (ii) sincerar y repensar la distribución de los programas sociales en el aparato estatal para evitar duplicidades, involucrando de manera prioritaria a MIDIS, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA), Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MINAGRI), Ministerio de la Producción (PRODUCE), Ministerio de Salud (MINSAL) y Ministerio de Educación (MINEDU).
- **Aprobar una nueva Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, en respuesta a los nuevos desafíos que enfrenta el país.** La apuesta original del MIDIS brindaba mayor prioridad al ámbito rural y a intervenciones en primera infancia. Este énfasis debe continuar, pero urge que sea complementado con (i) mayor prioridad a la vulnerabilidad urbana (atendiendo la problemática de los trabajadores en la economía informal); (ii) incrementar la atención programática en adolescencia y juventud; (iii) ampliar acciones en materia de desarrollo productivo e inclusión económica.
- **Mejorar los sistemas de información sobre hogares.** Es indispensable contar con un padrón nacional de hogares nominal, actualizado y digitalizado, el cual es necesario para mejorar la focalización, visibili-



Es necesario lanzar una iniciativa de alto nivel para la reactivación social, orientada a responder a los impactos adversos de la pandemia en el capital humano.

zar la subcobertura y detectar oportunamente filtraciones. Se requiere invertir recursos en la generación de datos actualizados sobre las características de los hogares, en la integración de registros administrativos y en el fortalecimiento de las Unidades Locales de Empadronamiento, ubicadas en los gobiernos locales.

- **Aprobar una estrategia de protección social adaptativa que se active en respuesta a emergencias y desastres.** Perú no cuenta con un instrumento de protección social adaptativa, cuya ausencia ha sido notoria durante la emergencia sanitaria generada por la COVID-19. El Estado, el sector privado y la sociedad civil han acumulado aprendizajes, a través del diseño e implementación de intervenciones temporales y la entrega de ayuda de emergencia en los años 2020 y 2021. Asimismo, durante el último quinquenio, el MIDIS realizó avances técnicos en materia de protección social adaptativa, los cuales no continuaron debido a los cambios de gestión. Se propone establecer un grupo de trabajo conformado por el Ministerio de Defensa (MINDEF), Instituto Nacional de Defensa Civil (IN-DECI), MIDIS, MINEDU y MINSAL.
- Eje 2: Articulación**
- **Cruzada Nacional para la Reactivación Social.** En complemento a la agenda de reactivación económica, que ya se

encuentra posicionada en el debate público, es necesario lanzar una iniciativa de alto nivel para la reactivación social, orientada a responder a los impactos adversos de la pandemia en el capital humano. Ha de estar basada en acciones intergubernamentales e intersectoriales, oportunas y concurrentes, dirigidas a mover indicadores prioritarios en seguridad alimentaria, desarrollo infantil temprano (inversión en los primeros 1000 días de vida), acceso a la documentación, digitalización, brechas educativas generadas por la pandemia y erradicación de la pobreza extrema.

- **Generar una plataforma de valor compartido público-privada para la protección social.** Existe un gran potencial, aún no aprovechado, para desarrollar alianzas público-privadas orientadas al cumplimiento de objetivos de protección social. Se requiere desarrollar un marco regulatorio, renovar los esquemas de obras por impuestos y vincular la responsabilidad social corporativa con objetivos de política pública. Dicha plataforma articulará, de manera transparente y eficaz, talento, recursos, conocimiento y capacidad operativa para llevar servicios a la población más vulnerable.

Eje 3: Efectividad y la calidad de los programas sociales

A continuación, se presentan los principales ámbitos de mejora identificados en los programas sociales existentes:

FONCODES: Haku Wiñay-Noa Jayatai (programa de desarrollo de capacidades productivas)

- Activar la capacidad instalada de FONCODES para el desarrollo de infraestructura básica en zonas rurales.
- Mejorar el acceso a mercados y sostenibilidad de los emprendimientos productivos.
- Escalar el piloto Noa Jayatai Mujer dirigido a mujeres indígenas en la Amazonía.

Programa Juntos (transferencias monetarias condicionadas)

- Implementar transferencias monetarias diferenciadas (ámbitos rural y urbano) como respuesta al incremento de la pobreza infantil.
- Hacer seguimiento a los hogares que egresaron del programa y/o que tienen más de siete años de participación para vincularlos con otros servicios ligados al desarrollo productivo, educación y empleo.

Cuna Más (desarrollo infantil temprano)

- Ampliar la cobertura del servicio de cuidado diurno.
- Mejorar las capacidades de los facilitadores que brindan el servicio de atención familiar en zonas rurales.

Pensión 65 (pensión no contributiva para adultos mayores)

- Ampliar la cobertura urbana y rural, priorizando a adultos mayores que viven solos.
- Mejorar el servicio de pago en coordinación con el Banco de la Nación, disminuyendo riesgos para los adultos mayores.

Qali Warma

- Generar un canal de abastecimiento, a través de compras locales a la agricultura familiar en ámbitos priorizados, lo cual mejorará la adecuación del menú escolar y generará dinamismo económico.
- Mejorar la infraestructura para la conservación de alimentos y manejo de residuos sólidos.

Contigo (pensión no contributiva para personas con discapacidad)

- Responder a la subcobertura del programa, en particular en zonas rurales.
- Incorporar una estrategia para vincular a los usuarios con oportunidades de empleo, educación y emprendimiento.

Programa PAIS: Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) y Tambos

- Garantizar concurrencia de

prestaciones de servicios públicos en zonas rurales andinas y amazónicas, para aprovechar el potencial del servicio móvil (PIAS) y del servicio permanente (Tambos).

Eje 4: Innovación

En el próximo quinquenio, será clave generar nuevas soluciones que respondan a las necesidades de los sectores vulnerables urbanos y rurales. A continuación, se presenta un listado de oportunidades de innovación en cuatro temas prioritarios:

Hambre

- Contar con un mecanismo subsidiado para el soporte temporal a comedores populares, ollas comunes y comités de Vaso de Leche (alimentos, equipamiento, protocolos), como parte de las medidas de mitigación de los efectos adversos de la pandemia en la inseguridad alimentaria.

Empleo

- Implementar una solución semicontributiva para desarrollar habilidades orientadas a la empleabilidad, dirigida a adolescentes, jóvenes y mujeres (digitalización, inclusión financiera y habilidades blandas).

Etnicidad y cultura

- Diseñar una estrategia específica de protección social para los pueblos indígenas andinos y amazónicos, la cual priorice la soberanía alimentaria, rescate de saberes ancestrales, protección de los territorios y gestión ambiental, con participación de organizaciones indígenas representativas.

Género

- Desarrollar un mecanismo para fortalecer las capacidades de liderazgo, empoderamiento, empleabilidad y prevención de violencia para las mujeres usuarias de los programas sociales.

Hoja de ruta

100 días

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

6 meses

- Nueva Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social aprobada y operativa.
- Contar con una evaluación de intervenciones temporales ante la pandemia (DU 095-2020).

1 año

- Lanzar una plataforma para promover alianzas público-privadas a favor de la protección social.
- Estrategia de protección social adaptativa aprobada.
- Se cuenta con una estrategia definida para la pobreza urbana.

3 a 5 años

- Se cuenta con una distribución mejorada de los programas sociales en el aparato público.
- SINADIS es fortalecido y cuenta con capacidad efectiva de articulación multisectorial y en los tres niveles de gobierno.
- Programas sociales se implementan de manera concurrente y articulada en los territorios.

CONGRESO

CECP

CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES
Y PARLAMENTARIOS



**Hanns
Seidel
Stiftung**